

Groupe indépendant sur les critères d'accès

aux pêches commerciales dans l'Atlantique



Rapport du Groupe
indépendant
sur les critères d'accès

Table des matières

1	Introduction.....	1
2	Plan du rapport	5
3	Aperçu de l'élaboration de la politique canadienne de gestion des pêches dans l'Atlantique.....	7
4	L'information recueillie par le GICA.....	13
4.1	Accès aux nouvelles pêches	13
4.2	Accès aux pêches établies, en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement	14
4.2.1	Question n° 1. La nature des critères actuellement utilisés pour appuyer les décisions relatives à l'accès	14
4.2.2	Question n° 2. Le processus suivi dans l'application des critères susmentionnés.....	15
4.2.3	Question n°3. L'efficacité des critères susmentionnés quant à leur contribution aux grands objectifs de gestion des pêches, notamment en ce qui concerne la conservation des ressources	16
4.2.4	Question n° 4. Sur quels critères devraient en fait reposer les décisions relatives à l'accès?	16
4.2.5	Question n° 5. Quel devrait être le poids relatif accordé à chacun de ces critères?.....	18
4.2.6	Question n° 6. Quelle serait, à votre avis, la contribution la plus utile que pourrait faire le GICA?.....	19
4.2.7	Question n° 7. À l'avenir, comment devrait-on prendre les décisions relatives à l'accès? Serait-il souhaitable d'établir une sorte de processus consultatif?	19
4.3	L'information recueillie auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux	20
4.3.1	Terre-Neuve-et-Labrador.....	21
4.3.2	Île-du-Prince-Édouard.....	21
4.3.3	Québec	22
4.3.4	Nouveau-Brunswick.....	22
4.3.5	Nouvelle-Écosse.....	23
4.3.6	Nunavut	23
4.4	Autres questions	24
4.4.1	Niveaux de déclenchement	24
4.4.2	Problèmes socio-économiques	24
4.4.3	La mise en application de la loi	24
4.4.4	Importance de la science	25
4.5	Commentaires	25
5	Décisions récentes concernant l'accès	27
5.1	Crevette nordique	27
5.2	Pêche du crabe des neiges de Terre-Neuve-et-Labrador.....	28
5.3	Crabe de la zone 19 du Golfe.....	29

6	Rôle croissant des participants de l'industrie dans la gestion.....	31
6.1	Conseils consultatifs des espèces en développement et gestion communautaire	31
7	Processus décisionnel d'accès dans d'autres pays et instances et d'autres secteurs de ressources naturelles	35
7.1	Autres pays et instances.....	35
7.1.1	Nouvelle-Zélande	35
7.1.2	Islande	36
7.1.3	Australie	36
7.1.4	Union européenne.....	36
7.1.5	États-Unis	38
7.2	Autres secteurs.....	39
7.2.1	L'industrie forestière de la Colombie-Britannique	39
7.2.2	L'industrie laitière	39
7.3	Pêches autochtones dans d'autres pays	40
7.4	Commentaires	42
8	Accès aux pêches octroyé aux Autochtones et au Nunavut.....	43
8.1	Participation des Autochtones.....	43
8.1.1	La <i>Eskasoni Fish and Wildlife Commission</i>	45
8.2	Nunavut	46
9	Critères d'accès.....	49
9.1	Principes directeurs	49
9.1.1	Conservation	49
9.1.2	Reconnaissance des droits ancestraux et issus des traités.....	49
9.1.3	Équité	50
9.2	Critères d'accès traditionnels	50
9.2.1	Contiguïté	51
9.2.2	Dépendance historique	52
9.2.3	Viabilité économique	52
9.3	La conservation, un critère additionnel.....	53
10	Le processus décisionnel	57
10.1	Qualités souhaitées d'un processus décisionnel.....	57
10.2	Modèles actuels.....	59
10.3	Options	60
10.3.1	Statu quo amélioré.....	60
10.3.2	Groupes spéciaux	60
10.3.3	Conseil consultatif.....	61
10.3.4	Conseil quasi judiciaire.....	61
10.4	Conseil d'accès aux pêches de l'Atlantique.....	61
10.4.1	Mandat	62
10.4.2	Composition.....	63
10.4.3	Procédures	64
10.4.4	Réunions	64
10.4.5	Rapports.....	65
10.4.6	Soutien administratif	65

11	Conclusions	75
11.1	Principes directeurs	75
11.2	Conservation	75
11.3	Définitions des critères traditionnels	76
11.4	Conseil d'accès aux pêches de l'Atlantique.....	77
11.5	Conseil pour la conservation des ressources halieutiques	78
11.6	Nunavut	78
11.7	Participation autochtone	79
	Annexes	75
	Annexe 1 – Mandat	77
	Annexe 2 – Composition	85
	Annexe 3 – Réunions de consultation	87
	Annexe 4 – Mémoires présentés au GICA	99
	Annexe 5 – Régions administratives de la côte atlantique du MPO et zones de pêche de l'Atlantique	101

1 Introduction

Le 28 juin 2001, le ministre des Pêches et des Océans créait le Groupe indépendant sur les critères d'accès (GICA) dans le cadre de la Révision de la politique des pêches de l'Atlantique (RPPA). Le GICA a été mis sur pied afin d'accélérer une partie du processus d'examen initialement prévu pour l'étape II de la RPPA.

Le Ministre a confié au GICA le mandat de recommander une solution au problème suivant :

Les critères actuels guidant le processus décisionnel au moment d'accorder à de nouveaux participants l'accès à des pêches commerciales en changement (là où on a observé une hausse substantielle de l'abondance ou de la valeur au débarquement de la ressource) ou encore à des pêches nouvelles ou émergentes (Phase III : permis de pêche commerciale) demeurent mal définis. En outre, la priorisation ou le poids relatif de chacun des critères dans le processus décisionnel est en grande partie inconnu, et il est difficile de convenir de la meilleure marche à suivre pour prendre ces décisions.

Dans le document de la RPPA, intitulé *La gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada*, on définit l'accès comme suit :

La possibilité de récolter ou d'utiliser les ressources halieutiques, généralement assujetties aux conditions d'un permis ou d'une concession délivrés par le ministère des Pêches et des Océans (MPO), sous l'autorité du ministre des Pêches et des Océans et dans le contexte de tout droit acquis, dont les droits autochtones issus de traités.

Cette définition distingue l'accès de la *répartition*, qui est définie comme suit :

Quantité ou part des ressources halieutiques ou des captures autorisées qui est allouée ou assignée par le ministre des Pêches et des Océans aux personnes ayant l'autorisation d'exploiter la ressource.

Selon le GICA, ce mandat lui confie l'examen des critères d'accès à deux types de pêches : (i) les pêches nouvelles ou émergentes qui jusqu'à présent n'étaient pas soumises à une exploitation commerciale; (ii) les pêches (commerciales) établies en augmentation substantielle d'abondance et(ou) de valeur au débarquement.

Ces deux types de pêche sont nettement différents. L'octroi d'un accès à une pêche commerciale établie, en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement, touche au partage de la richesse. L'octroi d'un

accès à une pêche nouvelle, qui en est au stade de l'étude scientifique et de l'exploration, concerne la participation à une activité à haut risque qui pourrait mener à la création de la richesse.

Le mandat du GICA précise que le Groupe ne doit ni chercher à remplacer les processus existants en vue d'accommoder les droits des Autochtones d'accéder à la pêche commerciale, ni aborder les enjeux particuliers que pose la participation croissante des Autochtones à la pêche commerciale. Le Groupe en a déduit que l'examen d'ensemble des questions liées à l'accès devait néanmoins englober la question générale de la participation autochtone. Son travail est basé sur l'hypothèse d'un accroissement de la participation des peuples autochtones aux pêches commerciales.

Le mandat stipule que le Groupe doit aussi examiner comment on traite le sujet de l'accès aux pêches dans les autres pays ou instances ainsi que dans d'autres industries agricoles ou de ressources naturelles ou agricoles. Le Groupe a commandé diverses études pour satisfaire cette partie de son mandat.

Ce mandat précise également que le GICA *ne devait pas* aborder les questions suivantes :

1. il ne devait pas se préoccuper des questions relatives à la répartition des récoltes. Le GICA ne doit s'intéresser qu'aux questions touchant l'accès;
2. le GICA ne devait pas s'occuper de la réouverture des pêches soumises à un moratoire;
3. le GICA ne devait pas chercher à déterminer si une pêche commerciale a connu une augmentation sensible de l'abondance ou de la valeur au débarquement;
4. le GICA ne devait pas recommander que l'on corrige certains arrangements actuels sur l'accès perçus comme des injustices manifestes;
5. le GICA ne devait pas perturber les arrangements conclus en vertu des Plans de gestion intégrée des pêches.

Au cours de leur mandat, les membres du GICA ont participé à deux séances d'information intensives à Ottawa et ont analysé de nombreux rapports et documents pertinents. Entre les mois d'août et d'octobre 2001, le Groupe a tenu 66 réunions de consultation avec le Nunavut, Terre-Neuve-et-Labrador, le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et Ottawa. Les parties consultées comprenaient des représentants des organisations de pêcheurs, des organisations de transformateurs, des groupes de pêche sportive et d'aquaculture, des employés d'usines de transformation, des syndicats, des environnementalistes, des universitaires, des fonctionnaires et des ministres des gouvernements provinciaux et territoriaux, des fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans, et onze organisations représentant les

peuples autochtones. De plus, 205 autres groupes/individus ont reçu une lettre leur expliquant le mandat du GICA et les invitant à soumettre leurs commentaires par écrit. L'annexe C contient les détails des consultations du GICA. Les membres du Groupe ont également fait des exposés en réponse à des invitations émanant du Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes et du Comité sénatorial des pêches. Enfin, les membres du GICA ont consacré de nombreuses séances de travail à l'évaluation des renseignements recueillis au cours des consultations ainsi qu'à l'élaboration de leurs recommandations.

2 Plan du rapport

Le corps du rapport donne tout d'abord un aperçu de la gestion des pêches, y compris un exposé des efforts que le Ministère a fournis ces dernières années pour encourager la conservation, en donnant aux participants de l'industrie un rôle de plus en plus important dans la prise de décision.

Les sections suivantes incluent un résumé des témoignages entendus par le Groupe lors de ses consultations, une description de trois cas particuliers de décisions sur l'accès prises au cours des dernières années et un état du progrès accompli vers la cogestion.

Une autre section décrit la gestion de l'accès aux pêches pratiquée dans d'autres pays, en particulier lorsqu'il est question de l'accès des peuples autochtones; cette section contient également une étude des régimes d'accès utilisés dans d'autres industries agricoles ou de ressources naturelles. Certaines observations particulières sont présentées au sujet de la participation des Autochtones et du Nunavut.

Les deux dernières sections du rapport présentent les conclusions auxquelles le Groupe est arrivé quant aux critères d'accès et aux processus de décision.

3 Aperçu de l'élaboration de la politique canadienne de gestion des pêches dans l'Atlantique

Étant donné que l'octroi d'un accès aux pêches fait partie intégrante de la gestion des pêches dans le Canada atlantique, l'examen des critères d'accès requiert de préparer la voie en passant en revue l'évolution de la politique de gestion des pêches au Canada et, plus particulièrement, les récents développements des pêches dans le Canada atlantique. On commencera par rappeler que les problèmes de gestion des ressources halieutiques rencontrés au large des côtes canadiennes de l'océan Atlantique ne sont pas exclusifs à cette région ni au Canada. On trouve partout dans le monde des problèmes similaires de gestion des ressources qui touchent aux pêches de capture (sauvages). Qui plus est, l'évolution de la politique de gestion des pêches au Canada se compare à celle de nombreux autres États où la pêche joue un rôle important.

Les pêches canadiennes dans l'Atlantique ont lieu au large des côtes des provinces de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, du Québec et du territoire du Nunavut. Le MPO gère les pêches atlantiques par le biais de quatre régions administratives : Terre-Neuve, les Maritimes, le Golfe et le Québec, dont les administrations centrales se trouvent respectivement à St. John's, Halifax, Moncton et Québec. Ces régions administratives ne coïncident pas avec les territoires provinciaux. Les pêches du Nunavut sont gérées par le MPO en vertu de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, comme on l'explique davantage à la section 8.2 ci-dessous.

Jusqu'à tout récemment, les peuples autochtones participaient à la pêche à titre individuel. Le début de leur participation à titre de communautés date de la dernière décennie.

Ainsi qu'on s'en est rendu compte il y a presque 50 ans, le cœur du problème de la gestion des pêches de capture réside dans la nature de « propriété commune », ou de « fonds commun », des espèces sauvages. Dans la véritable pêche en « fonds commun », l'accès est ouvert et les droits de propriété des ressources sont virtuellement inexistantes, et par conséquent les pêcheurs ne sont pas portés à conserver la ressource. Au contraire, ils sont fortement incités à puiser dans la ressource jusqu'à ce que son exploitation cesse d'être rentable. On citera à cet égard le Livre blanc du Ministère datant de 1976, intitulé *Politique canadienne pour la pêche commerciale* : « ... dans une pêche à accès ouvert, les pêcheurs concurrents essaient de capturer le plus de poissons possibles ... S'ils ne sont pas

surveillés, cette situation aboutit d'habitude à l'effondrement de la pêche ... ».

La prise de conscience de l'importance de gérer les ressources halieutiques au Canada et ailleurs dans le monde, après la Seconde Guerre mondiale, a logiquement conduit à prendre des mesures en vue de contrôler ou de freiner les pêcheurs afin d'éviter la surexploitation des ressources. Dans certaines pêches, on a imposé des restrictions aux récoltes globales en fixant des totaux autorisés de capture (TAC) ou en adoptant des mesures équivalentes.

Le contrôle de la surexploitation de la ressource a engendré un nouvel ensemble d'incitatifs indésirables menant à une capacité excessive dans les pêches. La valeur des récoltes réglementées s'est accrue, donnant lieu à ce que l'on a communément appelé « la course aux poissons ». De la concurrence visant à s'accaparer des parts de plus en plus importantes des récoltes limitées est née, inéluctablement, une surcapacité de flottilles et de pêcheurs. Celle-ci a non seulement entraîné un gaspillage évident de moyens, mais elle a également sapé les tentatives de conservation des ressources. Plus les flottilles étaient importantes, plus les gestionnaires éprouvaient des difficultés à les surveiller. Qui plus est, et sans doute plus important encore, les appels en vue de réduire les TAC pour conserver les ressources ont plus souvent qu'autrement déclenché une vive résistance de la part de l'industrie, fortement engagée. Et lorsqu'on y a consenti, les réductions de TAC sont intervenues trop tard pour empêcher l'effondrement de la ressource.

Pour répondre à la surcapacité, on a dû créer des programmes de gestion des ressources destinés à limiter le nombre de nouveaux venus dans l'industrie de la pêche. Ces programmes ont été souvent assortis de formules de rachat.

Mais cette approche de la gestion des ressources halieutiques, appelée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) « l'approche de gestion basée sur le blocage des incitatifs » et que le document de la RPPA, intitulé *La gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada*, appelle « la gestion descendante », a généralement produit des résultats décevants. La surexploitation des ressources constitue une menace permanente et le problème de la surcapacité est devenu chronique. Cette situation a provoqué par réaction, au Canada et ailleurs, un mouvement graduel vers ce que la FAO appelle « une approche de gestion basée sur l'ajustement des incitatifs ». Comme l'indique cette expression, la nouvelle approche vise à modifier les incitatifs de manière à ce que les pêcheurs soient amenés à vouloir conserver la ressource.

Le document de la RPPA reflète cette nouvelle approche de gestion des ressources en recommandant la cogestion et l'intendance partagée des pêcheries de l'Atlantique. Comme l'indique le document, cette nouvelle approche consiste à modifier les incitatifs afin que les pêcheurs adoptent

une meilleure « éthique de conservation », en leur donnant le sentiment d'être propriétaires des ressources.

Cette éthique encourage les participants à cesser de considérer les ressources halieutiques comme une matière à exploiter dans le but de réaliser des profits immédiats, en considérant plutôt ces ressources comme un bien précieux qu'il faut s'efforcer de conserver. Et l'adoption de cette éthique suppose non seulement de vouloir renoncer à l'épuisement actuel des ressources, mais encore de consentir les sacrifices nécessaires pour reconstituer et « investir » dans les ressources halieutiques surexploitées par le passé.

Inculquer une éthique de conservation des ressources halieutiques n'est pas une tâche facile. Il est évident que toute tentative en ce sens est vouée à l'échec si le rendement anticipé des investissements dans la conservation est rempli d'incertitudes.

Comme nous l'expliquerons en détail plus loin, si les critères d'accès sont mal définis et si le processus utilisé pour les appliquer manque de transparence et de cohérence, le rendement des investissements en conservation sera très incertain pour les intervenants. Si les tentatives d'instaurer une éthique de conservation des ressources halieutiques se soldent par un échec, le MPO se verra obligé d'adopter de nouveau une approche de gestion descendante des ressources, avec toutes les conséquences que cela comporte.

Depuis toujours, la pêche a eu une importance économique considérable au Canada atlantique. L'histoire de la gestion des pêches de l'Atlantique à partir du milieu du XX^e siècle peut se diviser en deux phases, séparées en 1977 par l'entrée en vigueur des zones économiques exclusives (ZEE) de 200 milles marins. Avant 1977, le pouvoir du Canada de gérer les ressources halieutiques au large de la côte atlantique était géographiquement limité. Avec la création du régime des ZEE, la gestion de la plus grande partie de ces ressources devient de compétence canadienne.

Comme dans d'autres parties du monde, la gestion des pêches canadiennes au Canada atlantique, qui a atteint son plein développement au cours des années 1960, est une gestion descendante. Il s'agit en fait d'un exemple particulièrement marquant de gestion descendante puisque l'attribution des droits de récolte est laissée à la discrétion *absolue* du ministre des Pêches et des Océans. Le Ministre et le Ministère sont censés prendre l'avis de nombreux conseils et comités consultatifs, composés de représentants de l'industrie et des régions, pour élaborer les plans de gestion des pêches, qui sont devenus les Plans de gestion intégrée des pêches (PGIP) dont nous parlerons plus loin. Mais la décision finale relève néanmoins uniquement du Ministre. Comme un ancien ministre des Pêches l'a souligné aux membres du Groupe, cette latitude confère au Ministre beaucoup de pouvoirs, mais elle lui impose aussi un énorme fardeau.

Tout comme ailleurs, l'approche de la gestion descendante des ressources n'a pas empêché la surexploitation et a créé une surcapacité chronique. Les deux rapports les plus importants du dernier quart du XX^e siècle ont été le *Rapport du Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique* (rapport Kirby, 1982) et le *Rapport du Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique* (rapport Cashin, 1993). Ces deux rapports soulignent le problème de la surcapacité. Selon le rapport Cashin, la surcapacité dans l'industrie de la pêche atlantique a été amplifiée par le fait que les pêches ont été considérées comme employeur de dernier recours dans une région du Canada qui, depuis toujours, connaît des taux de chômage élevés.

Toujours selon le rapport Cashin, de nombreuses communautés tributaires de la pêche ont par conséquent éprouvé de la difficulté à survivre sans aide gouvernementale, même lorsque les ressources halieutiques étaient abondantes. Et ces circonstances ont engendré ce que le GICA et d'autres perçoivent comme deux visions concurrentes de la pêche.

Les tenants de la vision « économique » de la pêche considèrent qu'il s'agit d'une activité commerciale auto-suffisante possédant les moyens de survivre aux périodes de faibles récoltes et de marchés déprimés sans devoir faire appel aux subsides gouvernementaux. Ou plus simplement, les adeptes de cette vision visent à maximiser le rendement de l'investissement et considèrent la pêche comme n'importe quelle autre industrie d'exploitation de ressources naturelles. Les défenseurs de l'autre perspective, la vision « sociale » de la pêche, tentent plutôt de maximiser l'emploi et conçoivent la pêche comme un moyen de subvenir aux besoins d'un grand nombre de communautés de pêcheurs du Canada atlantique. La vision sociale repose sur une dépendance aux subsides et à l'assistance du gouvernement pour aider la pêche et les communautés côtières qui en dépendent à survivre en période difficile. Les tensions entre les adeptes de ces deux visions concurrentes s'étendent en particulier aux questions d'accès, et plus généralement, à la gestion des pêches.

Historiquement, selon le rapport Cashin et d'autres documents, l'industrie de la pêche au Canada atlantique a été dominée par la pêche au poisson de fond. Les ressources en poisson de fond ont été dévastées par les flottilles étrangères avant 1977. En instaurant le régime des ZEE, le Canada s'est donné l'occasion de reconstituer ses stocks de poisson de fond, en particulier les stocks de morue du Nord au large de Terre-Neuve-et-Labrador. Mais l'approche de la gestion descendante des ressources n'a pas donné les résultats escomptés. L'effondrement des stocks de morue du Nord a entraîné, en 1992, la déclaration d'un moratoire sur la récolte, moratoire qui n'a pas encore été levé. Ce moratoire a d'ailleurs été suivi d'autres moratoires sur la récolte d'autres espèces de poissons de fond au Canada atlantique.

Le désastre du poisson de fond n'a toutefois pas entraîné un aussi brusque déclin de l'industrie de la pêche au Canada atlantique au regard de la valeur

au débarquement. Entre 1987 – c'est-à-dire quand on s'est rendu compte du déclin de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique – et 2000, la valeur au débarquement dans le Canada atlantique a augmenté, en termes réels, à un taux moyen annuel respectable, légèrement supérieur à 3,5 p. 100. Cette croissance a été provoquée par l'augmentation impressionnante de la récolte des mollusques et crustacés, reflétant la transformation radicale qui s'est produite dans l'industrie de la pêche atlantique.

Depuis 1980, peu après l'instauration du régime des ZEE, la valeur totale au débarquement, au Canada atlantique, se répartissait approximativement comme suit : poissons de fond, 45 p. 100, mollusques et crustacés, 40 p. 100, et pélagiques (le hareng, par exemple), 15 p. 100. Cette répartition a duré, avec quelques fluctuations, jusqu'à la fin des années 1980. En 2000, elle était la suivante : mollusques et crustacés, 84 p. 100, poissons de fond, 11 p. 100, et pélagiques, 5 p. 100.

Au Canada atlantique, on récolte quatre espèces principales de mollusques et crustacés : le homard, le pétoncle, la crevette et le crabe. La valeur au débarquement du homard et du pétoncle a substantiellement augmenté au cours des deux dernières décennies, mais c'est la croissance impressionnante de la valeur au débarquement du crabe et de la crevette qui est la plus marquante. En 1980, le crabe et la crevette constituaient des espèces relativement mineures comptant pour moins de 10 p. 100 de la valeur totale au débarquement dans la région. En 2000 par contre, ces deux espèces comptaient pour 45 p. 100 de la valeur totale au débarquement. Le GICA a axé son étude sur l'octroi de l'accès aux précieuses pêches que sont devenues le crabe et la crevette.

Le rapport Cashin mentionne que la surcapacité était particulièrement excessive dans le secteur du poisson de fond. Une forte proportion des communautés de pêcheurs dont il est question plus haut, qui ont éprouvé des difficultés à survivre même lorsque les ressources halieutiques étaient abondantes, dépendaient de la pêche du poisson de fond. Il va sans dire que ces communautés ont été ruinées par l'effondrement des stocks de poisson de fond. Leur désespoir aurait pu être de courte durée si l'on avait pu distribuer uniformément dans la région les profits engendrés par l'expansion rapide de la pêche des mollusques et des crustacés. Mais cela n'a pas été le cas et nombre de ces communautés continuent de faire face à des difficultés économiques considérables.

Les conflits qui surgissent entre les privilégiés et les autres, lorsqu'il y a une augmentation d'abondance et(ou) de valeur d'un stock, sont un problème récurrent qui tourmente ceux qui décident de l'octroi de l'accès. De telles situations peuvent entraîner de fortes disparités entre les revenus de ceux qui possèdent des permis et à qui on a attribué des quotas, et ceux – qui font souvent partie des mêmes communautés – qui en sont privés. Il en résulte des tensions sociales, des manifestations et, parfois, des actes de violence.

Le Ministère et le Ministre font alors face à un sérieux dilemme. D'une part, les pressions exercées en vue de forcer le partage de l'augmentation d'abondance peuvent devenir insoutenables; d'autre part, octroyer à un grand nombre de nouveaux venus l'accès à la pêche risque d'engendrer plusieurs problèmes. Les détenteurs de permis peuvent se sentir lésés de ne pas se voir offrir tous les avantages résultant de l'augmentation des prix ou des stocks. De plus, l'on risque de connaître de sérieuses difficultés plus tard s'il devient nécessaire de supprimer l'accès en raison du déclin de la ressource. Et le pire viendra peut-être comme conséquence de l'opposition aux réductions, soit la poursuite de récoltes excessives mettant les stocks en péril, comme cela s'est souvent produit dans le passé.

Il ne suffit donc pas de trouver un moyen de partager équitablement la richesse engendrée par la ressource. Il faut découvrir un moyen de partager équitablement la ressource sans pour autant la mettre en péril et risquer d'aboutir à un autre désastre de la morue du Nord. Cet objectif reviendra comme un leitmotiv tout au long de ce rapport.

4 L'information recueillie par le GICA

Le Groupe a trouvé que des critères d'octroi de l'accès mal définis, ajoutés aux imperfections des processus d'exécution, menacent sérieusement l'efficacité de la gestion des ressources et mènent également à des injustices. Ses membres ont alors tenté de délimiter le problème, c'est-à-dire de déterminer dans quelle mesure les critères étaient mal définis et les processus imparfaits. C'est la raison pour laquelle le rapport aborde maintenant les témoignages et les faits présentés au cours des consultations et des séances d'information qu'il a tenues.

Comme il fallait s'y attendre, la plus grande partie des réponses fournies au GICA ressemblent à celles que le MPO a obtenues lors des consultations élargies qu'il a organisées dans le cadre de la RPPA. Le GICA poursuivait cependant un objectif beaucoup plus précis que le MPO, ce qui lui a permis d'approfondir son enquête et de discuter de manière plus détaillée les questions liées à l'accès.

Le mandat du Groupe portait sur les questions d'accès relatives à deux types de pêches : les pêches nouvelles ou émergentes, qui n'ont pas encore été soumises à l'exploitation commerciale, et les pêches établies qui connaissent une augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement. L'accès aux pêches nouvelles, auquel le rapport s'intéresse en premier lieu, était beaucoup moins controversé que l'accès aux pêches établies en expansion. Les intervenants ont également discuté de nombreuses autres questions, dont les principales sont résumées à la fin de cette section.

4.1 Accès aux nouvelles pêches

L'accès aux nouvelles pêches et aux pêches émergentes est régi par la politique sur les pêches en développement de 1996, qui porte le nom de Nouvelle politique sur les pêches en développement depuis sa révision récente en septembre 2001. Les nouvelles pêches passent par les trois stades suivants : le stade scientifique, le stade exploratoire et le stade commercial. La nouvelle politique sur les pêches en développement (affichée sur le site Web du MPO) décrit les procédures à suivre dans les domaines de la demande de permis et de leur délivrance, à chacun de ces trois stades. Au stade scientifique, on détermine s'il existe une biomasse valant la peine d'être exploitée, tandis qu'au stade exploratoire, on détermine si la pêche envisagée possède le potentiel nécessaire pour être rentable. Si la pêche atteint le stade commercial, c'est que, par définition, elle est devenue une pêche établie.

Les intervenants n'ont pas beaucoup critiqué la politique, même si son application ne leur paraît pas cohérente dans l'ensemble des régions administrées par le MPO. La plupart d'entre eux sont d'avis qu'il faudrait donner la priorité à ceux qui ont fait franchir à la nouvelle pêche les deux premiers stades lors de l'octroi des permis commerciaux au troisième stade. En d'autres termes, ceux qui prennent les risques devraient être les premiers bénéficiaires des résultats. Quelques groupes autochtones ont toutefois avancé que les connaissances et les investissements nécessaires au lancement d'une nouvelle pêche les désavantageraient. Par contre, d'autres groupes autochtones ont conclu des partenariats avec des entreprises de pêche établies afin d'explorer de nouvelles pêches.

Passé le stade commercial initial, l'expansion des nouvelles pêches est régie par les règlements d'accès aux pêches établies, qui ont fait l'objet de nombreux commentaires de la part des intervenants.

4.2 Accès aux pêches établies, en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement

Cette section présente les réponses aux sept questions que le Groupe demandait aux intervenants d'explorer en préparation de leurs exposés oraux ou de leurs communications écrites.

4.2.1 Question n° 1. La nature des critères actuellement utilisés pour appuyer les décisions relatives à l'accès

Les critères traditionnels, précisés dans le mandat du Groupe et invoqués par le MPO dans ses décisions passées, comprennent : la contiguïté, la dépendance historique, la viabilité économique et l'équité. Certains intervenants ont cité des critères supplémentaires ou ont utilisé d'autres mots, parlant par exemple de réciprocité, d'impartialité, d'avantages sociaux et communautaires, de besoins économiques, de capacité de poursuivre la pêche et de transformer le poisson capturé, de mobilité des flottilles, d'historique de capture et de dépendance des secteurs des flottilles, et de conservation.

De nombreux intervenants trouvent que les critères traditionnels sont vagues et mal définis. La signification de la contiguïté, par exemple, est source de grande confusion. Beaucoup d'entre eux acceptent l'idée que « ceux qui vivent le plus près de la ressource doivent avoir la priorité », mais l'interprétation donnée à la contiguïté va de la proximité immédiate, valable uniquement dans le secteur côtier, à la limite extérieure des ZEE du Canada et, dans le cas des espèces sédentaires, au bord du plateau continental. Un grand nombre se sont plaints qu'on ait utilisé inconsidérément les critères de contiguïté et les autres critères traditionnels. Certains sceptiques ont été jusqu'à affirmer que les critères directeurs étaient dictés par l'opportunisme et l'objectif politique de l'heure.

Cela dit, la critique des critères et des processus utilisés pour octroyer l'accès ne fait pas l'unanimité. Dans certaines régions – comme on le montre dans la section 5 ci-après où nous décrivons certaines décisions d'accès prises récemment – les critères utilisés pour octroyer l'accès aux pêches n'ont apparemment posé aucun problème. Cela s'explique par le fait que ces critères étaient adaptés aux circonstances d'une pêche particulière et qu'ils avaient été élaborés par les participants. En réalité, les organisations de pêcheurs de ces régions se sont dites inquiètes que les recommandations émises par le Groupe ne perturbent le bon fonctionnement de mécanismes régionaux jugés efficaces.

Par contre, les participants ont protesté énergiquement contre le manque de clarté et l'application incohérente des processus décisionnels d'accès impliquant plus d'une région administrative.

4.2.2 Question n° 2. Le processus suivi dans l'application des critères susmentionnés

Une fois encore, la réponse à cette question variait selon que l'intervenant parlait de décisions régionales ou de décisions relatives à l'ensemble du Canada atlantique. Dans certaines régions, la plupart des intervenants ont reconnu que le processus d'application était à la fois transparent et cohérent. Dans d'autres, et dans les cas concernant plus d'une région administrative, de nombreux intervenants ont répondu par une question : « Quel processus? ». D'autres ont défini le processus comme la simple « intervention directe auprès de hauts fonctionnaires du MPO, y compris le Ministre ». Certains intervenants, représentant soit de grandes entreprises ou des organisations de pêcheurs, se sont montrés satisfaits jusqu'à un certain point du statu quo, mais la majorité a déploré l'absence de procédures officielles et les pressions politiques qui caractérisent le processus décisionnel. Le Groupe a entendu une litanie de plaintes concernant le manque de transparence et l'incohérence du processus décisionnel d'accès. Les demandeurs veulent connaître les règles du jeu de manière à ne pas gaspiller temps et argent à des efforts inutiles. Ils veulent être sûrs que leurs demandes sont traitées avec équité et en fonction de principes et de critères cohérents. Certains intervenants se sont déclarés en faveur de règles claires et cohérentes afin d'assurer stabilité et constance, même si ces règles ne les favorisent pas particulièrement. Les groupes autochtones ont, quant à eux, trouvé qu'ils n'étaient pas représentés de façon significative dans certains processus décisionnels.

4.2.3 Question n°3. L'efficacité des critères susmentionnés quant à leur contribution aux grands objectifs de gestion des pêches, notamment en ce qui concerne la conservation des ressources

Le Groupe retient de ses consultations que les lacunes du processus actuel constituent une menace systémique pour la conservation des ressources. De plus, le manque de définitions précises des critères et le manque de rigueur dans leur application paraissent créer un climat de méfiance et d'insécurité, et freinent la réalisation de l'objectif précis de la RPPA qui est d'arriver à une prise de décision participative. Qui plus est, les perturbations continues provoquées par l'incertitude dans la prise de décision engendrent des pertes de temps et compromettent l'efficacité de la gestion des pêches.

4.2.4 Question n° 4. Sur quels critères devraient en fait reposer les décisions relatives à l'accès?

Les commentaires des intervenants portaient généralement sur les critères traditionnels de la contiguïté, de la dépendance historique, de la viabilité et de l'équité. Les intervenants ont jugé ces critères et quelques autres pertinents, mais à des degrés divers, et ils leur ont attribué différentes significations. Certains intervenants considèrent que le partage devrait être rare et que l'accès supplémentaire ne devrait être accordé qu'à ceux qui ont déjà accès à la ressource, ce qui rendrait la définition des critères inutile.

De nombreux intervenants considèrent que la contiguïté concerne surtout les ressources côtières. Comme l'a précisé l'un d'entre eux, « la contiguïté est d'une importance cruciale dans les zones côtières; dans les zones extra-côtières, tout est question de parts historiques ». Par exemple, la contiguïté joue un rôle primordial dans la pêche au homard et n'intervient pas dans la pêche au thon, qui se pratique loin des côtes. Quelqu'un a proposé d'utiliser une formule accordant à la contiguïté une importance décroissante en fonction de l'éloignement du port d'attache ou de la base de pêche, jusqu'à ce que la mobilité de la flottille devienne un critère concurrent. Certains intervenants se sont dits partisans d'une interprétation plus large de la contiguïté, qui s'appliquerait invariablement de la côte de la province jusqu'à la limite canadienne de la zone de 200 milles. D'autres préfèrent lier la contiguïté à la notion de conservation, partant du principe que l'attachement à l'endroit engendrera une meilleure intendance de la ressource. On a aussi invoqué la contiguïté de la zone de pêche avec les côtes provinciales pour appuyer la demande de parts provinciales, tandis que d'autres opinions appuient une application plus restreinte de la contiguïté qui donnerait aux pêcheurs d'une zone d'une province la priorité sur les pêcheurs d'une autre zone de la même province.

De nombreux intervenants considèrent que les critères de dépendance historique et les parts historiques (des provinces, des régions, des secteurs de flottilles et(ou) des types d'engins) sont importants. Ce qui les préoccupe, c'est de conserver leur part ou de l'accroître s'ils estiment qu'elle est injustement petite. Certains prétendent aussi que le concept de parts historiques ne s'applique pas aux pêches relativement récentes, telles que la pêche à la crevette nordique.

Le Groupe a également entendu deux interprétations différentes de la dépendance historique. Selon la première, la dépendance concerne un stock particulier (le stock de morues du Nord, par exemple) : ceux qui ont pêché ce poisson par le passé ont le droit de le pêcher de nouveau à l'avenir. Selon l'autre interprétation, la dépendance historique est liée aux eaux dans lesquelles la pêche s'effectue : si le stock de morues du Nord s'épuise, ceux qui, historiquement, en dépendaient ont le droit historique de pêcher les autres espèces (le crabe des neiges, par exemple) dans ces eaux-là. La question de la durée de la période « historique » soulève aussi la controverse lorsqu'il s'agit de fixer les parts historiques.

La viabilité économique prend une signification différente selon les intervenants. Ceux qui ont une vision sociale de la pêche estiment que la viabilité économique des communautés côtières a une importance capitale. Ils estiment qu'il faudrait octroyer l'accès aux gens les plus nécessiteux ou à ceux qui font la preuve de leur apport à la communauté (par exemple, s'ils créent des emplois à la fois dans le secteur de la récolte et dans celui de la transformation). Ceux qui ont une vision plus commerciale de la pêche s'intéressent davantage à la viabilité des entreprises de pêche, qui devraient être capables de faire face aux fluctuations des stocks et du marché sans recourir à l'aide du gouvernement. L'accès devrait être octroyé aux entreprises les plus susceptibles de développer la pêche en maximisant le rendement de leur investissement.

Si les intervenants reconnaissent unanimement que l'équité est importante, ils reconnaissent aussi qu'elle est subjective. Les intervenants ne s'entendent pas sur la définition de l'équité ni sur son application pratique. Dans certains secteurs, l'équité ne paraissait pas faire partie des critères utiles, dans d'autres secteurs et pour d'autres groupes particuliers, elle était d'une importance capitale. Par exemple, un certain nombre d'intervenants de la région du Golfe trouvent que la division géographique actuelle des zones de pêche du crabe est inéquitable et que, de ce fait, certains groupes reçoivent plus que leur juste part.

Pour terminer, si la conservation ne figurait pas sur la liste des critères traditionnels, on en a néanmoins largement discuté aux cours des consultations. Personne ne conteste l'importance de la conservation, et

de nombreux intervenants ont même soutenu qu'on peut tenir pour acquis que la conservation existe déjà comme un critère implicite. Un groupe a proposé au GICA de considérer le problème de la conservation comme résolu. D'autres, au contraire, ont dit craindre le mauvais effet possible des permis temporaires sur la conservation s'il n'existe pas de mécanisme clair de retrait de ces permis dans le cas où le stock de poissons d'une espèce déterminée s'épuiserait. Sans l'instauration d'un tel mécanisme, selon un intervenant, « l'effondrement passé des stocks de morue se répétera avec la crevette ». D'autres se sont dits préoccupés par l'épuisement des stocks de crabe et craignent que la part de politique dans les décisions relatives à l'accès n'ait également un effet désastreux sur la conservation.

4.2.5 Question n° 5. Quel devrait être le poids relatif accordé à chacun de ces critères?

Les opinions sur la pondération des critères varient fortement suivant la signification qu'on leur donne. Pour certains, la contiguïté a une importance capitale et il faut l'appliquer jusqu'à la limite extrême des eaux territoriales. Ce faisant, l'application du critère de contiguïté exclurait l'octroi de tout accès supplémentaire à des entreprises extérieures à la province. Dans ce cas, on utiliserait d'autres critères pour décider de l'accès des pêcheurs à l'intérieur de la province. Un des intervenants suggère un système de points, assorti de règles permettant de pondérer chaque critère.

Mais les intervenants admettent généralement qu'il serait presque impossible de trouver une formule unique pour pondérer - en tout temps - tous les critères de toutes les pêches, des zones côtières aux zones extra-côtières. Pour la majorité des intervenants, la contiguïté aurait la primauté dans la zone côtière, et son importance irait en décroissant à mesure que les pêches s'éloigneraient de la côte. On évaluerait l'accès aux différentes pêches en procédant au cas par cas, car on ne disposerait pas d'un ensemble de règles universelles. Les intervenants ont également mis le Groupe en garde contre les risques inhérents à l'analyse au cas par cas : si une règle ne s'applique pas à tous les cas, qui décidera de l'applicabilité des critères et comment assurera-t-on la cohérence du processus décisionnel? Selon de nombreux intervenants, la réponse à cette question réside dans l'application d'un processus clairement défini et sérieusement contrôlé en vue d'aboutir à des décisions transparentes et équitables; autrement, les décisions prises sur l'accès seront de nouveau influencées, comme c'est le cas actuellement, par les pressions politiques.

4.2.6 Question n° 6. Quelle serait, à votre avis, la contribution la plus utile que pourrait faire le GICA?

La plupart des groupes consultés conviennent que le travail confié au Groupe est très important parce qu'il peut contribuer à améliorer la gestion des pêches dans l'Atlantique et à aider le Ministre à prendre des décisions difficiles. De nombreux intervenants trouvent que, compte tenu de la complexité des questions, il ne serait pas réaliste de s'attendre à des solutions définitives à tous les problèmes d'accès dans les courts délais impartis au GICA pour exécuter son mandat, en dépit des attentes utopiques de certains intervenants. Plusieurs questions portées à l'attention du Groupe débordaient clairement les limites de son mandat. Quelques intervenants ont trouvé que la distinction faite dans le mandat du Groupe entre « accès » et « répartition » est fallacieuse, car ces deux notions sont trop étroitement liées pour qu'on les discute séparément.

En réponse à la question, de nombreux intervenants ont déclaré que la contribution la plus utile du GICA serait de clarifier la signification des critères utilisés pour octroyer l'accès et que cette clarification contribuerait à dépolitiser et à améliorer le processus décisionnel.

Les intervenants ont majoritairement affirmé qu'il fallait instaurer un processus officiel qui contiendrait des procédures claires et fonctionnerait de manière transparente, et ils ont souhaité que le Groupe recommande un tel processus au Ministre. Mais les opinions des intervenants divergent quant au niveau d'autorité qui serait responsable de l'application de ce processus : niveau ministériel, Cabinet du Ministre ou organisme consultatif ou réglementaire externe. On a également suggéré au Groupe de faire progresser le système vers un processus permettant de concilier des intérêts opposés, incluant ceux des nouveaux utilisateurs des ressources océaniques tels que l'aquaculture, l'écotourisme et la pêche récréative en mer.

On a finalement rappelé au Groupe quelques cas réussis de partage des ressources en expansion dans lesquels le personnel du MPO et l'industrie ont collaboré étroitement pour arriver à des ententes qui s'avèrent équitables et durables. On a demandé au Groupe de soutenir ces exemples de réussite locale et de ne pas tenter d'y apporter des modifications ou des substitutions.

4.2.7 Question n° 7. À l'avenir, comment devrait-on prendre les décisions relatives à l'accès? Serait-il souhaitable d'établir une sorte de processus consultatif?

En ce qui concerne l'accès supplémentaire, les personnes consultées ont presque unanimement souhaité l'instauration d'un processus bien fondé et de règles clairement énoncées expliquant les critères à

considérer et pondérant chacun de ceux-ci. Certains ont suggéré la nécessité que ce processus soit appliqué avec transparence et aboutisse à des décisions qui reflètent l'application de principes généralement reconnus.

Les intervenants ont exprimé différentes opinions sur la manière d'atteindre ces résultats. Certains croient qu'une définition claire des critères et la pondération de ceux-ci suffiront. D'autres pensent que le processus décisionnel est au moins aussi important que les critères qui l'étayent. De nombreux intervenants trouvent que la création d'un conseil consultatif du Ministre contribuerait à rendre le processus plus transparent, alors que d'autres s'opposent à la formation d'un autre organe, qui ne ferait qu'ajouter un niveau supplémentaire à la hiérarchie bureaucratique.

On a souvent cité en exemple le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH). La plupart des intervenants reconnaissent qu'il a largement contribué à dépolitiser le processus d'établissement des quotas, même s'ils ne sont pas sûrs qu'un processus semblable permettrait de traiter aussi efficacement les questions d'accès. Le CCRH ne s'intéresse actuellement qu'aux quotas de poissons de fond; certains ont suggéré au Groupe qu'on élargisse le mandat du Conseil de manière qu'il englobe d'autres espèces, afin de renforcer son efficacité dans le domaine de la conservation des ressources. De nombreux intervenants insistent pour que le dernier mot revienne toujours au Ministre, mais quelques-uns vont jusqu'à suggérer que la décision finale relève non plus du Ministre, mais d'un tribunal quasi judiciaire. La question de la composition et du fonctionnement d'un conseil indépendant, consultatif ou réglementaire, pose un problème : de nombreux intervenants craignent que les nominations n'émanent de considérations partisans, ne soient teintées de favoritisme, ou que les intérêts directs des provinces et des intervenants ne compliquent le recrutement de personnes impartiales mais compétentes ainsi que le fonctionnement d'un tel conseil.

4.3 L'information recueillie auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux

Les quatre provinces de l'Atlantique, le Québec et le Nunavut ont un intérêt marqué pour la pêche, qui constitue un secteur important de leur économie. Le Groupe a rencontré les gouvernements provinciaux et territoriaux à deux reprises : une fois, au début des consultations (en août et en septembre) et plus tard, lors de la dernière tournée (en octobre). Les exposés des gouvernements sur les questions d'accès étaient vigoureusement articulés et généralement accompagnés de communications écrites. Nous avons résumé ci-après les réponses des gouvernements aux

questions posées plus haut, en citant des extraits des communications écrites lorsque nous l'avons jugé opportun.

4.3.1 Terre-Neuve-et-Labrador

Dans son exposé officiel au Groupe, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a clairement expliqué que, selon lui, « l'application actuelle des critères d'accès manquait de transparence, de prévisibilité, de stabilité et surtout, de cohérence ». Sa position au regard des critères d'accès est la suivante :

La contiguïté doit être le seul critère d'accès aux nouvelles pêches et aux pêches émergentes. Tout *nouvel* accès aux pêches existantes ne doit être basé que sur la contiguïté. Cependant, nous respecterons la règle de la participation historique et, par conséquent, nous reconnaitrons et respecterons la dépendance des communautés. (Traduction)

Sa définition de la contiguïté est la suivante :

Lorsque la limite d'une zone de l'OPANO (Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest) est définie par une zone terrestre, cette zone terrestre est contiguë à la zone de l'OPANO. Si la zone de l'OPANO n'est bordée d'aucune zone terrestre, la zone terrestre la plus rapprochée de la zone de l'OPANO devient la province ou le territoire contigu. (Traduction)

Donc, les eaux sont considérées comme contiguës à une province ou à un territoire si elles touchent ses côtes ou si elles en sont plus rapprochées que de toute autre province ou tout autre territoire, et elles doivent être considérées comme telles jusqu'à la limite de 200 milles marins.

Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador souhaite que les critères qu'il a proposés soient intégrés dans la législation. Il ne soutient pas l'idée d'un conseil de l'accès pour l'ensemble de la zone atlantique, préférant un conseil Canada-Terre-Neuve-et-Labrador de gestion et de mise en valeur des pêches.

4.3.2 Île-du-Prince-Édouard

Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.) trouve que « la façon dont les décisions d'octroi de l'accès ont été prises dans le passé et sont prises actuellement est inappropriée à plusieurs égards... ». La province ajoute que « les lacunes du processus décisionnel d'accès, utilisé actuellement, menace inmanquablement la conservation des ressources ».

Quant aux critères, les représentants de l'Î.-P.-É. préconisent « une approche plus réfléchie que le choix d'un seul critère tel que la

contiguïté ou l'accès historique ». Ils ont également défendu l'opinion voulant que « l'équité ne doit s'appliquer que dans la mesure où aucun territoire n'est privé d'un avantage raisonnable... ».

La province de l'Î.-P.-É. défend farouchement l'idée du rôle de premier plan que le gouvernement fédéral doit jouer dans la gestion des pêches de l'Atlantique, mais elle pense que les futures décisions seraient mieux acceptées si elles « suivaient un ensemble établi de lignes directrices » et si elles découlaient d'un processus « public et transparent ». L'Î.-P.-É. soutient aussi le principe d'un conseil consultatif pour les questions d'accès.

4.3.3 Québec

Le gouvernement du Québec a souligné l'importance d'établir des critères d'accès et de répartition clairs, précis et équitables en rappelant que la stabilité de l'industrie de la pêche dépend de ces critères. Les représentants ont déploré le manque de clarté et de cohérence du processus décisionnel, en invoquant plus particulièrement le cas de la récente décision prise sur le partage avec les pêcheurs de Terre-Neuve-et-Labrador du flétan noir dans le Golfe.

Ils ont insisté sur la nécessité de faire examiner par le GICA les critères et les mécanismes d'accès et de répartition dans d'autres pays et dans d'autres secteurs d'activité, comme l'agriculture et l'exploitation forestière. Pour le Québec, les parts historiques constituent le critère le plus équitable parce qu'il tient compte d'autres critères tels que la contiguïté, le développement de la pêche et la dépendance socio-économique. Le Québec a aussi souligné le mérite du Groupe de travail du Comité fédéral-provincial des pêches de l'Atlantique qui a rédigé des rapports sur les parts provinciales de poisson de fond (1997) et de mollusques et crustacés (1999). Ils ont défendu le principe du respect de la règle des parts historiques dans le processus de participation des pêcheurs autochtones à la pêche commerciale.

Selon eux, la création d'une structure permanente, investie d'un pouvoir quasi judiciaire, est une option qui mérite réflexion si elle prend en compte les principes de résolution des différends entre les organisations commerciales canadiennes et internationales. Néanmoins, les représentants sont convaincus qu'il ne faudra pas recourir à ce palliatif si on élabore des critères prioritaires, clairement définis.

4.3.4 Nouveau-Brunswick

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick est déçu du manque de cohérence manifeste, décelé dans l'application des critères d'accès, et il a eu l'impression qu'on avait utilisé « n'importe quel critère qui cadrerait avec le résultat escompté ». Les représentants du N.-B. se sont inquiétés du fait que le manque de cohérence et les pressions politiques

« ont eu et continueront d'avoir un effet néfaste sur la conservation, la durabilité, la stabilité et la coopération dans l'industrie de la pêche ».

Le Nouveau-Brunswick est d'avis que « la fixation de la part provinciale, compatible avec le mode de partage des flottilles, devrait être le principal critère utilisé pour assurer la stabilité de l'industrie et des communautés », et les surplus devraient être distribués en proportion des parts provinciales. La province a également insisté sur le fait que l'autorisation d'accès temporaire qui ne respecte pas la règle des parts provinciales historiques avant 1995 ne devrait pas intervenir dans le calcul des parts provinciales.

Le Nouveau-Brunswick défend aussi l'idée que les critères devraient être uniformes et précis, et comporter des lignes directrices à suivre en cas d'imprécision. Le gouvernement provincial trouve que « l'application des critères et des lignes directrices devrait être coiffée par un organisme quasi judiciaire ». Il est persuadé que, par le passé, le principe de la contiguïté l'a constamment désavantagé.

4.3.5 Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse s'inquiète de l'utilisation sélective des critères pour atteindre des résultats, et du manque de transparence du processus. Ses représentants estiment que la contiguïté est un critère important, mais pas souverain, du fait qu'il se dévalorise, dans les parts historiques, à mesure qu'on s'éloigne des côtes. La Nouvelle-Écosse désapprouve l'utilisation des parts provinciales comme critère d'accès.

Elle propose que l'on définisse clairement les critères et qu'on les classe de manière à pouvoir les appliquer dans la majorité des cas, la résolution des questions locales étant confiée aux gestionnaires du MPO. Ses représentants doutent de la possibilité de dépolitiser complètement le processus et d'éliminer complètement les recours au Ministre. Ils trouvent que, si le Ministre peut rendre ses décisions en fonction d'un ensemble de critères et de lignes directrices bien établis, et qu'il peut donc donner les raisons qui motivent ses décisions, la création d'un conseil d'accès est superflue.

4.3.6 Nunavut

L'information recueillie auprès du Nunavut fait l'objet d'une analyse séparée, car il s'agit d'un cas spécial (voir la section 8.2). Les représentants du Nunavut ont souligné le fait que la contiguïté doit être « le principal critère à considérer dans la prise de décision relative à l'accès aux pêches dans l'Atlantique » et ils « insistent sur l'accès prioritaire, par opposition à l'accès exclusif ».

Les représentants du Nunavut signalent que la part des ressources contiguës – principalement le flétan noir et la crevette – octroyée au

Nunavut est injustement petite comparée à la part des provinces de l'Atlantique.

4.4 Autres questions

Il va de soi qu'il est impossible de limiter les consultations sur les pêches à un seul sujet, et le GICA s'en est rendu compte. Le Groupe a entendu parler de nombreuses autres questions qui ne sont pas liées directement à l'accès.

4.4.1 Niveaux de déclenchement

Le mandat du Groupe exclut formellement que l'on s'interroge sur les critères pour déterminer à quel moment une pêche a connu une augmentation sensible d'abondance et(ou) de valeur au débarquement. Le Groupe se borne donc à signaler que cette question préoccupe très sérieusement de nombreux intervenants qui aimeraient qu'on l'intègre dans les ententes sur le partage et l'octroi des accès supplémentaires, comme c'est le cas dans certains PGIP.

4.4.2 Problèmes socio-économiques

Les discussions sur l'accès et la répartition sont habituellement axées sur les seuls besoins des pêcheurs. Mais il existe également des usines de transformation, à terre, qui utilisent une main-d'œuvre essentiellement féminine dont la subsistance dépend du poisson disponible. À Terre-Neuve, les membres du Groupe ont visité les installations de Woodman Seafood Products à New Harbour, dans la baie de Conception, où ils se sont familiarisés avec le fonctionnement d'une usine de transformation moderne. À Moncton, ils ont entendu les représentant(e)s de l'Association des Employé(e)s d'Usine des Produits Marins leur faire part du problème de la courte saison de la pêche du crabe qui offre aux travailleuses et travailleurs d'usine un emploi insuffisant pour leur assurer des moyens de subsistance convenables. Les difficultés des travailleuses et travailleurs ne sont pas une conséquence directe de l'accès, mais les membres du Groupe, préoccupés par la condition de ce groupe, sont d'avis qu'il faut considérer très sérieusement les conséquences, pour les communautés côtières – y compris les travailleuses et travailleurs des usines – des décisions prises au sujet de l'accès.

4.4.3 La mise en application de la loi

Les questions de mise en application de la loi débordent le cadre du mandat confié au Groupe, mais ses membres ont entendu plusieurs plaintes concernant le manque de respect des règlements. Il est généralement admis qu'on respecte beaucoup plus facilement les règlements dans un système de cogestion parce que les utilisateurs partagent un sentiment de propriété et de responsabilité. Les décisions

sur l'accès qui favorisent ces sentiments devraient donc réduire le besoin de contrôler la pêche. En règle générale, on peut prétendre que le succès rencontré par un ensemble de critères relatifs à l'octroi de l'accès dépendra de l'efficacité des mécanismes de mise en application qui sont en place.

4.4.4 Importance de la science

De nombreux intervenants ont souligné avec force le besoin d'information scientifique solide et mise à jour sur les stocks de poissons, leur biologie et leur écologie. Des données scientifiques fiables sont nécessaires à la fois à l'établissement des quotas dans une optique de conservation et au développement des nouvelles pêches. Le Nunavut insiste particulièrement sur le besoin d'études scientifiques supplémentaires des eaux du Nord.

4.5 Commentaires

Les consultations étendues, menées par le Groupe, ont révélé la complexité et la diversité de la pêche dans le Canada atlantique. Elles ont également fait ressortir les difficultés que le Groupe éprouverait à remplir son mandat.

Les membres du Groupe ont reçu deux messages principaux, qui sont dans une certaine mesure contradictoires. D'une part, on a beaucoup critiqué le manque de transparence du système actuel et le caractère apparemment arbitraire de plusieurs prises de décision. Les personnes rencontrées sont unanimement favorables à l'établissement d'un système régi par des critères clairs et un processus ouvert, donnant des résultats cohérents.

D'autre part, la majorité des intervenants reconnaissent que les pêches dans l'Atlantique sont trop diversifiées pour qu'on puisse les amalgamer dans un ensemble régi par des règles ou des critères d'exploitation universels et acceptables. Comme le Groupe se l'est entendu dire à maintes reprises, « il n'y a pas de système universel ». Par exemple, il n'est pas possible de concilier les positions des différentes provinces relativement aux critères traditionnels d'octroi de l'accès.

La conclusion implicite de ces deux messages est la suivante : les critères sont nécessaires, mais il faut les ajuster aux caractéristiques particulières de chaque situation. En bref, il faut agir avec discernement dans chaque cas. Cette conclusion soulève la question suivante : comment ce jugement doit-il être exercé, et qui s'en chargera? On abordera cette question plus loin, dans ce rapport.

5 Décisions récentes concernant l'accès

Pendant ses consultations, le Groupe a eu connaissance de nombreux cas de prises de décisions concernant l'accès à des pêches établies et à des pêches nouvelles. Cette section décrit trois de ces cas, et leurs aspects positifs et négatifs, qui illustrent l'importance du mode d'application des critères. Les cas décrits concernent la crevette nordique, le crabe des neiges de Terre-Neuve-et-Labrador et le crabe de la zone 19 du Golfe.

5.1 Crevette nordique

La pêche à la crevette nordique a commencé à se développer au cours des années 1970. En 1977, on a délivré un permis à quatre compagnies, en vue de déterminer la faisabilité de la capture de crevettes du Labrador. D'autres permis – 17 au total – ont été émis en 1978, 1979, 1987 et 1991. En 1997, on a octroyé, pour la première fois, l'accès temporaire à des participants côtiers (bateaux de moins de 65 pieds) en vertu du critère de contiguïté. En 2001, le nombre de permis octroyés atteignait 355.

Au cours de la dernière décennie, on a constaté une croissance rapide des stocks de crevettes, accompagnée d'une hausse des prix. Entre 1989 et 1999, le volume des débarquements a été multiplié par quatre, tandis que la valeur au débarquement est passée de 78 à 280 millions \$.

En 1996, on a établi des critères de partage de l'accroissement des stocks en procédant à un processus public, qui ne comprenait toutefois pas de formule à suivre pour partager les augmentations annuelles du total autorisé des captures (TAC) entre les détenteurs de permis et les nouveaux venus temporaires.

Par conséquent, c'est le Ministre qui devait procéder à ce partage chaque année. En 2000, la décision d'allouer un quota de 1 500 tonnes de pêche de crevette nordique de la division 3L de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO), au sud-est de Terre-Neuve-et-Labrador, à un consortium de l'Î.-P.-É. a soulevé une vive controverse à Terre-Neuve-et-Labrador.

Terre-Neuve-et-Labrador croyait fermement que, sous l'autorité des précédents ministres des Pêches et des Océans, la contiguïté avait été le principal critère appliqué dans l'octroi de l'accès à la pêche de la crevette nordique à des participants temporaires. Or, la décision relative à l'Î.-P.-É. faisait fi du critère de contiguïté. De leur côté, les intervenants de l'Î.-P.-É. rétorquaient que, si la contiguïté était si importante dans l'octroi de l'accès à la crevette, ce critère n'avait pas été appliqué avec équité et cohérence à l'Î.-

P.-É., qui avait été exclue jusque-là de l'exploitation de la ressource que constitue la crevette du Golfe.

Quoi qu'il en soit, le cas de la crevette nordique a constitué l'exemple le plus frappant de manque de transparence dans l'application des critères d'accès que le Groupe a rencontré lors de ces consultations. Ce manque de transparence donne l'impression que les critères d'accès sont appliqués avec une incohérence qui frise l'arbitraire.

5.2 Pêche du crabe des neiges de Terre-Neuve-et-Labrador

La pêche dirigée du crabe des neiges a débuté à Terre-Neuve-et-Labrador pendant les années 1970. À cette époque, les entreprises concernées étaient relativement petites et les débarquements annuels s'élevaient à moins de 5 000 tonnes pour l'ensemble de la province. Une décennie plus tard, les débarquements avaient augmenté considérablement pour atteindre 69 000 tonnes en 1998. En 2000, ils sont redescendus à 55 000 tonnes, mais ils étaient quand même dix fois plus élevés que les débarquements des années 1970. On considère généralement que la croissance exponentielle des débarquements de crabes est liée au déclin abrupt des stocks de poissons de fond, car le poisson de fond se nourrit de crustacés benthiques.

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, on a créé une pêche à entrées limitées en délivrant 71 permis de pêche du crabe des neiges à temps plein à des propriétaires de bateaux de 50 à 65 pieds de long. Entre le début et le milieu des années 1980, les ressources en poissons de fond ont commencé à diminuer, alors que les stocks de crabe des neiges augmentaient régulièrement. Réagissant à cette situation, le Ministère a pris des mesures pour permettre à certains propriétaires de bateaux de pêche du poisson de fond d'augmenter leurs revenus en accédant à la pêche du crabe des neiges. Avec le temps, on a délivré 700 permis supplémentaires de pêche du crabe, à des propriétaires terre-neuviens de bateaux de 35 à 65 pieds de long.

L'étape suivante consistait à donner accès à la pêche à des propriétaires de bateaux de moins de 35 pieds de long. En 1995, le Ministère a octroyé des permis d'accès temporaire à un nombre limité de pêcheurs du groupe noyau possédant des bateaux de moins de 35 pieds de long. L'accès leur était octroyé temporairement parce qu'on doutait sérieusement de la durabilité des récoltes, exceptionnellement élevées, de crabe des neiges.

On a ainsi délivré quatre cents permis saisonniers à des propriétaires de ce type de bateau, par le truchement d'une loterie. Le système de loterie a été très controversé, et le Ministère a calmé le jeu en octroyant, en 1996, l'accès temporaire à tous les pêcheurs du groupe noyau possédant un bateau de moins de 35 pieds, qui ne détenaient pas encore de permis de pêche du

crabe. En 2000, le nombre de permis saisonniers est passé de 400 à 2 500 environ.

Les trois points suivants méritent d'être mentionnés. Premièrement, en 2000, les flottilles détentrices de permis supplémentaires et de permis saisonniers profitaient d'environ 85 p. 100 de la récolte de crabe des neiges de Terre-Neuve-et-Labrador, la flottille de pêche du crabe à temps plein récoltant le reste.

Deuxièmement, l'importance de la récolte de crabe pour les bateaux terre-neuviens de moins de 65 pieds a augmenté considérablement. De 1987 à 1990, le crabe des neiges représentait moins de 10 p. 100 de la valeur des récoltes de ces bateaux. En 2000, ce chiffre est passé à 80 p. 100.

Troisièmement, les détenteurs de permis saisonniers ont exercé des pressions pour qu'on convertisse leurs permis temporaires en permis permanents. Début 2001, le Ministre a nommé spécialement deux personnes pour étudier la question. Elles ont rédigé un rapport qui est actuellement examiné par le Ministre.

L'exemple de la pêche du crabe des neiges à Terre-Neuve-et-Labrador présenté au Groupe montre clairement comment on peut faire passer au second plan la conservation – dont l'importance est pourtant reconnue – au bénéfice d'autres considérations. De nombreux intervenants ont souligné le caractère cyclique et volatil des stocks de crabes (et de crevettes). Ils estiment que, si on octroie l'accès temporaire à des pêcheurs quand les stocks sont élevés, il faut disposer d'un mécanisme de sortie bien établi et pouvoir l'appliquer lorsque les ressources commencent à décliner. Le Groupe n'a pas trouvé de stratégie semblable, dans le cas de la pêche du crabe des neiges, et cette lacune est inquiétante.

5.3 Crabe de la zone 19 du Golfe

La pêche du crabe des neiges, au nord-ouest du cap Breton (dans la zone appelée zone 19 du Golfe) est un exemple de solution locale apportée à la question du partage des ressources. Cette pêche ne cesse de croître, en volume et en valeur, depuis qu'elle a débuté, vers le milieu des années 1970. L'historique de la gestion de cette expansion montre le combat que le MPO a dû mener pour accommoder les nouveaux participants à cette pêche et assurer la réussite économique de ceux qui en faisaient déjà partie, tout en évitant une explosion de la capacité pour assurer la conservation de la ressource. Cette prouesse, qui a demandé beaucoup d'ingéniosité, ne s'est pas accomplie sans tracas : pressions politiques, manifestations, rivalités entre flottilles, protestations et barrages routiers. Grâce en partie à une entente de cogestion, on est arrivé à une certaine stabilité au cours des années 1996 à 2000, période pendant laquelle la biomasse et les prix ont suffisamment augmenté pour déclencher le mécanisme de partage conjointement mis sur pied par les parties. Le renouvellement d'une entente de cogestion de neuf ans a été négocié en 2001.

Les 25 ans d'histoire de la zone 19 montrent les difficultés inhérentes à l'application d'un processus équitable et fournissent un exemple d'élaboration progressive et réussie de critères (contiguïté, pêcheurs *bonifides*) et de mécanismes (loterie, ententes avec l'industrie, cogestion) de partage de l'accès qui sont équitables et qui assurent la conservation de la ressource. Vue dans son ensemble, l'expérience de la zone 19 prouve qu'on peut atteindre un niveau substantiel d'autogestion dans l'industrie. Le groupe des crabiers de la zone 19 consulté par le GICA s'est dit mécontent de la situation actuelle, mais ce mécontentement provient de la décision prise par le Ministre de réduire les répartitions et d'admettre de nouveaux participants, plutôt que de la remise en question des principes fondamentaux du processus de cogestion.

6 Rôle croissant des participants de l'industrie dans la gestion

Pendant plus d'une décennie, le gouvernement a eu pour politique d'encourager l'industrie à jouer un rôle de plus en plus important dans la gestion des pêches. Début 2000, 161 pêches étaient régies par des plans de gestion, comprenant les Plans de gestion intégrée des pêches (PGIP). Ces plans, conçus pour encourager la cogestion, sont élaborés conjointement par les gestionnaires du MPO et l'industrie. Ils expliquent en détail les règlements (saisons, engins, quotas) et renferment les critères de partage, entre les participants, de l'augmentation des ressources en fonction de chaque pêche. Le Groupe a entendu des critiques sur certains PGIP à propos desquels les négociations n'étaient pas terminées avant le début de la saison; les plans sont apparus après la saison, alors que la réglementation de la pêche avait déjà été appliquée.

Le Groupe a reçu l'instruction de ne pas déranger le succès des PGIP ou des ententes couronnées de succès. Ces succès ont été obtenus à l'échelle locale, grâce au leadership du MPO et des participants de l'industrie. Ils illustrent l'avantage de prendre les décisions le plus près possible du lieu de leur application; c'est le principe de la « subsidiarité », comme l'appelle un universitaire de la Nouvelle-Écosse. La seule question en suspens consiste à déterminer si on peut améliorer le processus en y faisant participer des représentants de l'intérêt public au lieu de limiter la participation à ceux qui ont des intérêts directs dans la pêche.

6.1 Conseils consultatifs des espèces en développement et gestion communautaire

L'histoire de la gestion de la pêche du crabe dans la zone 19 de la région du Golfe illustre la tendance du Ministère d'amener les participants de l'industrie à prendre une plus grande part dans les décisions afin de réduire le nombre de décisions prises par le Ministre.

Le document de travail de la RPPA propose d'étendre ce mouvement et de laisser aux participants de l'industrie plus de latitude pour fixer leurs propres objectifs sociaux et économiques, dans des limites raisonnables, et décider de l'utilisation des ressources halieutiques.

Les intervenants ont souvent mentionné les réalisations des conseils des espèces en développement de la région des Maritimes comme exemples d'application efficace et transparente, au niveau local, des critères d'accès aux espèces nouvelles et émergentes.

Ainsi qu'on l'a mentionné, le développement d'une pêche passe par trois stades : le stade scientifique (ou expérimental), le stade exploratoire et le

stade commercial. Au stade scientifique, les travaux visent à déterminer si la biomasse mérite d'être exploitée. Passé ce stade, la pêche entre dans le stade exploratoire, au cours duquel on entreprend des travaux en vue de déterminer si elle est économiquement viable, ce qui dépend des coûts de la récolte de la ressource et de la facilité d'écouler les prises et les sous-produits. Si le deuxième stade est concluant, on détermine la durabilité de la récolte, et la pêche entre dans le troisième stade (commercial). À la fin de ces trois stades, la pêche, initialement pêche « en développement », devient une pêche « établie ».

Les deux premiers stades prennent parfois plusieurs années, exigent d'importants capitaux et des connaissances étendues, et comportent des risques considérables.

Dans la région des Maritimes, on a établi trois Conseils consultatifs de zone des espèces en développement et un Conseil consultatif régional des espèces en développement; ce dernier traite les cas de chevauchement des limites entre les conseils de zone et les cas de pêches hauturières en développement. Les conseils sont formés de représentants de l'industrie de transformation, des organisations de pêcheurs, des groupes autochtones, des gouvernements provinciaux et du Ministère. Les règles qui régissent leurs prises de décision paraissent transparentes, et les conseils semblent les appliquer avec cohérence. Ils examinent les demandes de pêches expérimentales et transmettent leurs recommandations au Ministère par le truchement du conseil approprié. Si la pêche passe au stade exploratoire et qu'elle est hauturière, on lance un appel d'offres basé sur la participation. Si elle est semi-hauturière ou côtière, on octroie un nombre limité de permis d'exploration pour répondre à la demande de tous les pêcheurs du groupe noyau, capables de consacrer leur temps à ces activités et qui satisfont aux exigences de contiguïté. Par le passé, on octroyait ces permis par loterie.

Si la pêche atteint le stade commercial, on commence par délivrer des permis aux demandeurs admissibles. Les permis scientifiques (ou expérimentaux) et exploratoires sont de plus en plus offerts aux communautés de pêcheurs professionnels (pour réduire au minimum les éventuels effets du transfert des permis à entrée limitée) et aux communautés autochtones.

Le régime paraît, dans son ensemble, inclusif, même si certains groupes autochtones affirment préférer d'autres processus. De plus, il semble qu'on y applique les règles avec transparence et cohérence. Le régime des Maritimes constitue, à notre avis, un modèle de prises de décisions relatives à l'accès dont devraient s'inspirer les autres régions du Canada atlantique. Il faut toutefois mentionner que les conseils ne peuvent assumer efficacement leurs responsabilités que si les représentants de toutes les parties et de tous les participants ont l'occasion d'exprimer librement leur point de vue. Cette condition est particulièrement importante dans le cas des peuples autochtones, compte tenu du statut constitutionnel de leur

intérêt dans la pêche. On pourrait songer à élargir la représentation au sein des conseils en y introduisant des personnes ferrées sur le sujet, qui représenteraient l'intérêt public et interviendraient en faveur de l'environnement.

On a également progressé considérablement dans le domaine de la gestion communautaire depuis l'introduction de ce système, en 1995. Dans ce contexte, on définit les communautés soit géographiquement, soit en fonction de l'intérêt commun d'un groupe particulier. Les décisions sont prises par des conseils de représentants élus. Le Ministère se base sur l'historique des captures pour attribuer aux conseils les répartitions résultant d'une augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement (la pêche du crabe, par exemple). Les conseils prennent alors la responsabilité de déterminer quels pêcheurs profiteront de l'augmentation d'abondance. Les schémas de gestion communautaire ont fourni au Groupe des exemples où des critères d'octroi de l'accès à des pêches intrarégionales établies ont été appliqués avec transparence et cohérence, et ont été jugés équitables par tous les participants.

7 Processus décisionnel d'accès dans d'autres pays et instances et d'autres secteurs de ressources naturelles

7.1 Autres pays et instances

Le mandat du GICA comprenait l'examen du processus décisionnel d'accès aux pêches d'autres pays de pêcheurs et d'autres secteurs de ressources naturelles, dans l'espoir que le Groupe découvre des éléments dont on pourrait s'inspirer pour traiter la question de l'accès aux pêches dans la région de l'Atlantique.

L'examen du processus décisionnel d'accès s'est concentré sur l'accès aux pêches établies, par opposition aux pêches émergentes, pour la seule raison que les problèmes d'accès, au Canada atlantique, concernent essentiellement l'expansion des pêches établies.

On a examiné cinq endroits : la Nouvelle-Zélande, l'Islande, l'Australie, l'Union européenne et les États-Unis. La disponibilité des données et de l'information a, en partie, guidé notre choix. On a commencé par la Nouvelle-Zélande et l'Islande parce que, dans ces deux pays, la pêche représente une partie importante du produit intérieur brut et que la gestion des pêches y est très développée.

7.1.1 Nouvelle-Zélande

Ce qui rend le cas de la Nouvelle-Zélande intéressant, c'est que ce pays dispose d'un système de gestion des quotas de pêche parmi les plus développés au monde. Lorsqu'on incorpore une nouvelle espèce au système de gestion des quotas (SGQ), on distribue les quotas en se basant sur l'historique de la capture en tenant compte des droits des aborigènes (voir ci-dessous). Une fois les quotas attribués, toute augmentation du TAC ou de la valeur au débarquement est répartie entre les détenteurs de quotas.

Le pêcheur qui souhaite accéder à une pêche établie du SGQ doit commencer par obtenir un permis de pêche, puis acquérir un quota en l'achetant à un détenteur de quotas existant. Il n'a pas accès à la pêche gratuitement.

Ce qui intéressait le GICA dans le cas de la Nouvelle-Zélande, c'est l'attribution de l'accès et la délivrance de quotas à des aborigènes, en l'occurrence les Maoris. Après des années de négociations, les Maoris et

le gouvernement néo-zélandais ont signé un acte de constitution autorisant les Maoris à acheter la moitié de la plus grande entreprise de pêche néo-zélandaise. Les Maoris se sont ainsi retrouvés propriétaires d'un tiers environ des quotas de pêche existants au pays. De plus, l'acte leur donnait la possibilité d'acquérir 20 p. 100 de tout nouveau quota. La gestion des quotas des Maoris est assurée par la Commission du Traité des pêches de Waitangi, qui est sous contrôle maori. Par conséquent, une augmentation d'abondance dans une pêche du SGQ, dans laquelle les Maoris ont un quota, ou l'établissement de nouveaux quotas, entraîne l'attribution automatique d'une partie de ces quotas aux Maoris.

7.1.2 Islande

Le cas de l'Islande ressemble à celui de la Nouvelle-Zélande, exception faite pour la question autochtone. La gestion des quotas y est aussi très développée et lorsqu'on établit les quotas initiaux, on se base aussi sur l'historique de la capture.

Le pêcheur qui souhaite accéder à une pêche doit commencer par obtenir un permis, ce qui est relativement facile. Si la pêche en question est gérée par quotas (et rares sont celles qui ne le sont pas), le pêcheur ne peut obtenir un quota que s'il l'achète d'un détenteur existant.

7.1.3 Australie

L'Australie est en train d'adopter un système compréhensif de droits de pêche réglementaires (DPR) (*Statutory Fishing Rights (SFRs)*). Une fois que les quotas de pêche sont attribués, on ne peut y ajouter aucun DPR supplémentaire. Et pour accéder à la pêche, le pêcheur doit acheter un droit d'entrée.

Philip Marshall, directeur général de la stratégie et de la planification de l'Australian Fishing Management Authority, a été interviewé dans le cadre de la recherche sur les pays étrangers. Il a expliqué que, du point de vue australien, accorder à des participants supplémentaires l'accès à une pêche à DPR établie, en se basant sur l'augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement, comprendrait d'importants risques. Le gouvernement serait amené à prendre des décisions arbitraires basées sur la richesse des pêcheurs, ce qui entraînerait un risque de surcapitalisation, avec tout ce que cela implique pour la conservation de la ressource.

7.1.4 Union européenne

La gestion des pêches dans l'Union européenne (UE) est, on s'en doute, très compliquée, compte tenu du nombre de pays de l'Union. Les pêches de l'UE sont régies par la Politique commune de la pêche, adoptée en 1983 et modifiée en 1992. Les ressources halieutiques de la

zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles sont gérées par la Commission européenne, exception faite pour la zone de 12 milles qui relève de chaque État membre.

Les décisions stratégiques finales concernant les pêches, incluant les TAC, les quotas et les autres dispositions y afférentes, sont prises par le Conseil des ministres des Pêches des États membres, lors d'une réunion qui se tient à la fin de chaque année. Les principes suivants régissent la Politique commune de la pêche :

- les pêcheurs de l'UE doivent avoir le même accès aux eaux des États membres, exception faite pour la zone côtière (12 milles) réservée aux pêcheurs locaux qui ont traditionnellement pêché à cet endroit;
- chaque État membre se voit octroyer un pourcentage fixe du TAC, ou quota national, pour une espèce particulière. Ce pourcentage a été établi en 1983, et il est basé sur la répartition des TAC en fonction des dossiers de captures antérieures;
- la seule latitude laissée aux États, dans la répartition des TAC, c'est la possibilité d'échanger des quotas;
- chaque État membre définit le droit d'accès qui sera accordé à ses pêcheurs. L'enregistrement d'un bateau dans un registre national donne au bateau le droit d'accès au système national de répartition des quotas. Chaque État a ses propres règles d'enregistrement des bateaux;
- les États membres ne peuvent pas limiter l'accès à leurs quotas nationaux à leurs propres citoyens. Les décisions des tribunaux, basées sur le droit d'établissement (*Traité de Rome*), stipulent que le citoyen d'un État peut acheter un bateau de pêche dans un autre État et obtenir, par le biais d'un établissement secondaire dans ce deuxième État, l'autorisation d'y pêcher et de se faire octroyer des quotas;
- les techniques de gestion des quotas varient d'un pays à l'autre. Les quotas peuvent être conservés dans une réserve nationale, ou alloués soit à des organisations de producteurs, soit à des propriétaires individuels de bateaux. Dans certains cas, il est possible de louer, d'acheter ou d'échanger les quotas. Chaque État membre a la responsabilité de contrôler la conformité de ses pêcheurs aux règles établies en matière de quotas.

En ce qui concerne l'octroi de l'accès et de la répartition basé sur l'augmentation de l'abondance de la ressource et(ou) de la valeur au débarquement, il suffit de retenir que, les TAC étant déterminés par le Conseil des ministres des Pêches et les pourcentages nationaux des TAC étant constants, toute augmentation de l'abondance de la ressource et(ou) de la valeur au débarquement d'une pêche ne modifie

en rien les principes de base de la répartition. Les États membres de l'UE partagent donc toute augmentation sur la base d'une formule préétablie.

7.1.5 États-Unis

La gestion des pêches aux États-Unis est tout aussi complexe, car les États y participent à titre individuel, ce qui empêche toute généralisation. Le Groupe s'est concentré sur une étude de cas, la pêche à la goberge de l'Alaska, qui représente la plus importante pêche d'une seule espèce aux États-Unis et qui est particulièrement intéressante parce que les autochtones y participent.

La pêche à la goberge de l'Alaska a souffert d'une forte surcapitalisation et, comme le principe des quotas individuels transférables (QIT) était jugé politiquement inacceptable, il a fallu trouver d'autres moyens de résoudre le problème.

À la place des QIT, on a instauré les quotas de développement communautaire (QDC), par le truchement du Programme de développement communautaire de l'ouest de l'Alaska. On a en outre encouragé les autres pêcheurs de goberge à établir des coopératives, en vertu de l'*American Fisheries Act* (AFA), dans l'espoir que cette mesure résoudrait le problème de la surcapitalisation.

L'AFA divise le TAC en quatre parts. Le Programme de développement communautaire de l'ouest de l'Alaska reçoit un quota de 10 p. 100 du TAC attribué aux QDC. Le reste du quota est réparti entre les autres participants dans les proportions suivantes : usines de transformation côtières (50 p. 100), bateaux livrant aux navires-mères hauturiers (10 p. 100) et pêcheurs/conditionneurs (chalutiers usines) et bateaux livrant aux pêcheurs/conditionneurs (40 p. 100). L'AFA n'émet aucune restriction quant aux origines de celui qu'elle autorise à pêcher et à transformer la goberge des QDC. Cette décision est laissée aux groupes individuels des QDC, qui comptent des villages côtiers autochtones. Cependant, l'AFA régleme les noms des bateaux ou les critères de qualification des bateaux et des usines de transformation admissibles à la pêche, dans les trois secteurs non soumis aux QDC. En fait, les participants de ces trois secteurs forment trois coopératives qui fixent chacune leurs répartitions de quotas. Les pêcheurs sont aussi limités dans le choix des usines de transformation auxquels ils livrent leur capture, et les nouvelles usines de transformation ne sont admises que si elles répondent à la condition décrite ci-dessous.

En réalité, l'AFA a fermé l'accès à la pêche et aucun nouveau venu ne sera admis sans que la Loi soit amendée. Cependant, la Loi permet à de nouvelles usines de transformation côtières de participer aux activités du secteur pertinent si le TAC de la goberge dépasse les 110 p. 100 du niveau de 1997.

Dans la section qui suit, nous traiterons d'autres industries de ressources naturelles ou agricoles du Canada. Le Groupe a choisi les exemples de l'industrie forestière de la Colombie-Britannique et celle de l'industrie laitière.

7.2 Autres secteurs

7.2.1 L'industrie forestière de la Colombie-Britannique

La plus grande partie des terres forestières de la C.-B. (95 p. 100) appartient à l'État. Les droits de récolte sont basés sur un système de permis qui comprend essentiellement des concessions de fermes forestières, d'une durée de 25 ans, pour les grandes entreprises, et des permis d'exploitation forestière, d'une durée de 15 ans, pour les petites entreprises. En principe, les permis ne sont pas « renouvelables », ils ne peuvent être que « remplacés », et ce, à la discrétion du gouvernement.

Le GICA s'est particulièrement intéressé aux conditions qui s'appliquent aux petites entreprises nouvelles venues. Les nouveaux venus admissibles reçoivent des droits de récolte d'une durée de 5 ans en vertu du programme gouvernemental d'aide à la petite entreprise. Mais l'obtention de ces droits n'est pas gratuite. Les droits sont mis aux enchères entre les candidats, admissibles en vertu du programme d'aide à la petite entreprise. Les soumissionnaires doivent mentionner dans leur offre la redevance d'exploitation par volume qu'ils proposent, le nombre d'emplois qu'ils comptent créer et les investissements qu'ils envisagent (construire une scierie, par exemple).

7.2.2 L'industrie laitière

La production de lait se divise en deux grandes catégories : le lait de consommation (c'est-à-dire le lait de table et la crème) et le lait industriel (utilisé dans la fabrication de produits tels que le beurre, le fromage et le yogourt). Le gouvernement fédéral a délégué aux provinces son pouvoir de réglementer le marché interprovincial et d'exportation du lait de consommation, mais il conserve ce pouvoir pour le lait industriel et les produits laitiers.

L'objectif de la production de lait de consommation est fixé individuellement par les provinces, mais une entente fédérale-provinciale, le Plan national de commercialisation du lait, précise la méthode de calcul à appliquer pour déterminer la production cible nationale de lait industriel qui répondra à la demande des marchés intérieurs et de certains marchés d'exportation, conformément aux engagements pris par le Canada à l'égard de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce plan sert aussi de base à la répartition des quotas aux provinces, c'est-à-dire des quotas de mise en marché (QMM).

Le Comité canadien de gestion des approvisionnements du lait (CCGAL) supervise l'application du Plan national de commercialisation du lait. Présidé par la Commission canadienne du lait (une société d'État qui joue un rôle de facilitateur central auprès des membres de l'industrie laitière canadienne), le CCGAL comprend des représentants des producteurs et des gouvernements de toutes les provinces. Les représentants des organisations nationales de consommateurs et de producteurs font également partie du CCGAL, à titre de membres sans voix délibérative.

Sur la base d'une formule établie par le CCGAL, les changements de QMM sont déterminés automatiquement, au moyen du calcul continu des besoins canadiens pour les 12 mois à venir. La formule déclenche un changement de QMM dès qu'une augmentation de 1 p. 100 ou plus se manifeste deux mois de suite, ou dès qu'une diminution de 0,5 p. 100 ou plus se produit pendant deux mois consécutifs.

Le CCGAL suit les dispositions du Plan national de commercialisation du lait pour établir les parts provinciales des QMM. Chaque province alloue sa part de QMM à ses producteurs, conformément à ses propres règles.

Les critères qui servent de base à la détermination des parts provinciales sont la population et la production historique. Lorsqu'un changement survient dans les QMM, on pondère les quotas à raison de 90 p. 100 à la population et 10 p. 100 à la production historique. Ces critères peuvent subir des modifications sous l'effet de critères mineurs, comme des considérations provinciales spéciales destinées à empêcher les quotas des petites provinces de descendre sous un certain plancher.

Chaque province fixe les critères que doivent remplir les demandeurs pour obtenir des quotas de production de lait de consommation ou de lait industriel. Normalement, un membre de la famille d'un producteur de lait peut obtenir un certain quota par transfert familial. Pour obtenir des quotas, les autres doivent les acheter à des détenteurs de quotas existants.

7.3 Pêches autochtones dans d'autres pays

Le Groupe a examiné l'approche adoptée pour l'accès aux pêches des peuples autochtones dans quatre autres pays que le Canada – les États-Unis, la Scandinavie, la Nouvelle-Zélande et l'Australie – afin de savoir si certaines de ces approches pouvaient être utiles au Canada. Les approches diffèrent en fonction du statut juridique des groupes autochtones considérés, mais elles présentent aussi les similitudes suivantes :

- les pays distinguent nettement l'accès commercial de l'accès non commercial à la pêche. La pêche à des fins alimentaires ou rituelles est généralement reconnue et acceptée. Dans l'ordre des priorités, l'accès des Autochtones à la pêche non commerciale se classe juste derrière la conservation et avant l'accès à la pêche commerciale;
- dans tous les cas examinés, les pêcheurs autochtones sont libres de participer individuellement aux pêches commerciales à condition qu'ils obtiennent les permis et les quotas requis. L'accès aux pêches commerciales par les collectivités autochtones pose un problème dans tous les pays examinés;
- on commence seulement à traiter de manière systématique l'accès collectif à la pêche commerciale. Les peuples autochtones ont de plus en plus recours aux tribunaux pour définir leurs droits d'accès à la pêche commerciale, et les pays doivent progressivement reconnaître davantage les droits de pêche des Autochtones.

Aux États-Unis, en vertu de la décision *Boldt*, on a octroyé jusqu'à 50 p. 100 de la récolte disponible aux tribus du Nord-Ouest, pour assurer aux membres des tribus une subsistance convenable. L'accès est géré par une série de conseils de cogestion, qui ont une gamme étendue de responsabilités dans la gestion des ressources. On ne semble pas distinguer l'accès commercial de l'accès non commercial. L'intendance autochtone est assurée grâce à des ententes de cogestion.

En Nouvelle-Zélande, ainsi qu'on l'a décrit plus haut (voir la section 7.1.1), la *Treaty of Waitangi (Fisheries Claims) Settlement Act* octroie un quota aux pêcheurs maoris, assure le financement de la participation commerciale des Maoris et confie l'intendance de la ressource aux Maoris. Ceux-ci ont, depuis, créé un réseau d'entreprises qui participent très efficacement à l'exploitation commerciale des pêches, sous la supervision de la Treaty of Waitangi Fisheries Commission. De plus, la participation réussie des Maoris à la pêche commerciale leur a permis d'exercer une plus grande influence sur la protection des droits de pêche coutumiers et de créer un nombre croissant de réserves de pêche *mataitai* contrôlées par eux.

En Australie, la décision *Mabo* de 1992 a reconnu le titre autochtone à la terre et à la mer, mais elle ne précise pas si ce titre se traduit par des droits aborigènes à disposer des ressources naturelles, à des fins tant rituelles que commerciales. La *Native Title Act* (1993) protège toutefois le droit aborigène aux ressources, à condition que celles-ci soient utilisées pour des « besoins personnels, domestiques ou communautaires non commerciaux ». Selon l'interprétation donnée à cette clause, le gouvernement ne peut intervenir dans les activités des aborigènes liées à la pêche, et les pêcheurs aborigènes n'ont besoin d'aucun permis tant qu'ils ne pêchent pas à des fins commerciales.

En Scandinavie, la Norvège et la Suède reconnaissent les droits autochtones des Lapons qui s'occupent de la garde des troupeaux de rennes. Ces droits comprennent l'accès non exclusif aux terres publiques pour le pacage des troupeaux et aux ressources de ces terres à des fins non commerciales. Ce droit implique, pour chaque État, l'obligation de consulter les Lapons lorsque des projets de mise en valeur (autres que ceux de l'industrie forestière) risquent de « déranger considérablement » les Lapons dans leurs activités. De plus, les Lapons peuvent faire partie d'un conseil de gestion des ressources des comtés, qui possède un pouvoir décisionnel sur les questions d'accès et de quotas liées à l'utilisation des terres publiques. De plus, les Lapons qui ne sont pas des bergers de rennes (c'est-à-dire la grande majorité d'entre eux) peuvent participer individuellement aux pêches. Et finalement, on a créé en Norvège, en Suède, en Finlande et même en Russie, un parlement lapon qui constitue le principal organe consultatif de ces pays et qui régit les affaires laponnes.

7.4 Commentaires

L'enquête menée sur le processus décisionnel d'accès dans d'autres pays et d'autres secteurs des ressources naturelles et de l'agriculture aboutit à une conclusion majeure. L'octroi à titre gratuit de l'accès aux pêches, tel qu'il se pratique dans le cas des pêches du Canada atlantique en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement est totalement inaccoutumé dans les autres pays et dans les autres secteurs. Ailleurs, les pêcheurs qui souhaitent accéder aux pêches doivent acheter leur droit d'entrée. Même dans les autres secteurs des ressources naturelles et de l'agriculture au Canada, l'accès gratuit n'existe pas. Dans le secteur forestier de la Colombie-Britannique, par exemple, bien que l'admission de nouveaux venus (en l'occurrence des petites entreprises) soit prévue, les nouveaux candidats doivent faire une offre en vue d'acheter des droits de récolte.

Dans un contexte où l'accès aux ressources halieutiques publiques est gratuit (si l'on exclut les coûts des permis), il est légitime que le gouvernement étudie le moyen de se servir des décisions relatives à l'accès pour atteindre d'autres objectifs stratégiques. Certains ont suggéré, par exemple, que l'on tienne compte, dans le processus décisionnel concernant l'accès, de la qualité de bons citoyens des firmes.

Et ce qui importe le plus, comme on le verra plus loin, c'est d'assujettir l'accès aux pêches à la condition *sine qua non* du respect des principes de conservation.

8 Accès aux pêches octroyé aux Autochtones et au Nunavut

Dans ses délibérations, le Groupe a dû accorder une attention particulière à la question de l'accès et de la participation aux pêches des Autochtones et du Nunavut : à la participation des Autochtones, en raison de leur statut constitutionnel, et au Nunavut, à titre de nouveau participant au processus de gestion des pêches. Les communautés autochtones des provinces et du Nunavut ont besoin de soutien pour accroître leur capacité et rendre leur participation plus efficace.

8.1 Participation des Autochtones

Historiquement, les peuples autochtones ont été sous-représentés au sein de l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique et dans de nombreux secteurs de l'économie de cette région. Les chefs des Mi'kmaq, des Malecite et des Passamaquoddy, des Inuits et des métis, ont travaillé d'arrache-pied au cours des deux derniers siècles pour que l'on respecte leur mode de vie et qu'on leur fournisse les moyens de subvenir aux besoins des individus, de leurs familles et leurs communautés. Un des objectifs les plus importants de leur stratégie de développement est de pouvoir pratiquer leurs activités traditionnelles telles que la pêche et la chasse, et de permettre aux personnes et aux communautés de participer à ces activités dans un but commercial. La Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA) du Ministère et le jugement *Marshall* rendu par la Cour suprême du Canada les ont sérieusement aidés à se rapprocher de cet objectif.

Le jugement *Marshall* a changé le visage de l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique. Le jugement a notamment accordé aux Mi'kmaq le droit issu des traités de capturer et de vendre des poissons qui leur assurera une subsistance convenable. Comme l'a affirmé le juge Binnie de la Cour suprême : « les droits issus des traités se limitent au fait de pouvoir se procurer les « biens nécessaires » (expression qui, selon moi, s'entend aujourd'hui d'une subsistance convenable), et ne s'étendent pas à l'accumulation de richesses illimitées ». La Cour suprême du Canada a précisé que la « subsistance convenable » comprenait « des choses essentielles comme « la nourriture, le vêtement et le logement, complétées par quelques commodités de la vie », mais non de l'accumulation de richesses... Elle vise les besoins courants. C'était là l'intention commune des parties en 1760. Il est juste de suivre cette interprétation aujourd'hui ». Ce droit issu des traités est un droit collectif.

Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits – ancestraux et issus des traités – des peuples autochtones. Le

jugement *Marshall* reconnaît aux Autochtones le droit protégé constitutionnellement de pêcher à des fins de subsistance convenable. Cette protection change la nature de la participation autochtone à l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique : à la participation de personnes jouissant d'un privilège – comme celui des pêcheurs non autochtones – on substitue une participation de communautés nanties du droit de participer à une activité commerciale et d'en tirer un certain revenu.

Dans les dispositions du jugement *Marshall*, il faut sous-entendre que les critères d'accès garantissent que l'on reconnaîtra le droit des Autochtones de pêcher en vue d'en tirer une subsistance convenable comme un droit prioritaire, et que les processus décisionnels d'accès tiendront compte d'une participation autochtone substantielle et effective.

Le mandat du Groupe exige que les membres soient conscients des arrangements conclus pour protéger les pêches autochtones en vertu de la SRAPA et du jugement *Marshall*. Les membres du Groupe ont été heureux de constater que les pêcheurs non autochtones souhaitent partager les ressources avec les pêcheurs autochtones. Cependant, les pêcheurs exigent souvent en revanche que toutes les pêches commerciales soient soumises aux mêmes règles, sous l'autorité du MPO, et que les nouvelles pêches autochtones ne viennent pas accroître la capacité de pêche existante. Certains intervenants autochtones jugent qu'ils ont le droit de gérer leurs propres pêches, indépendamment du MPO, à titre de droit constitutionnel.

Le Groupe a entendu des plaintes concernant la pêche destinée à la consommation humaine, qui se déroule en dehors des saisons de pêche, et la vente de poisson de consommation. Les pêcheurs non autochtones se plaignent aussi de la hausse du prix des permis que le MPO rachète pour les transférer aux pêcheurs autochtones.

La plupart des organisations autochtones de pêche que les membres du Groupe ont consultées veulent participer davantage à la pêche, vu que leur développement économique en dépend. Certaines se sont déjà fortement engagées dans l'expansion commerciale de la pêche et profitent des nouvelles possibilités qui s'offrent à elles. La Eskasoni Fish and Wildlife Commission, décrite ci-après, en offre un bon exemple.

On a pris plusieurs mesures dans le cadre de la SRAPA en vue d'accroître la participation autochtone à la pêche commerciale. De plus, à la suite du jugement *Marshall*, quelque 200 permis de pêche côtière ont été rachetés et transférés aux Premières nations. On estime que la part autochtone représente 3,3 p. 100 de l'ensemble des permis de pêche commerciale au homard dans les Maritimes et au Québec, 7 p. 100 des permis de pêche du crabe dans le sud du Golfe et sur la plate-forme de la Nouvelle-Écosse et 5 p. 100 du quota total attribué aux pêcheurs de crevettes. Les résultats d'une étude effectuée par l'Atlantic Policy Congress indiquent que

1 282 membres des Premières nations travaillent actuellement dans le domaine de la pêche ou dans des secteurs connexes.

Les groupes autochtones que les membres du GICA ont rencontrés trouvent que, malgré le progrès sensible accompli au cours de la dernière décennie dans le domaine de l'accès aux pêches, le processus pourrait être accéléré. La perspective d'un accès accru à la pêche commerciale a provoqué un intérêt considérable parmi les communautés autochtones de la région de l'Atlantique, qui y voient un moyen de réduire leur dépendance à l'égard de l'aide sociale et des autres transferts gouvernementaux. Au Labrador, dans le Nord québécois et au Nunavut, la pêche commerciale est perçue comme un des rares moyens d'élargir les possibilités économiques d'une population qui croît rapidement.

La politique du gouvernement est de développer la participation autochtone à la pêche commerciale et, en vertu de certaines décisions, des groupes autochtones ont bénéficié d'un accès préférentiel quand une augmentation des ressources s'est manifestée. Cependant, comme il faut éviter d'aggraver le problème de la surcapacité dans l'industrie, le gouvernement a choisi d'acheter des permis existants et de les transférer aux communautés autochtones plutôt que d'en émettre de nouveaux. Le gouvernement pourrait se trouver dans une position difficile si le nombre de pêcheurs désireux de lui vendre leurs permis à un prix raisonnable chutait, ralentissant sa capacité de remplir ses obligations – en vertu du jugement *Marshall* – par l'application du programme de rachat des permis.

La plupart des groupes autochtones consultés préfèrent de beaucoup traiter des questions d'accès directement – « entre gouvernements » – avec le MPO, plutôt que de participer, avec des parties non autochtones, à des groupes décisionnels tels que ceux formés dans le cadre des Plans de gestion intégrée des pêches (PGIP). Compte tenu de leur statut constitutionnel, ils se considèrent dans une situation matériellement différente des autres groupes, pour lesquels l'accès est un privilège et non un droit. Le Groupe reconnaît le bien-fondé de cette attitude, mais il considère qu'à long terme, quand les groupes autochtones seront bien établis dans le domaine de la pêche commerciale, ils trouveront un avantage pratique à participer avec toutes les autres parties au processus décisionnel, car cela favorisera une approche intégrée de la gestion des ressources et, en particulier, de la gestion de la conservation. Pour résumer, le Groupe recommande que les peuples autochtones soient représentés d'une manière significative et efficace dans tous les processus décisionnels liés à l'accès.

8.1.1 La *Eskasoni Fish and Wildlife Commission*

Lors de leur visite de la réserve Eskasoni en Nouvelle-Écosse, les membres du Groupe ont pu se rendre compte des possibilités dont jouissent les communautés autochtones à la suite de la SPA et du

jugement *Marshall*. Située sur les berges des lacs Bras d'Or, la réserve Eskasoni est la plus grande du Canada atlantique; elle compte une population de 3 400 personnes qui profitent de certains services publics (centre médical, station de radio communautaire) et une organisation dynamique, la Fish and Wildlife Commission.

La Eskasoni Fish and Wildlife Commission (EFWC), financée par la SRAPA, a été fondée dans les années 1990. Ses activités se sont étendues à la pêche commerciale après le jugement *Marshall* : 100 personnes de la réserve participent maintenant aux activités de pêche commerciale, à bord de quatre bateaux, deux sur les lacs Bras d'Or et les deux autres en mer. La EFWC essaie de trouver des permis à acheter pour accroître son accès à la pêche et elle est bien intégrée au monde de la pêche de la région atlantique. Son directeur, Charlie Dennis, fait partie du CCRH; la EFWC a lancé, sur les lacs Bras d'Or, un programme de recherches accrédité et elle collabore avec Canso Fisheries à une entreprise de pêche exploratoire.

8.2 Nunavut

La création du nouveau territoire du Nunavut est l'aboutissement de nombreuses années de discussions et de négociations entre les Inuits de l'est et du centre de l'Arctique, et le gouvernement canadien. Le Nunavut représente presque le cinquième de la superficie totale du Canada et compte environ 28 000 habitants, dont 85 p. 100 sont des Inuits et dont la moitié a moins de 25 ans. Des 26 communautés du Nunavut, 25 sont des communautés côtières, dont l'attachement historique à l'océan et aux ressources marines date d'avant l'arrivée des Européens.

L'accès à la pêche, au Nunavut, engendre des préoccupations politiques et constitutionnelles distinctes, qu'il faut aborder avant de considérer l'accès à la pêche dans l'ensemble de la région de l'Atlantique. Au niveau gouvernemental, le nouveau territoire du Nunavut est une entité géopolitique dont les pouvoirs législatifs et l'intérêt pour le développement économique sont essentiellement les mêmes que ceux des provinces existantes de l'Atlantique. Cependant, comme dans le cas des pêches autochtones du Sud, pour comprendre les revendications d'accès du Nunavut, il faut les replacer dans le contexte de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et des ententes sur les revendications territoriales. L'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, signé en 1993 par les Inuits de la région du Nunavut et le gouvernement du Canada, confie au Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) la responsabilité de régler les questions d'accès et de répartition dans le cas des pêches qui se déroulent dans la région du Nunavut, qui comprend les eaux territoriales jusqu'à 12 milles des côtes. En dehors de la région du Nunavut, l'Accord prévoit que le gouvernement canadien prendra l'avis du CGRFN pour les décisions concernant les questions d'accès et de

répartition qui touchent les droits de récolte des Inuits à l'intérieur de la région. L'Accord reconnaît l'importance, pour le développement économique du Nunavut, de l'accès aux pêches, et l'importance particulière, dans son cas, du critère de contiguïté.

Comme l'a signalé le gouvernement du Nunavut dans sa réponse à la RPPA, en mai 2001, en dépit des dispositions de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, de la longueur des côtes du territoire et de l'attachement historique des Nunavummiut aux ressources marines, la participation du Nunavut aux pêches, dans la région de l'Atlantique, demeure limitée. Au moment de sa création, en 1999, cette participation s'élevait à 27 p. 100 de la pêche contiguë au turbot et à 14 p. 100 de la pêche contiguë à la crevette nordique. Depuis, le Nunavut s'est vu octroyer 100 p. 100 de la part du Canada de la récolte exploratoire de 4 000 tonnes de turbot, dans les divisions 0A et 1A de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO). Mais le territoire n'a toujours pas de permis commercial de pêche au poisson de fond, et les pêcheurs du Nunavut ne sont pas admissibles au financement de la SPA. Les représentants du Nunavut se plaignent du manque de financement destiné à la recherche scientifique dans les eaux du Nunavut et du manque de financement destiné à l'infrastructure portuaire.

La décision du Ministre concernant la division 0A du turbot et le récent protocole d'entente Canada-Nunavut pour améliorer la collaboration sur le développement des pêches émergentes au Nunavut sont des signes encourageants, mais il est évident que le Nunavut ne jouit pas du même niveau d'accès à ses pêches contiguës que les provinces atlantiques. Le Groupe est d'avis qu'il faut absolument remédier à cette situation anormale. Il recommande que, selon l'esprit de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* et en appliquant avec cohérence le principe de contiguïté, on n'octroie aucun accès supplémentaire aux eaux contiguës au territoire à des intérêts extérieurs au Nunavut tant que celui-ci n'aura pas acquis l'accès à la majeure partie de ses ressources halieutiques contiguës.

9 Critères d'accès

On a expliqué dans les sections précédentes de ce rapport que le Groupe était arrivé à la conclusion que le manque de clarté des critères d'octroi de l'accès ne paraissait pas créer de difficultés importantes dans le cas des pêches nouvelles et émergentes, ni dans le cas de certaines pêches intrarégionales établies. Dans d'autres pêches intrarégionales établies par contre, l'absence de clarté crée d'énormes difficultés ainsi que dans la plupart – sinon la totalité – des pêches établies qui franchissent les frontières régionales. Le Groupe a également constaté que non seulement le manque de clarté engendrait des injustices, mais qu'il mettait parfois en péril la gestion efficace des ressources et, en particulier, la conservation. Par respect pour son mandat, le Groupe a tenté dans la mesure du possible de préciser les définitions des critères d'octroi de l'accès.

Dans son effort pour rendre plus précises ces définitions, le Groupe est arrivé à la conclusion que les critères d'accès aux pêches établies et aux pêches nouvelles, émergentes, doivent nécessairement reposer sur des principes directeurs qui reflètent les valeurs sociales fondamentales et les normes constitutionnelles. À son avis, ces principes doivent servir à informer et ils doivent donc précéder l'application des critères d'accès afin que les décisions prises à l'égard de l'accès soient à la fois éclairées et largement acceptées.

9.1 Principes directeurs

Le Groupe propose que trois principes directeurs guident le processus décisionnel d'accès. Les voici, par ordre de priorité :

9.1.1 Conservation

Le document de la RPPA intitulé *La gestion des pêches sur la côte atlantique du Canada* définit ainsi la conservation : « l'utilisation durable qui protège les processus écologiques et la diversité génétique dans l'intérêt des générations actuelles et futures ». Si le principe de conservation est bafoué, il ne sert à rien de parler de partage des richesses découlant des ressources, puisque toute richesse qui naîtra ne sera que temporaire.

9.1.2 Reconnaissance des droits ancestraux et issus des traités

Au paragraphe 35(1), la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits – ancestraux et issus des traités – des peuples autochtones. Le jugement *Marshall* reconnaît aux Autochtones le droit protégé constitutionnellement de pêcher à des fins de subsistance convenable. Cette protection change la nature de la participation autochtone à l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique qui, de la simple participation de personnes jouissant d'un privilège – comme celui des

pêcheurs non autochtones – s’étend à la participation de communautés nanties du droit de participer à une activité commerciale et d’en tirer un certain revenu.

9.1.3 Équité

Le principe d’équité est doublement important : au point de vue de la procédure et au point de vue du fond. En ce qui concerne la procédure, le principe d’équité suppose qu’on applique avec justice et cohérence les critères d’accès, grâce à un processus décisionnel ouvert, transparent et responsable, qui assure à tous un traitement équitable. Au niveau du fond, le principe d’équité repose sur le concept de la pêche en tant que ressource commune, publique, qu’il faut gérer de manière à ne pas créer de disparités excessives entre les personnes ou les régions. Ne pas respecter ces deux exigences du principe d’équité, c’est risquer d’engendrer un sentiment d’injustice et d’exclusion.

Les trois principes ont été cités par ordre de priorité. Le principe de conservation est primordial : s’il n’est pas respecté, les deux autres principes perdent toute signification.

Comme les droits ancestraux et issus des traités sont sanctionnés par la constitution, la reconnaissance de ces droits l’emporte sur le principe d’équité.

Les membres du Groupe croient que ces trois principes doivent guider l’application des critères d’accès et le processus d’application des critères à des décisions particulières relatives à l’accès et même les devancer.

9.2 Critères d’accès traditionnels

Dans le mandat du GICA, on cite quelques critères d’accès traditionnels, en particulier la contiguïté, la dépendance historique et la viabilité économique. Ces critères constituaient le point central des consultations du Groupe. Ainsi qu’on l’a mentionné plus haut, certains intervenants ont jugé qu’il suffirait au GICA de fournir des définitions claires de chaque critère pour régler les futurs différends sur l’accès à la pêche dans la région de l’Atlantique. Le document qui résume les résultats des consultations de la RPPA reflète aussi le point de vue de certains intervenants voulant que les problèmes d’accès aux pêches établies soient facilement résolus par l’application cohérente de critères clairement définis.

Tout en reconnaissant l’importance de la clarté des définitions et de la cohérence, le Groupe trouve que les conclusions suivantes sont inévitables :

- Les définitions des critères d’accès traditionnels, quelque précises qu’elles soient, doivent nécessairement conserver une souplesse considérable;

- Aucun critère ou ensemble de critères ne peut être automatiquement et uniformément appliqué à toutes les circonstances qui donnent naissance aux problèmes d'accès;
- Il est impossible d'attribuer aux différents critères une pondération applicable dans toutes les circonstances;
- Aucun critère, ensemble de critères ou classement de critères ne peut être universellement acceptable.

Ainsi qu'on l'a souligné plus haut, les différentes significations données à la dépendance historique illustrent la difficulté d'élaborer des définitions rigides. Certains intervenants trouvent que la dépendance historique ne s'applique pas aux pêches relativement nouvelles, tandis que d'autres prétendent que la pratique de quelques années seulement d'une pêche suffit pour établir une dépendance (en particulier dans le contexte de l'effondrement des stocks de poissons de fond). Selon certains, la dépendance historique vise un stock déterminé; selon d'autres, cette dépendance vise les eaux dans lesquelles on pêche traditionnellement ce poisson (de nouveau, dans le contexte de l'effondrement des stocks de poisson de fond). La tentative de définition de la contiguïté se heurte au même genre de divergences. Selon certains intervenants, la contiguïté est surtout pertinente dans le contexte des pêches côtières, comme la pêche au homard, c'est-à-dire là où on n'a jamais remis en cause son application; pour d'autres, la contiguïté s'étend aux pêches en haute mer. Certains estiment que la contiguïté doit s'appliquer aux communautés dont le territoire est directement attenant au territoire de pêche, tandis que d'autres trouvent que la contiguïté doit s'appliquer aux provinces attenantes à la ressource.

Il s'ensuit qu'il faut appliquer judicieusement les critères à chaque cas et pondérer leur importance. Dès lors, c'est le processus selon lequel on exercera le jugement qui soulève une question. Nous analyserons celui-ci dans la dernière partie de ce rapport.

Le Groupe reconnaît les difficultés inhérentes à cet exercice, mais il s'est efforcé de résoudre la question cruciale posée par le mandat, à savoir définir plus clairement les critères traditionnels. Le Groupe admet que les définitions établies des critères, interprétées et appliquées en respectant les principes directeurs de conservation, de reconnaissance des droits ancestraux et issus des traités, et d'équité décrits plus haut devraient mener à des décisions plus judicieuses dans les questions d'accès.

Le Groupe propose donc les définitions suivantes des critères traditionnels.

9.2.1 Contiguïté

Le critère de contiguïté accorde la priorité d'accès à ceux qui sont les plus proches de la ressource halieutique en question. Il est basé sur la prémisse explicite que c'est aux communautés côtières de pêche et aux

pêcheurs se trouvant le plus près d'une pêche donnée que celle-ci doit profiter le plus, et sur l'hypothèse implicite que l'accès basé sur la contiguïté favorisera la qualité de l'intendance locale et le développement économique local. Dans le cas des pêches côtières et près des côtes, et dans le cas d'espèces sédentaires, l'application de la contiguïté comme seul critère se justifie facilement. Mais cette justification devient plus difficile quand il s'agit de pêches semi-hauturières ou hauturières et lorsque l'espèce pêchée est mobile ou migratoire. Dans ces cas, la contiguïté ne peut être le critère unique dans l'octroi de l'accès; il faut l'assortir d'autres critères et, en particulier, de celui de la dépendance historique.

9.2.2 Dépendance historique

Le critère de la dépendance historique attribue la priorité d'accès aux pêcheurs qui ont participé, historiquement, à une pêche particulière dont ils dépendaient, y compris ceux qui ont développé cette pêche. Selon la nature et l'historique de la pêche, la période de dépendance requise peut varier de quelques années à plusieurs décennies. Le critère de dépendance historique repose sur le principe que les pêcheurs qui ont historiquement pêché les poissons d'un stock déterminé devraient avoir un accès privilégié à cette ressource afin d'assurer leur stabilité et leur viabilité économiques, ainsi que celles des communautés côtières dont ils sont issus. Le critère de dépendance historique est plus facilement défendable lorsqu'on l'applique à une espèce particulière, pêchée pendant une période prolongée. Lorsque la dépendance est relativement récente, ou lorsque la dépendance historique est liée aux eaux où l'on pêche ou à la pêche en général plutôt qu'à une espèce particulière, d'autres critères comme celui de la contiguïté seraient peut-être plus appropriés.

9.2.3 Viabilité économique

Selon le critère de viabilité économique, les décisions sur l'accès doivent favoriser plutôt que menacer la viabilité économique des pêcheurs existants d'une pêche particulière et des nouveaux venus potentiels à cette pêche. Le critère de la viabilité économique repose sur le principe que les décisions sur l'accès devraient contribuer à la stabilité économique des pêcheurs pris individuellement et de l'industrie de la pêche dans son ensemble, ainsi qu'à leur capacité de résister aux perturbations économiques. Au niveau de l'entreprise, la viabilité économique est axée sur des facteurs tels que la capacité de pêcher, la capacité de se plier à la règle du dernier entré premier sorti et à une planification saine des activités. À un niveau élargi, la viabilité économique est axée sur des facteurs tels que le rendement économique relatif et la valeur ajoutée de la pêche, ainsi que sur la stabilité de l'emploi dans le secteur de la transformation et les

retombées économiques pour les communautés côtières dépendantes de la pêche. Bien appliqué, le critère de viabilité économique peut compléter d'autres critères d'accès en contribuant à rendre la pêche durable sur le plan économique et environnemental.

Le Groupe reconnaît que les définitions ci-dessus sont générales et qu'elles doivent être équilibrées. Cependant, compte tenu de la diversité de l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique, les membres du Groupe ne croient pas qu'un ensemble de définitions plus précises ou un classement plus rigide des critères seraient plus utiles ou acceptés.

9.3 La conservation, un critère additionnel

En plus des trois critères traditionnels, le Groupe en propose un quatrième, celui de la conservation. Celle-ci fait partie des trois principes directeurs, et toutes les parties admettent que le critère de conservation est *implicite*. Il peut donc paraître inutile, et même redondant, d'*expliquer* le critère de conservation, puisque de nombreux intervenants jugent qu'il est sous-entendu (voir la section 4).

Cependant, pour les membres du GICA, la conservation est trop importante pour être seulement sous-entendue, comme un critère implicite, car les critères implicites sont facilement relégués à l'arrière-plan et ignorés. Le Groupe propose donc de définir le critère de conservation comme suit :

Le critère de conservation exige que les décisions concernant l'accès favorisent la conservation non seulement des stocks pris individuellement, mais aussi de l'habitat du poisson et de l'écosystème dans son ensemble. L'application de ce critère donne la priorité aux pêcheurs responsables au plan environnemental qui utilisent des pratiques de pêche durable, dont les activités peuvent être vérifiées par l'examen de leurs pratiques antérieures, et qui contribuent directement et indirectement à l'enrichissement des connaissances et aux autres facteurs liés à la conservation. En raison de sa prééminence en tant que principe sous-jacent de la gestion des pêches canadiennes, le critère de conservation doit être appliqué à toutes les décisions d'accès, indépendamment de tout autre critère qui peut s'avérer approprié.

L'adoption du critère explicite de conservation aura pour effet d'obliger tout groupe, organisme ou personne amené à prendre une décision relativement à une demande d'accès à appliquer certaines mesures particulières, notamment à évaluer l'impact probable qu'aura sur la conservation de la ressource, à court et à long terme, l'agrément de la demande d'accès. Il va sans dire que l'entité décisionnelle aura recours, si besoin est, à des compétences scientifiques indépendantes pour répondre aux exigences du critère de conservation.

L'octroi de l'accès risque de menacer de deux manières au moins la conservation. Premièrement, il peut attirer un capital physique (des

bateaux) et humain dont on aura du mal à se défaire si les récoltes diminuent à un certain moment. Il va sans dire que si ce capital ne trouve pas d'autre utilisation, la réduction de la récolte, si on doit l'imposer, se heurtera à une résistance farouche. Les conséquences de cette situation pour la conservation de la ressource risquent d'être catastrophiques.

L'histoire de la morue du Nord est instructive à cet égard, comme l'indique le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) (*Un cadre pour la conservation du poisson de fond sur la côte atlantique du Canada, 1997*). Au milieu des années 1980, on s'est rendu compte qu'on dépassait largement le taux cible de mortalité par pêche (c'est-à-dire le pourcentage de biomasse enlevé par la capture). Pour corriger la situation, il aurait fallu réduire considérablement le TAC. Mais il n'était pas facile de faire accepter la diminution du nombre de flottilles et de pêcheurs, et les propositions de réduction de TAC ont rencontré une forte résistance. On s'est finalement entendu sur un compromis, appelé la « règle des 50 p. 100 », qui fixait pour la saison suivante un taux cible de mortalité par pêche se situant à mi-chemin entre le taux réel du moment et le taux cible « sûr ».

La liste des facteurs qui ont causé l'effondrement des stocks de morue du Nord est longue, mais la règle des 50 p. 100 fait certainement partie des plus importants.

Ainsi qu'on l'a expliqué plus haut, la pêche du crabe des neiges de Terre-Neuve-et-Labrador offre un autre exemple de la menace que fait peser sur la conservation une augmentation de l'accès. On se souvient que le nombre de permis saisonniers temporaires avait explosé, passant de 400 en 1995 à 2 500 en 2000. Le Groupe s'inquiète des faits suivants : les détenteurs de permis temporaires demandent à présent qu'on convertisse leurs permis en permis permanents; les bateaux ne semblent pas pouvoir servir à d'autres fins; et l'abondance de la ressource a la réputation d'être cyclique. Il n'existe aucune garantie que le haut niveau d'abondance actuel se maintiendra indéfiniment. Cela étant, il faut s'attendre à rencontrer une résistance considérable si des fluctuations d'abondance poussent les autorités à imposer une réduction substantielle du TAC. Les conséquences pour la ressource seraient évidentes.

Le Groupe arrive à la conclusion qu'avant d'octroyer l'accès à une ressource abondante sur une base « temporaire », là où il est reconnu que l'abondance est passagère, il faudrait, pour appliquer correctement le critère de conservation, que l'on mette préalablement en place une stratégie de sortie claire.

L'octroi de l'accès peut menacer la conservation d'une autre façon, un peu plus subtile. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué dans ce rapport, le MPO a tenté d'encourager une « éthique de la conservation » que l'on peut interpréter comme une volonté d'investir dans la ressource. Mais si ceux qu'on encourage à investir dans une ressource savent que le rendement de leur

investissement diminuera sensiblement à cause de l'octroi d'accès supplémentaires, ils perdront évidemment tout intérêt à agir de la sorte.

Ceux qui sont déjà établis dans une pêche donnée maintiendront évidemment que *toute* augmentation du rendement due à une augmentation de l'abondance de la ressource et(ou) de la valeur au débarquement constitue un rendement équitable de leur investissement dans la ressource. Une fois encore, seul un jugement éclairé permettra de concilier tous les aspects de ce problème.

Quoi qu'il en soit, les membres du Groupe croient que la conservation doit être plus qu'un principe; elle doit être présentée en tant que critère explicite et constituer *le* critère essentiel. Sans cela, les programmes d'accès conçus pour partager les richesses provenant de l'augmentation d'abondance de la ressource et(ou) de la valeur au débarquement risquent de devenir la cause de leur dilapidation.

10 Le processus décisionnel

Le Groupe est arrivé à la conclusion que la capacité de préciser raisonnablement les définitions des critères d'octroi de l'accès et de classer ces critères est limitée. Le jugement doit guider les décideurs dans l'application des critères. Par conséquent, le mode d'application du jugement – c'est-à-dire le processus décisionnel – prend une importance cruciale pour la résolution des questions d'accès. Dans cette section, on examinera tout d'abord les qualités souhaitées d'un processus décisionnel d'accès, comme le suggèrent la recherche et les consultations effectuées par le Groupe.

10.1 Qualités souhaitées d'un processus décisionnel

Les consultations du Groupe ont clairement révélé que la majorité des participants à l'industrie de la pêche, dans la région de l'Atlantique, souhaitent discerner les qualités suivantes dans le processus décisionnel d'accès :

1. Expertise : les décideurs doivent être bien informés sur la pêche et sur les questions d'accès;
2. Indépendance : le processus décisionnel et les responsables de sa mise en place ne doivent pas dépendre de parties ayant un intérêt dans le résultat, y compris les gouvernements;
3. Transparence : le processus doit être ouvert à l'examen et ne doit pas subir d'influences déguisées ou secrètes;
4. Équité : les mêmes règles doivent s'appliquer à tout le monde;
5. Inclusivité : toutes les parties intéressées et concernées doivent pouvoir participer effectivement au déroulement du processus.

Quant aux procédures de fonctionnement, les intervenants estiment qu'en général tous les processus décisionnels devraient présenter les caractéristiques suivantes :

1. être accessibles : le processus de demande d'accès à la pêche doit être simple;
2. être basés sur des principes : les principes et les critères utilisés pour arriver aux décisions doivent être connus à l'avance et ils doivent guider les décideurs et mener à des résultats cohérents;
3. être structurés : les étapes à franchir pour arriver aux décisions, en respectant les principes et les critères, doivent être claires et explicites;
4. être responsables : l'avis donné doit être public et fondé, et les décisions prises doivent être rationnelles et clairement inspirées

des principes et des critères directeurs ainsi que des règles de procédure reconnues.

Voilà, dans l'ensemble, les procédures à suivre dans la pratique administrative canadienne courante, lors du déroulement d'un processus décisionnel public, équitable et impartial, comme l'explique, par exemple, le Vérificateur général dans son rapport à la Chambre des communes de 1999 (chapitre 23). Lorsqu'il a examiné une question parallèle portant sur les répartitions dans la pêche au saumon du Pacifique, l'*Institute for Dispute Resolution* de l'Université de Victoria a recueilli les mêmes points de vue sur les qualités souhaitées d'un processus décisionnel. Le Groupe insiste sur le fait qu'à son avis, ces qualités devraient s'appliquer à tous les processus décisionnels des pêches de l'Atlantique, qu'il s'agisse de processus locaux ou de processus plus généraux, s'étendant à l'ensemble de la région de l'Atlantique.

Le Groupe a constaté *qu'à l'intérieur* de certaines régions du MPO, le processus d'octroi de l'accès aux pêches en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement est généralement transparent, cohérent et équitable. Par contre, dans certaines pêches interrégionales et dans presque tous les cas où interviennent plus d'une province ou d'un territoire, ce processus semble dévier de ces principes. Tout au long de ses consultations, le Groupe a recueilli des plaintes relativement à la politisation du processus, à la manière « obscure » de prendre les décisions sur l'accès et au manque de cohérence dans l'application des critères, surtout lorsqu'il s'agissait de décisions interrégionales concernant l'accès.

La répartition controversée des quotas de pêche de la crevette nordique pour l'année 2000 est un des facteurs qui a mené à la création du GICA. Ainsi qu'on l'a signalé plus haut, les membres du Groupe ont été frappés par le fait que les intervenants des deux camps se plaignaient de l'arbitraire et de l'illogisme avec lesquels on avait appliqué les critères d'accès.

Il faut rappeler la raison pour laquelle la transparence, l'indépendance et l'équité, ainsi que l'énoncé clair des règles de fonctionnement sont importants. Si un système réellement efficace de gestion « descendante » des ressources était en place, ces caractéristiques passeraient au second plan. Il y aurait peut-être des plaintes émanant des régions ou de groupes de l'industrie, mais les ressources seraient efficacement protégées.

Seulement, un système efficace de gestion « descendante » des ressources dans l'industrie de la pêche est chose impraticable, comme le montre le document de travail de la RPPA. C'est la raison pour laquelle on propose dans le document une approche de gestion des ressources basée sur l'ajustement de l'incitation, qui insiste sur la cogestion, l'intendance partagée et le développement d'une éthique de la conservation parmi les intervenants.

On a déjà souligné que cette approche de la gestion des ressources ne peut porter ses fruits que si les intervenants prennent du recul et découvrent qu'ils ont intérêt, économiquement et socialement parlant, à investir dans la conservation de la ressource. Le manque de transparence, de cohérence et d'équité perçu dans un processus décisionnel plonge les intervenants dans une profonde incertitude qui, à son tour, contrecarre toute tentative d'établir des régimes de cogestion et une éthique de la conservation. On peut affirmer sans craindre de se contredire que, si le processus décisionnel manque de transparence, de cohérence et d'équité, les tentatives faites par le Ministère en vue de favoriser la cogestion et l'éthique de la conservation seront inutiles.

10.2 Modèles actuels

Il existe, dans le système canadien de gestion des pêches, des processus décisionnels qui présentent certaines des qualités décrites ci-dessus. D'autres processus décisionnels ont été proposés.

Par exemple, les Conseils consultatifs sur les espèces en développement, constitués de participants à l'industrie, guident les gestionnaires du MPO dans les domaines suivants : partage des ressources en expansion, pêches nouvelles et émergentes, pêches établies en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement. La solution apportée aux questions liées au partage de l'accès est ensuite intégrée aux Plans de gestion intégrée des pêches (PGIP) pour des stocks particuliers. De nombreux intervenants se sont dits satisfaits du travail effectué par ces conseils.

Le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) a été créé à la suite de l'effondrement des stocks de morue du Nord, et son mandat était d'augmenter la transparence et de réduire l'influence politique sur l'établissement des TAC des stocks de poissons de fond dans l'Atlantique. Le CCRH a fait participer l'industrie et fait des recommandations au ministre des Pêches. De nombreux intervenants ont exprimé des critiques à l'égard du CCRH, mais ils ont presque unanimement reconnu que son existence avait fortement amélioré la conservation de la ressource. Certains intervenants doutent que le modèle du CCRH, très utile dans l'établissement des quotas, puisse s'appliquer à la question de l'accès, beaucoup plus controversée.

On a mentionné plus haut l'examen indépendant de la pêche au saumon du Pacifique mené par l'*Institute for Dispute Resolution* de l'Université de Victoria. Bien que les questions étudiées par cet institut – la gestion de la récolte du saumon, la proposition d'un Conseil de la répartition et de la délivrance des permis dans la région du Pacifique, et les processus d'élaboration des politiques – soient différentes de celles abordées par le GICA, ce dernier insiste, dans son rapport, sur le fait que le processus décisionnel doit être cohérent et transparent.

10.3 Options

En vertu de l'actuelle *Loi sur les pêches*, l'octroi de l'accès est laissé à l'entière discrétion du Ministre. Dès lors, il n'est pas étonnant que les pressions et les orientations politiques jouent un rôle important dans les décisions prises. En examinant les moyens d'améliorer le processus, le Groupe a étudié les quatre options suivantes.

10.3.1 Statu quo amélioré

Après avoir examiné si on pouvait améliorer le système actuel en clarifiant les définitions des principes et des critères d'accès, le Groupe a conclu qu'il était impossible de trouver une formule qui puisse s'appliquer à tous les cas et(ou) satisfaire tous les participants. Il faut donc exercer un jugement en se basant sur la connaissance des questions locales et en adoptant une approche globale pour régler celles-ci. Dans le cas de questions locales ou régionales, le Groupe a constaté que le MPO pouvait parfois guider l'industrie vers des solutions satisfaisantes de partage de l'accès. Par contre, dans le cas des différends interrégionaux ou interprovinciaux, les questions peuvent prendre une tournure politique, et le processus ne fonctionne plus. Finalement, en raison du principe fondamental de confidentialité des recommandations faites par les fonctionnaires du gouvernement au Ministre, la transparence est impossible et les décisions sont souvent considérées comme étant arbitraires et illogiques.

10.3.2 Groupes spéciaux

On pourrait désigner des groupes spéciaux, composés de personnes respectées n'ayant aucun intérêt dans l'industrie de la pêche, ou du moins indifférentes au résultat des décisions, qui conseilleraient le Ministre dans chaque cas particulier, en fonction des besoins. La décision finale serait toujours prise par le Ministre, mais le groupe spécial serait soumis aux règles de fonctionnement décrites plus haut et, puisque ses recommandations seraient publiques, cette option aurait l'avantage de satisfaire les conditions de transparence et de responsabilisation.

Cette option serait pertinente à bien des égards et elle répondrait à la plupart des exigences d'un processus décisionnel d'accès idéal. Les membres seraient choisis en fonction de la tâche à accomplir et les groupes spéciaux pourraient obtenir rapidement des résultats, car ils se concentreraient sur une seule question; de plus, leur gestion administrative serait simplifiée, puisqu'ils seraient, par nature, des groupes spéciaux.

Néanmoins, une récente décision sur le partage des stocks de turbot prise par un groupe spécial n'a pas reçu l'adhésion de tous les intéressés. On court toujours le risque qu'une décision prise par un de

ces groupes d'arbitrage soit considérée par une région comme étant biaisée. De plus, des groupes spéciaux, qui ne traitent qu'une question, pourront difficilement acquérir l'expérience nécessaire pour appliquer avec cohérence et uniformité les principes et les critères d'octroi de l'accès, et ils auront du mal à gagner la confiance de la communauté des pêcheurs.

10.3.3 Conseil consultatif

En s'inspirant du modèle du CCRH, on pourrait mandater un conseil consultatif, traitant des questions d'accès aux pêches en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement, de conseiller le Ministre par le truchement d'un processus consultatif et délibératif menant à des recommandations publiques. Et le Ministre aurait le dernier mot.

Le mandat de cet organisme se limiterait aux questions que les régions du MPO n'ont pu résoudre individuellement ou qui concernent plusieurs régions ou les intérêts de plusieurs provinces ou territoires. Un conseil permanent pourrait acquérir progressivement l'expérience nécessaire pour interpréter les principes et les critères d'accès et les appliquer de manière cohérente. Il pourrait aussi garantir la transparence et réduire les pressions politiques.

Les exigences administratives d'un conseil permanent seraient évidemment plus importantes que celles d'un groupe spécial d'experts, mais elles ne seraient probablement pas plus importantes que celles du CCRH, qui peut servir de modèle de travail. Cependant, les nominations à ce conseil devraient être effectuées soigneusement après une consultation élargie si l'on veut qu'il soit vraiment efficace et crédible. Un inconvénient possible à cette option : la création d'une structure permanente risquerait d'être perçue comme un poids supplémentaire ajouté à un processus bureaucratique déjà lourd.

10.3.4 Conseil quasi judiciaire

La dernière option consisterait à créer un organisme quasi judiciaire qui prendrait réellement les décisions finales à la place du Ministre. Certains observateurs expérimentés de l'industrie de la pêche sont partisans de cette option qui a le plus de chances de garantir l'intégrité des décisions concernant l'accès. D'autres insistent pour que le Ministre, qui est responsable devant le Parlement, conserve l'autorité de la décision finale. La création d'un tel conseil exigerait une modification de la *Loi sur les pêches*.

10.4 Conseil d'accès aux pêches de l'Atlantique

Ainsi qu'on l'a mentionné à la section 4, on a presque unanimement critiqué le manque de transparence, la politisation et l'importance des

pressions politiques dans le système décisionnel actuel. Par contre, les opinions sont divisées sur l'utilité de créer une sorte d'organisme indépendant qui jouerait un rôle dans les décisions concernant l'accès.

Le Groupe est d'avis que ceux qui s'opposent à la création d'un tel organisme ne peuvent espérer tout avoir. S'ils veulent de meilleures décisions, il faut qu'ils acceptent les changements apportés au processus décisionnel et aux institutions qui l'appliquent. S'ils s'opposent à ces changements, ils doivent s'attendre à ce que les relations bien établies entre les participants et l'industrie, les différents agents politiques, les hauts fonctionnaires et les ministres restent inchangées, et donnent donc, au bout du compte, les mêmes résultats.

Compte tenu des qualités attendues d'un processus d'octroi de l'accès aux pêches nouvelles et émergentes, ou aux pêches établies en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement, et dans le respect des principes de subsidiarité et de responsabilité continue du Ministre, le Groupe est arrivé aux conclusions suivantes :

1. Les processus interrégionaux d'octroi de l'accès devraient demeurer intacts là où ils sont transparents, jugés équitables, respectueux des principes de conservation et d'équité ainsi que des droits ancestraux et issus des traités. En effet, il faut fortement encourager l'élaboration de processus d'octroi de l'accès aux pêches dans la région de l'Atlantique, qui dispenseront de soumettre au Ministre pour qu'il les résolve tous les différends qui surgissent;
2. Dans tous les cas où les processus existants ne permettent pas de résoudre les questions d'accès, le maintien du statu quo (c'est-à-dire les recours directs au Ministre) ne mènera pas à de meilleures décisions. La transparence, la cohérence et l'équité continueront de faire défaut, avec tous les désavantages que cela implique pour la gestion des ressources.

Par conséquent, le Groupe recommande la création d'un Conseil d'accès aux pêches, étendu à la région de l'Atlantique, indépendant (appelé ci-après « le Conseil »), chargé du mandat suivant :

10.4.1 Mandat

Le Conseil devra :

1. guider le ministre des Pêches dans les questions d'accès qui n'ont pas été réglées de manière satisfaisante par les processus existants;

2. à la demande du Ministre, examiner les décisions relatives à l'accès;
3. examiner les décisions locales relatives à l'accès lorsqu'une partie convainc le Conseil que ces décisions violent les principes de conservation, les droits ancestraux et issus des traités, ou l'équité;
4. guider le Ministre dans l'élaboration des politiques concernant l'accès;
5. consulter le CCRH sur les conséquences que représentent pour la conservation des ressources les décisions prises relativement à l'accès.

La dernière composante du mandat proposé est dictée par l'importance du critère de conservation. Mais l'utilité de cette composante serait sérieusement restreinte si le rôle consultatif du CCRH se limitait à traiter de la seule question du poisson de fond. Le mandat du CCRH (4.4) précise qu'« en premier lieu, le Conseil s'occupera du poisson de fond et subséquemment des poissons pélagiques et des mollusques et crustacés ». L'expansion des fonctions du CCRH a été clairement envisagée dès sa création. Par conséquent, le GICA ajoute à sa recommandation le corollaire suivant : que l'on demande au CCRH de prendre dès à présent la responsabilité de conseiller le Ministre sur la conservation des espèces pélagiques et des mollusques et crustacés. Le Groupe signale en passant que les espèces pélagiques et les mollusques et crustacés comptent actuellement pour près de 90 p. 100 de la valeur au débarquement dans le Canada atlantique.

10.4.2 Composition

Le Conseil serait formé de personnes au fait des pêches, n'ayant pas d'intérêt direct dans le résultat des décisions du Conseil. Le Ministre choisirait le président après consultation des cinq provinces et du Nunavut, parmi une liste de personnes soumise par les participants de l'industrie, des provinces et du Nunavut, et des communautés autochtones. Les membres (au nombre de six ou sept) seraient nommés par le Ministre sur recommandation du président, des participants de l'industrie, des groupes autochtones, du Ministère, des provinces et du Nunavut. La nomination des membres reposerait sur le mérite individuel plutôt que sur la représentation des régions, des provinces ou des secteurs de flottilles. Mais la composition du Conseil devrait toutefois tendre vers l'équilibre des intérêts régionaux et autres, et assurer la représentation des intérêts autochtones et de l'intérêt public. Les membres seraient nommés pour des mandats de trois ans, échelonnés et renouvelables une seule fois.

Il est important de décider si le Conseil doit comprendre des représentants des gouvernements. Les provinces et le Nunavut sont

représentés dans le CCRH et y jouent un rôle très constructif en évaluant, par exemple, la preuve scientifique présentée. Cependant, comme le Conseil a pour fonction principale de déterminer l'identité et l'origine de ceux qui devraient avoir accès aux richesses, chaque gouvernement provincial ou territorial se sentirait tenu de protéger ses propres intérêts et serait peu enclin à tenir compte impartialement d'autres propositions.

De même, il serait évidemment déplacé que des fonctionnaires fédéraux participent aux délibérations d'un organisme dont l'objectif est de conseiller un ministre fédéral.

Le Groupe arrive donc à la conclusion que les gouvernements ne devraient pas être représentés au sein du Conseil.

10.4.3 Procédures

Lorsque le Conseil traitera une question particulière relative à l'accès, les procédures suivantes devront s'appliquer :

1. les parties concernées seront avisées que le conseil doit fournir une recommandation sur la question donnée relative à l'accès;
2. les parties concernées seront informées des principes et des critères qui s'appliquent;
3. les parties pourront déposer une soumission écrite au Conseil et(ou) se présenter devant le Conseil pour expliquer leur position;
4. à la suite de l'audience tenue par le Conseil sur la question, les parties pourront donner des éclaircissements ou des renseignements venant étayer leur position;
5. à la suite de sa décision, le Conseil fournira les raisons de sa décision ou de ses recommandations, et il les rendra publiques en même temps qu'il les remettra au Ministre.

10.4.4 Réunions

1. Le Conseil se réunira, selon les besoins, pour débattre des cas qui lui auront été soumis par le Ministre.
2. Le Conseil se réunira, en plus, une fois par an pour examiner les politiques d'accès et rédiger, à l'intention du Ministre, un rapport à leur sujet.
3. Le Conseil consultera, selon les besoins, les représentants de l'industrie de la pêche, des communautés, des groupes autochtones et des autres intérêts concernés par l'accès aux ressources; il consultera également les fonctionnaires provinciaux et ceux du MPO.

10.4.5 Rapports

1. Le Conseil fera part de ses recommandations au Ministre dans un rapport qui sera mis à la disposition du public en même temps qu'il sera soumis au Ministre.
2. Dans son rapport, le Conseil expliquera les raisons qui justifient les recommandations ou les décisions qu'il aura prises à la lumière des principes et des critères directeurs.

10.4.6 Soutien administratif

Les bureaux du Conseil devraient être situés dans la région atlantique et recevoir le soutien d'un petit secrétariat financé par le MPO, mais ne se trouvant pas dans les locaux de ce ministère.

11 Conclusions

En examinant les décisions prises relativement à l'accès aux pêches dans la région de l'Atlantique, le GICA a trouvé des situations dans lesquelles les processus utilisés pour octroyer l'accès ont bien fonctionné; mais il a également entendu de nombreuses critiques concernant les critères et les processus utilisés pour octroyer l'accès, qui sont pleinement justifiées. Les définitions actuelles des critères d'accès peuvent recevoir toutes sortes d'interprétations. On a souvent classé le processus décisionnel d'accès comme un outil manquant de transparence, de cohérence et d'équité. Le Groupe en a conclu qu'en plus de mener à des injustices, les mécanismes défectueux utilisés pour octroyer l'accès présentent une menace pour la gestion efficace des ressources. Le Groupe a remarqué l'absence de principes directeurs explicites d'octroi de l'accès et, selon lui, ces principes, qui reflètent les valeurs sociales fondamentales et les normes constitutionnelles qui sous-tendent l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique, sont indispensables.

11.1 Principes directeurs

Recommandation n° 1

Comme première étape de l'amélioration des mécanismes d'octroi de l'accès, le Groupe recommande que toutes les décisions soient basées sur les trois principes directeurs suivants :

1. la conservation des ressources;
2. la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités;
3. l'équité.

11.2 Conservation

L'importance de la conservation des ressources est telle qu'elle devrait, selon le Groupe, constituer à la fois un principe directeur des mécanismes d'octroi et un critère explicite d'accès. Les membres du Groupe se sont inquiétés du fait que toutes les parties reconnaissent l'importance de la conservation, mais que celle-ci se réduit à un critère implicite d'accès, facilement relégué à l'arrière-plan, avec les conséquences potentielles désastreuses que cela présente pour les ressources futures.

Recommandation n° 2

Le Groupe recommande donc :

que la conservation devienne un critère d'accès explicite, s'appliquant à toutes les décisions relatives à l'accès, et soit aussi reconnue comme principal critère d'accès.

Le Groupe définit le critère de conservation comme suit :

Le critère de conservation exige que les décisions concernant l'accès favorisent la conservation non seulement des stocks pris individuellement, mais aussi de l'habitat du poisson et de l'écosystème dans son ensemble. L'application de ce critère donne la priorité aux pêcheurs responsables au plan environnemental qui utilisent des pratiques de pêche durable, dont les activités peuvent être vérifiées par l'examen de leurs pratiques antérieures qui contribuent directement et indirectement à l'enrichissement des connaissances et aux autres facteurs liés à la conservation. En raison de sa prééminence en tant que principe sous-jacent de la gestion des pêches canadiennes, le critère de conservation doit être appliqué à toutes les décisions d'accès, indépendamment de tout autre critère qui peut s'avérer approprié.

11.3 Définitions des critères traditionnels

Le GICA a été mandaté pour améliorer les définitions des critères traditionnels d'octroi de l'accès : contiguïté, dépendance historique et viabilité économique. Le Groupe devait également classer ces critères par ordre d'importance.

Recommandation n° 3

Le Groupe recommande les définitions suivantes :

1. Contiguïté

Le critère de contiguïté accorde la priorité d'accès à ceux qui sont les plus proches de la ressource halieutique en question. Il est basé sur la prémisse explicite que c'est aux communautés côtières de pêche et aux pêcheurs se trouvant le plus près d'une pêche donnée que celle-ci doit profiter le plus, et sur l'hypothèse implicite que l'accès basé sur la contiguïté favorisera la qualité de l'intendance locale et le développement économique local. Dans le cas des pêches côtières et près des côtes, et dans le cas d'espèces sédentaires, l'application de la contiguïté comme seul critère se justifie facilement. Mais cette justification devient plus difficile quand il s'agit de pêches semi-hauturières ou hauturières et lorsque l'espèce pêchée est mobile ou migratoire. Dans ces cas, la contiguïté ne peut être le critère unique dans l'octroi de l'accès; il faut l'assortir d'autres critères et, en particulier, de celui de la dépendance historique.

2. Dépendance historique

Le critère de la dépendance historique attribue la priorité d'accès aux pêcheurs qui ont participé, historiquement, à une pêche particulière dont ils dépendaient, y compris ceux qui ont développé cette pêche. Selon la nature et l'historique de la pêche, la période de dépendance requise peut varier de quelques années à plusieurs décennies. Le critère de dépendance historique repose sur le principe que les pêcheurs qui ont historiquement pêché les

poissons d'un stock déterminé devraient avoir un accès privilégié à cette ressource afin d'assurer leur stabilité et leur viabilité économiques, ainsi que celles des communautés côtières dont ils sont issus. Le critère de dépendance historique est plus facilement défendable lorsqu'on l'applique à une espèce particulière, pêchée pendant une période prolongée. Lorsque la dépendance est relativement récente, ou lorsque la dépendance historique est liée aux eaux où l'on pêche ou à la pêche en général plutôt qu'à une espèce particulière, d'autres critères comme celui de la contiguïté seraient peut-être plus appropriés.

3. Viabilité économique

Selon le critère de viabilité économique, les décisions sur l'accès doivent favoriser plutôt que menacer la viabilité économique des pêcheurs existants d'une pêche particulière et des nouveaux venus potentiels à cette pêche. Le critère de la viabilité économique repose sur le principe que les décisions sur l'accès devraient contribuer à la stabilité économique des pêcheurs pris individuellement et de l'industrie de la pêche dans son ensemble, ainsi qu'à leur capacité de résister aux perturbations économiques. Au niveau de l'entreprise, la viabilité économique est axée sur des facteurs tels que la capacité de pêcher, la capacité de se plier à la règle du dernier entré premier sorti et à une planification saine des activités. À un niveau élargi, la viabilité économique est axée sur des facteurs tels que le rendement économique relatif et la valeur ajoutée de la pêche, ainsi que sur la stabilité de l'emploi dans le secteur de la transformation et les retombées économiques pour les communautés côtières dépendantes de la pêche. Bien appliqué, le critère de viabilité économique peut compléter d'autres critères d'accès en contribuant à rendre la pêche durable sur le plan économique et environnemental.

11.4 Conseil d'accès aux pêches de l'Atlantique

Le Groupe a conclu à l'impossibilité d'arriver à des définitions plus précises, qui soient en même temps universelles dans leur acceptabilité et leur application, et il en a été de même pour un éventuel classement des critères. Le Groupe a donc conclu qu'il faut faire preuve de discernement dans l'application des critères d'accès.

Cette conclusion conduit directement à se poser la question suivante : comment appliquer ce discernement? Le Groupe n'a pas trouvé de moyens satisfaisants de résoudre le problème en améliorant simplement le statu quo, car il n'est pas possible de recommander des mesures qui s'appliquent à tous les cas, à la satisfaction de tous les participants. En outre, les membres du Groupe ne veulent pas recommander de solutions menaçant les mécanismes d'octroi de l'accès qui produisent actuellement des résultats satisfaisants.

Le Groupe a examiné trois sortes de conseils qui s'occuperaient des décisions relatives à l'accès :

1. le groupe spécial d'experts;
2. le conseil consultatif;
3. le conseil quasi judiciaire.

Le Groupe a conclu que la deuxième option, celle d'un conseil consultatif, était la plus pertinente.

Recommandation n° 4

Le Groupe recommande donc :

la création d'un conseil consultatif s'étendant à l'ensemble de la région atlantique, et servant de mécanisme de secours chargé de prendre les décisions relatives à l'accès dans les cas qui ne peuvent être résolus de manière satisfaisante au sein du Canada atlantique.

11.5 Conseil pour la conservation des ressources halieutiques

Le Groupe a cité les éléments indispensables pour qu'un tel conseil puisse fonctionner efficacement : son mandat, sa composition, les procédures qu'il appliquerait et ses caractéristiques administratives. De plus, comme le Groupe recommande que le critère de conservation devienne un critère explicite, le Conseil serait chargé d'analyser les conséquences possibles, pour la conservation, des décisions prises relativement à l'accès. Il serait souhaitable que le Conseil consulte le CCRH sur ces questions. Le CCRH ne pourra toutefois être utile au Conseil que si son mandat cesse d'être limité au poisson de fond.

Recommandation n° 5

Le Groupe recommande donc :

que l'on demande au CCRH de prendre la responsabilité, comme l'envisageait son mandat, de conseiller le Ministre sur la conservation des espèces pélagiques et des mollusques et crustacés, en plus du poisson de fond.

11.6 Nunavut

Pendant ses consultations, le Groupe a examiné la situation qui existe au Nunavut, que les membres du Groupe considèrent comme un cas particulier. Le Groupe a trouvé que le Nunavut ne jouit pas du même niveau d'accès aux pêches contiguës que les provinces de l'Atlantique.

Recommandation n° 6

Dans l'esprit de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* et dans le respect du principe de contiguïté, le Groupe recommande :

que l'on cesse d'octroyer à des intérêts étrangers au Nunavut l'accès aux eaux contiguës du Nunavut tant que celui-ci n'aura pas obtenu l'accès à une grande partie de ses ressources halieutiques contiguës.

11.7 Participation autochtone

Recommandation n° 7

Finalement, compte tenu du statut constitutionnel des droits des peuples autochtones liés à la pêche, le Groupe recommande :

que les peuples autochtones soient représentés d'une manière significative et efficace dans tous les processus décisionnels liés à l'accès.

Annexes

Annexe 1 – Mandat

Groupe indépendant sur les critères d'accès (GICA) aux pêches commerciales dans l'Atlantique

Afin de réaliser des progrès tangibles en regard d'un processus décisionnel ouvert et transparent en matière d'accès à la ressource et de répartition, le ministre des Pêches et des Océans, avec l'assentiment des ministres du Conseil des ministres des pêches et de l'aquaculture de l'Atlantique (CMPAA), a convenu d'accélérer une partie des travaux portant sur les critères du processus décisionnel relatif à l'accès et à la répartition, qui était prévue initialement pour l'étape II de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA).

Cela comprend la création d'un comité indépendant pour passer en revue des critères décisionnels quant à un nouvel accès à une pêche commerciale qui a fait l'objet d'une hausse substantielle d'abondance ou de valeur au débarquement, ou à une pêche nouvelle ou émergente (phase III, permis de pêche commerciale) sur la côte de l'Atlantique. Ce comité sera connu sous le nom de Groupe indépendant sur les critères d'accès (GICA).

Historique

La RPPA a été annoncée en mai 1999; son objectif était de créer un cadre d'orientation stratégique cohérent et cohésif pour les pêches de l'Atlantique. Cette révision comporte deux étapes :

- la première, présentement en cours, met l'accent sur la formulation des directives et des principes requis aux fins de la gestion à long terme de l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique, y compris l'établissement de principes généraux en matière d'accès à la ressource et de sa répartition, devant guider le processus décisionnel;
- la seconde mettra l'accent sur la manière de mettre en application le cadre d'orientation stratégique et les principes.

Un aperçu des principes d'accès et de répartition proposés est fourni dans le document de discussion sur la RPPA, intitulé *La gestion des pêches sur la côte atlantique canadienne*. Des consultations publiques sur ce document sont prévues pour mars et avril de 2001. Des discussions plus détaillées portant sur des éléments précis des enjeux définis dans la section du document relative à l'accès à la ressource et à sa répartition devraient se tenir durant la seconde étape de la RPPA. Le MPO maintient son engagement en faveur de l'exécution réussie du processus. La création d'un groupe d'experts chargé de formuler des conseils et des recommandations sur les critères du processus décisionnel relatif à l'accès à la ressource ne doit pas altérer le processus de révision de la politique; le groupe ne devra pas non plus

porter de jugement hâtif sur les résultats des consultations publiques concernant les principes et enjeux plus généraux.

Contexte

Dans sa version actuelle, la *Loi sur les pêches* autorise le ministre à délivrer des permis ou des baux habilitant le titulaire à récolter ou à utiliser les ressources halieutiques. Le ministre doit tenir compte des facteurs pertinents lorsqu'il prend ses décisions, tout en s'assurant que ses responsabilités légales en matière de conservation sont respectées, de même que les obligations concernant les groupes autochtones et les traités internationaux. Le pouvoir discrétionnaire absolu dont jouit le ministre pour donner l'accès à la ressource tirée de la pêche se traduit par le pouvoir de modifier les parts ou les arrangements existants, ou encore de délivrer de nouveaux permis de pêche. Ce pouvoir est considéré comme extraordinaire dans le cadre du régime gouvernemental canadien.

Par accès et répartition, nous entendons ce qui suit :

Accès : la possibilité de récolter ou d'utiliser les ressources halieutiques, généralement assujettie aux conditions d'un permis ou d'une concession délivrés par le MPO, sous l'autorité du ministre des Pêches et des Océans. Les possibilités sont sous réserve de l'exigence, pour le MPO, de tenir compte des droits ancestraux des Autochtones et découlant de traités de pêches et des obligations internationales.

Répartition : le volume ou la part des ressources halieutiques ou des captures autorisés, qui a été distribué ou attribué par le ministre des Pêches et des Océans aux personnes ayant le droit de récolter la ressource.

Le pouvoir dont jouit le ministre, lorsqu'il prend des décisions relatives à l'accès ou aux répartitions est source de bien des tensions.

- On s'inquiète du fait que les objectifs ou les principes qui régissent l'accès à la ressource et sa répartition ne sont pas clairement définis et que les décisions sont prises « en secret ». Des facteurs sont pris en considération, mais nombreux sont ceux qui affirment qu'il n'y a guère d'uniformité dans l'application de ces critères.
- L'accès à la ressource, sa répartition ainsi que les ententes de partage soulèvent la controverse. Dans certains cas, on se préoccupe de l'équité apparente de certaines répartitions ou ententes de partage, et de la durée de celles-ci.
- Étant donné que l'accès à la richesse commune que sont les ressources marines est laissé au pouvoir discrétionnaire du ministre, il arrive souvent que certains essaient d'augmenter leurs chances en faisant pression sur le ministre ou sur le ministère. Le processus décisionnel fait ainsi l'objet de critiques, car on juge qu'il revêt un caractère « politique » et non transparent.

- Les arrangements relatifs à l'accès à la ressource et à sa répartition engendrent des différends depuis longtemps, et le désaccord subsiste quant au rôle que le MPO et le ministre devraient jouer dans ce domaine. Ces litiges persistants concernant l'accès et la répartition ont pour effet de détourner l'attention que l'on attendrait du ministre, du ministère, des utilisateurs de la ressource et d'autres personnes au regard du principe de la conservation.

En 2000, l'allocation de la crevette nordique à des intérêts de l'Île-du-Prince-Édouard a provoqué une vive opposition de la part de la province de Terre-Neuve et Labrador, des intervenants de l'industrie de la pêche de Terre-Neuve et des intervenants d'autres provinces et du secteur de la pêche. Cette décision et la réaction qui a suivi ont fait ressortir une absence plus fondamentale de consensus quant aux critères guidant les décisions d'accès et de répartition et quant au processus décisionnel comme tel.

Indications à l'intention du GICA

Mandat du GICA

Tel que mentionné dans la section précédente (contexte), de nombreux problèmes se posent quant à la prise de décisions sur l'accès à la ressource dans le domaine de la pêche commerciale et à la répartition de celle-ci. On ne demande pas au GICA de se pencher sur tous ces problèmes. La RPPA portera sur les principes et les enjeux plus généraux associés à l'accès à la ressource et à sa répartition.

Le GICA a pour tâche de formuler des recommandations en vue de résoudre le problème suivant :

Des critères actuels guidant le processus décisionnel au moment d'accorder à de nouveaux participants l'accès à des pêches commerciales en changement (là où on a observé une hausse substantielle de l'abondance ou de la valeur au débarquement de la ressource) ou encore à des pêches nouvelles ou émergentes (phase III : permis de pêche commerciale) demeurent mal définis. En outre, la priorisation ou le poids relatif de chacun des critères dans le processus décisionnel est en grande partie inconnu, et il est difficile de convenir de la meilleure marche à suivre pour prendre ces décisions.

Portée

Le mandat du GICA est de faire des recommandations quant à des critères de prise de décision pour déterminer qui aura un nouvel accès à une pêche commerciale qui a connu une hausse substantielle des niveaux d'abondance ou de valeur débarquée, ou à une pêche nouvelle ou émergente (phase III, permis de pêche commerciale). Il ne revient pas au GICA de déterminer

quand une pêche a connu une hausse substantielle d'abondance ou de valeur débarquée. Ce qui peut constituer une valeur substantielle peut varier d'une pêche à l'autre et est déterminé par le MPO de concert avec les intéressés.

Les représentants des flottilles et les détenteurs de permis craignent peut-être que les recommandations du GICA n'aient préséance sur leurs propositions de solutions aux problèmes de répartition. À ce sujet, il y a lieu de se faire rassurant et de faire valoir que, conformément à l'objectif de la RPPA, le Ministère continue à encourager l'industrie à élaborer elle-même des solutions viables et satisfaisantes aux difficultés concernant l'accès et la répartition. Les résultats de cet examen des critères de décision seront appliqués dans les seuls cas où les processus actuels n'auront pas produit de résultats satisfaisants et où le problème est soumis à l'attention du gouvernement. Il est fort probable, toutefois, que les intervenants de l'industrie trouveront utiles ces clarifications des concepts dans leur recherche de leurs propres solutions.

Le GICA doit garder à l'esprit le fait que l'orientation donnée à la RPPA vise à éventuellement donner aux flottilles et détenteurs de permis la responsabilité de résoudre bon nombre de leurs propres problèmes de répartition de la ressource, y compris ceux touchant l'arrivée de nouveaux participants dans la pêche commerciale. Dans certains cas, les Plans de gestion intégrée des pêches ont déjà établi des critères donnant lieu à un nouvel accès. Les recommandations du GICA n'ont pas pour objet d'invalider ces initiatives.

Les recommandations du GICA ne s'appliqueront pas à la réouverture de pêches qui font l'objet de moratoire. Ces pêches ne sont pas considérées comme nouvelles, et il existe déjà des politiques à leur sujet.

Il faut aussi mentionner expressément le mandat du GICA relativement aux pêches autochtones. Le jugement *Marshall* a clarifié certains droits issus de traités concernant l'accès aux pêches; le gouvernement donne suite aux droits ainsi confirmés en menant à bien des processus précis, sous la gouverne du ministère des Affaires indiennes et du Nord, avec l'orientation précise du MPO pour ce qui touche les initiatives d'accès aux pêches. Ni la RPPA, ni les travaux du GICA ne vont remplacer ces processus précis pour ce qui est de l'interprétation et de la reconnaissance des droits ancestraux des Autochtones en matière d'accès à la pêche commerciale, ni pour ce qui est de répondre à des problématiques particulières résultant d'une participation accrue des Autochtones à la pêche commerciale. Cependant, en raison de la présence autochtone accrue dans les pêches commerciales, les travaux du GICA doivent s'appliquer à tous.

Objectifs

Le GICA visera les trois grands objectifs suivants :

1. Chercher à comprendre

Le GICA devra comprendre le contexte et l'historique des politiques relatives à la gestion des pêches du MPO, en particulier celles liées à l'accès à la ressource et à sa répartition. Il devra aussi comprendre comment les décisions précédentes en cette matière ont été prises, quels critères ont été utilisés et comment ces derniers ont été appliqués. Toutefois, ce n'est pas le rôle du GICA de donner son avis sur des décisions précédentes ni de formuler des recommandations pour corriger des torts présumés dans les ententes actuelles d'accès et de répartition.

Il sera important pour le GICA de bien comprendre la nature différente des pêches de la côte atlantique, ainsi que les différences dans les méthodes de gestion et les règles d'attribution de l'accès à celles-ci.

Le GICA devra se familiariser avec les travaux entrepris dans le cadre de la RPPA ainsi qu'avec d'autres documents stratégiques pertinents.

Le GICA devrait trouver utile d'examiner les critères et les mécanismes d'accès utilisés dans d'autres juridictions et d'autres secteurs des ressources naturelles.

2. Tenir des consultations

On s'attend à ce que le GICA tienne et supervise des consultations sur les critères du processus décisionnel. Les consultations prendront la forme de réunions et de discussions avec les représentants des provinces de l'Atlantique, du Québec et du Nunavut ainsi qu'avec un large échantillon représentatif des utilisateurs de la ressource, les organisations de l'industrie de la pêche et les représentants des Autochtones. Le GICA pourra, s'il le désire, consulter le Conseil consultatif externe de la RPPA.

Divers processus de consultation peuvent être utilisés et les approches de réduction des coûts sont encouragées. Toutefois, ces approches devront être impartiales et permettre aux groupes et aux personnes concernés de pouvoir communiquer facilement avec les membres du GICA.

Au cours des consultations, le GICA peut entendre des commentaires relatifs à des problèmes touchant l'accès et la répartition qui ne font pas partie de son mandat. Le GICA est encouragé à en faire rapport, et ce compte rendu viendra alimenter le processus général de la RPPA.

On s'attend également à ce que le GICA fonctionne de manière ouverte et transparente. Les résumés des consultations et tous les mémoires reçus par le GICA seront publics (sous réserve des lois fédérales et provinciales). On s'attend que le GICA présente un rapport public écrit au Ministre. En outre, le GICA présentera des rapports provisoires, de vive voix ou par écrit, au ministre des Pêches et des Océans et à de hauts fonctionnaires du

MPO à intervalles réguliers. Le président du GICA fera aussi un exposé dans le cadre du processus régulier du CMPAA à l'intention des ministres provinciaux et territoriaux. Les fonctionnaires provinciaux seront aussi informés par l'entremise du Groupe de travail du CFPPA.

Le GICA pourra faire appel à l'expertise technique des fonctionnaires de Pêches et Océans ou encore recourir à des experts techniques indépendants.

3. Formuler des recommandations précises

Le GICA devra remettre au ministre des Pêches et des Océans un rapport public qui contiendra des recommandations impartiales, avisées et pratiques en ce qui concerne les critères d'accès guidant le processus décisionnel, y compris :

- des critères guidant le processus décisionnel au moment d'accorder à de nouveaux participants l'accès à des pêches commerciales en changement (là où on a observé une hausse substantielle de l'abondance ou de la valeur au débarquement de la ressource) ou encore à des pêches nouvelles ou émergentes (phase III, permis de pêche commerciale), en tenant compte de l'orientation proposée dans le document de discussion de la RPPA;
- un avis sur la pertinence des critères sous-tendant le processus décisionnel actuel;
- des définitions pratiques des termes employés dans les définitions de ces critères, incluant, entre autres, la contiguïté, la dépendance historique, l'impartialité, l'équité et la viabilité économique des flottilles existantes;
- des avis sur leur priorisation ou pondération dans le processus décisionnel;
- un avis sur la manière d'appliquer ces critères compte tenu des différences profondes entre les pêches et les flottilles sur la côte Est. Par exemple, le critère de la contiguïté peut être pondéré différemment pour des espèces hautement migratrices (thon) que pour des espèces sédentaires (crabe);
- à partir de l'examen que le GICA conduira concernant les critères d'accès utilisés dans d'autres juridictions et dans les secteurs des ressources naturelles, le comité fera rapport sur les différents mécanismes utilisés pour prendre des décisions d'accès et leurs applications dans le secteur des pêches de l'Atlantique.
- conformément à l'orientation précisée dans le document de discussion de la RPPA, on demande au GICA de donner au ministre un avis général sur le processus décisionnel relatif à l'accès à la ressource dans les cas de pêches nouvelles ou en changement, et sur la façon d'assurer l'ouverture et la

transparence. Cet avis sera intégré au processus de la RPPA actuellement en cours au MPO.

Activités du GICA

Le GICA sera doté d'un petit secrétariat, situé à Ottawa, qui relèvera de la Directrice, Développement des programmes, et du Sous-ministre adjoint délégué, Gestion des pêches. Le secrétariat assurera le soutien administratif auprès du GICA.

Les fonctionnaires du Ministère fourniront des conseils et un soutien techniques au besoin. Si nécessaire, le GICA pourra faire appel à des tiers de l'extérieur pour élaborer d'autres analyses et options sur le plan administratif.

Date du rapport

Le GICA doit remettre un rapport au ministre au plus tard le 31 octobre 2001.

Annexe 2 – Composition

Président

M. Arthur Kroeger (bilingue), *B.A., Université de l'Alberta; M.A., (bourse Rhodes) Université d'Oxford.* M. Kroeger est chancelier de l'Université Carleton depuis 1993. Sa nomination fait suite à une carrière éminente dans la fonction publique du Canada qui s'est échelonnée sur trois décennies et comprend une grande diversité de nominations à des postes supérieurs. On parle souvent de M. Kroeger comme du « doyen des sous-ministres », ayant joué ce rôle pour six ministères fédéraux clés, notamment Affaires indiennes (1975-1979); Transports Canada (1979-1983); Expansion industrielle régionale (1985-1986); Énergie, Mines et Ressources (1986-1988); Emploi et Immigration Canada (1988-1992). Il a pris sa retraite de la fonction publique en 1992 et depuis, il enseigne et travaille comme consultant et fréquemment en qualité de commentateur pour les médias. Il a été nommé Officier de l'Ordre du Canada en 1989 et Compagnon de l'Ordre du Canada en 2000.

Experts du Groupe

M. Paul LeBlond (bilingue), *membre du Conseil pour la conservation de ressources halieutiques du Pacifique (CCRHP), B.A. Université Laval ; B. Sc. Université McGill ; Ph.D. Université de la Colombie-Britannique.* M. LeBlond détient un doctorat en physique et en océanographie de l'Université de la Colombie-Britannique. Suite à l'obtention d'une bourse de recherche post-doctorale en Allemagne, M. LeBlond a exercé, jusqu'à sa retraite en 1996, les fonctions de professeur d'océanographie et de physique à l'Université de la Colombie-Britannique. Il est maintenant actif au sein de divers forums locaux, nationaux et internationaux, qui s'intéressent à l'océanographie et à la conservation. Avant de se joindre au CCRHP, M. LeBlond a été l'un des premiers membres du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques pour l'Atlantique. M. LeBlond est membre de la Société royale du Canada.

Mme Martha Jackman (bilingue), *Vice-doyenne et professeure, Faculté de droit (Programme française de common law), Université d'Ottawa; B.A., Université Queens; L.L.B., Université de Toronto; L.L.M., Yale Law School.* La professeure Jackman a rédigé et publié de nombreux articles dans le domaine des questions constitutionnelles et des droits à l'égalité, avec un accent particulier sur les droits sociaux et économiques. Elle participe activement à des initiatives d'éducation permanente dans les domaines judiciaire et légal, du contentieux et à d'autres activités liées à la réforme du droit à l'échelon provincial et national. Elle est la rédactrice en chef de *Revue Femmes et Droit/*

Canadian Journal of Women and the Law et membre du Barreau du Haut-Canada.

M. Gordon Munro, *Professeur, Département d'économie de l'Université de la Colombie-Britannique, B.A. de l'Université de la Colombie-Britannique, M.A. et Ph.D. de l'Université Harvard.* M. Munro est l'ancien directeur adjoint du Service de recherche, des pêches et des océans d'Environnement Canada (1976). Il a été coordonnateur du groupe de travail de la Conférence sur la coopération économique dans le Pacifique sur le développement des pêches et la coopération (1983-1996), membre du Conseil consultatif de la recherche sur les pêches et les océans (1985-1990), membre du Groupe d'étude sur le changement global et les pêches marines canadiennes de la Société royale du Canada (de 1995 à aujourd'hui). Le professeur Munro a aussi été chercheur à l'École d'économie et d'administration des affaires de Norvège (1997-2000), spécialiste invité à la FAO (1997 et 2001) et participant au Groupe de travail technique et de consultation de la FAO sur la gestion de la capacité de pêche (1998-1999). Il a également été consultant pour l'OCDE, pour le service des pêches de la FAO et pour la Région du Pacifique du MPO (1999-2001). Le professeur Munro enseigne actuellement l'économie des ressources naturelles à l'Université de la Colombie-Britannique. Depuis les années 1970, il a aussi fait de la recherche et publié de nombreux travaux sur la gestion des pêches.

M. David Newhouse, *Doyen du Département des études sur les Autochtones; professeur agrégé, Études sur les Autochtones et de l'administration, Université Trent; B.Sc., M.B.A., Université Western Ontario.* M. Newhouse est un Onondaga des Six-Nations de la rivière Grand, dans les environs de Brantford, en Ontario. Avant de se joindre à l'Université Trent, en 1992, le professeur Newhouse a occupé le poste de directeur du logement au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; il a également été chargé de cours à l'École d'administration des affaires de l'Université Western Ontario. Il est le rédacteur en chef du *Journal of Aboriginal Economic Development* du CAADA. En 1999, il a été le chercheur autochtone invité d'IMC au College of Commerce de l'Université de la Saskatchewan. Dans le cadre de ses travaux de recherche, M. Newhouse s'intéresse présentement aux liens qui existent entre la pensée autochtone traditionnelle et la pensée occidentale contemporaine dans les sociétés autochtones modernes, particulièrement dans les domaines de la gouvernance et de l'économie.

Annexe 3 – Réunions de consultation

Organisations de l'industrie de la pêche

Organisations	Porte-parole	Date et lieu de la réunion
Fisheries Association of Newfoundland and Labrador	Alastair O'Rielly, président	22 août 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Eastern Fishermen's Federation	Norma Richardson, présidente	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Conseil de planification de la flottille de pêche de la Nouvelle-Écosse	Percy Hayne, président	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse	Roger Stirling, président	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Shelburne County Quota Group	Gary Dedrick, président	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Canadian Association of Prawn Producers	John Angel, directeur exécutif	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
PEI Fishermen's Association	Rory McLellan, directeur général	24 août 2001 Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard
PEI Seafood Processors Association	Garth Jenkins, président	24 août 2001 Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard
Fish, Food and Allied Workers Union	Earle McCurdy, président	24 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse; 11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association	Brian Giroux, directeur exécutif	27 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
New Brunswick Seafood Processors Association	Joe Labelle, directeur exécutif	28 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Fédération des pêcheurs semi-hauturiers du Nord Québec	Gabrielle Landry, directrice générale	28 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick

Organisations	Porte-parole	Date et lieu de la réunion
Maritime Fishermen's Union	Mike Belliveau, secrétaire exécutif	29 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels	Jean St-Cyr, directeur général	29 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Association des employé(e)s d'usine de produits marins	Jeannine Paulin, présidente	29 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Regroupement des pêcheurs polyvalents d'Old Fort à Blanc-Sablon	Jean-Richard Joncas, président	30 août 2001 Québec, Québec
Regroupement des pêcheurs professionnels du nord de la Gaspésie	Rosaire Gauthier, président	30 août 2001 Québec, Québec
Conseil canadien des pêches	Ron Bulmer, président	31 août 2001 Ottawa, Ontario
Fédération des pêcheurs de crabe de neige de la zone 19	Brian Adams, président	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
North of Smokey Fishermen's Association	Osborne Burke, président	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
Maritime Fishermen's Association Local 6	Jeff Brownstein, président	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
Area 30 Fishermen's Association/Area 23 Snow Crab Fishermen's Association	Gord MacDonald, président/vice-président	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
Conseil consultatif régional du développement des espèces	Christine Penny, Clearwater Fine Foods; Don Hart, Sambro Seafoods Limited; Nelly Baker, Eastern Shore Protective Association; Chris Jones, ministère des pêches et des océans, conseiller principal	25 septembre 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Association des pêcheurs de poisson de fonds Acadiens	Alyre Gauvin, président	27 septembre 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Alliance canadienne de l'industrie de l'aquaculture	David Rideout, directeur exécutif	4 octobre 2001 Ottawa, Ontario

Organisations	Porte-parole	Date et lieu de la réunion
Conseil des allocations des entreprises d'exploitation du poisson de fond	Bruce Chapman, directeur exécutif	4 octobre 2001 Ottawa, Ontario
Conseil canadien des pêcheurs professionnels	Daniel Bernier, directeur exécutif	12 octobre 2001 Ottawa, Ontario
Association canadienne de l'industrie de la pêche sportive	Rick Amsbury, directeur exécutif	17 octobre 2001 Ottawa, Ontario
Northern Coalition	Rosalind Perry, directrice exécutive	19 octobre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Fogo Island Cooperative	Bernadette Dwyer, gestionnaire des projets spéciaux	22 octobre 2001 Iqaluit, Nunavut

Réunions de consultation du GICA avec les gouvernements et les organismes gouvernementaux

Organismes gouvernementaux	Porte-parole	Date et lieu de la réunion
Ministère du développement durable du Nunavut	Carey Bonnell, directeur des pêches et de la chasse au phoque	20 août 2001 Iqaluit, Nunavut
Nunavut Wildlife Management Board	Jim Noble, directeur exécutif	20 août 2001 Iqaluit, Nunavut
Fédération des municipalités de Terre-Neuve-et-Labrador	Maire Derm Flynn, président	22 août 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Ministère des pêches et de l'aquaculture de Terre-Neuve-et-Labrador	Mike Samson, sous-ministre	22 août 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Ministère de l'agriculture et des pêches de la Nouvelle-Écosse	Peter Underwood, sous-ministre	27 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'aquaculture du Nouveau-Brunswick	Clair Gartley, Sous-ministre intérimaire	28 août 2001 Fredericton, Nouveau-Brunswick
Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec	Daniel Roy, sous-ministre adjoint intérimaire	30 août 2001 Québec, Québec
Ministère des pêches, de l'aquaculture et de l'environnement de l'Île-du-Prince-Édouard	Lewie Creed, sous-ministre	14 septembre 2001 Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard
Conseil pour la conservation des ressources halieutiques	Fred Woodman, président	28 septembre 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Ministère de l'agriculture et des pêches de la Nouvelle-Écosse	Peter Underwood, sous-ministre	18 octobre 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Ministère des pêches, de l'aquaculture et de l'environnement de l'Île-du-Prince-Édouard	Lewie Creed, sous-ministre	18 octobre 2001 Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard

Organismes gouvernementaux	Porte-parole	Date et lieu de la réunion
Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'aquaculture du Nouveau-Brunswick	L'honorable Rodney Weston, ministre; Clair Gartley, sous-ministre intérimaire	19 octobre 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Ministère des pêches et de l'aquaculture de Terre-Neuve-et-Labrador	L'honorable Gerry Reid, ministre; Mike Samson, sous-ministre	19 octobre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Ministère du développement durable du Nunavut	L'honorable Olayuk Akasuk, ministre; Alex Campbell, sous-ministre	22 octobre 2001 Iqaluit, Nunavut
Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec	Aziz Niang, directeur, Division de l'analyse de la politique	23 octobre 2001 Québec, Québec
Ministère des pêches et des océans	Neil Bellefontaine, directeur général régional, région des Maritimes Jim Jones, directeur général régional, région du Golfe Jean-Guy Beaudoin, directeur général régional, région Laurentienne (maintenant région du Québec) Wayne Follett, directeur général régional, région de Terre-Neuve	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse 29 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick 29 août 2001 Québec, Québec 11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador

Réunions de consultation du GICA avec les représentants des organismes autochtones

Nom	Affiliation	Date et lieu de la réunion
Peter Keenainak	Gestionnaire du développement des produits marins, Société Qikiqtaaluk	20 août 2001 Iqaluit, Nunavut
Glen Williams	Conseiller en faune, Nunavut Tunngavik Inc.	20 août 2001 Iqaluit, Nunavut
Peter Penashue	Président, Nation Innu	21 août 2001 Goose Bay, Terre-Neuve-et-Labrador
Bart Jack Sr.	Négociateur en matière de revendications territoriales, Nation Innu	21 août 2001 Goose Bay, Terre-Neuve-et-Labrador
Greg Nuna	Directeur général, Innu Development Limited Partnership	21 août 2001 Goose Bay, Terre-Neuve-et-Labrador
David Penner	Directeur d'entreprise, Innu Development Limited Partnership	21 août 2001 Goose Bay, Terre-Neuve et Labrador
Todd Russell	Président, Nation des métis du Labrador	21 août 2001 Goose Bay, Terre-Neuve-et-Labrador
Shirley Pye	Adjointe administrative, Nation des métis du Labrador	21 août 2001 Goose Bay, Terre-Neuve et Labrador
Tim Martin	Commissaire de la commission Metukulimkewe'l, Maritimes Aboriginal Peoples Council	27 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Roger Hunka	Directeur des affaires intergouvernementales, Maritimes Aboriginal Peoples Council	27 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Gary Hofkins	Gestionnaire des pêches commerciales, Première nation de Conne River	12 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Charlie Dennis	Directeur général, Fish and Wildlife Commission, Première nation Eskasoni	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse

Nom	Affiliation	Date et lieu de la réunion
Tom Johnson	Directeur des opérations, Fish and Wildlife Commission, Première nation Eskasoni	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
Shelley Denny	Biologiste des espèces marines, Fish and Wildlife Commission, Première nation Eskasoni	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
Brian Muise	Consultant en matière de pêches, Fish and Wildlife Commission, Première nation Eskasoni	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
Adamie Alaku	Vice-président, Développement économique, Société Makivik	25 septembre 2001 Montréal, Québec
Neil Greig	Gestionnaire des ressources, Développement économique, Société Makivik	25 septembre 2001 Montréal, Québec
Mark Allard	Gestionnaire des ressources, Développement économique, Société Makivik	25 septembre 2001 Montréal, Québec
Leon Sock	Président, Conseil des Premières nations Mawiw	27 septembre 2001 Fredericton, Nouveau-Brunswick
Chief Second Peter Barlow	Président, Union of New Brunswick Indians	27 septembre 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Chief Michael Augustine	Première nation Red Bank	27 septembre 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Chief Benjamin Peter Paul	Première nation Pabineau	27 septembre 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
John G. Paul	Directeur exécutif, Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique	28 septembre 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Chris Milley	Conseiller en pêches de la Première nation Acadia	28 septembre 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse

Réunions de consultation du GICA avec les experts et les autres personnes intéressées

Nom	Affiliation	Date et lieu de la réunion
Vic Young	Ancien président et directeur général de Fishery Products International	21 août 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Richard Cashin	Président, Fishing Industry Renewal Board	22 août 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Mark Butler	Coordonnateur des questions maritimes, Ecology Action Centre	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Anthony Charles	Professeur, Finances, Sciences de la gestion et Études de l'environnement Université Saint Mary's	27 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Donald Savoie	Directeur, Institut Canadien de la recherche sur le développement régional et Chaire de recherche Clément-Cormier, Université de Moncton	28 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
John Crosbie	Ancien ministre, Pêches et océans Canada	11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Ray Andrews	Consultant, Services portuaires Andrews	11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Eugene Tsoa	Professeur et chef, Département des sciences économiques, Université Memorial	11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Noël Roy	Professeur, Département des sciences économiques, Université Memorial	11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
William Schrank	Professeur, Département des sciences économiques, Université Memorial	11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Frederic Wien	Professeur et coordonnateur du programme du baccalauréat, École Maritimes de travail social, Université Dalhousie	28 septembre 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse

Organismes invités à des réunions avec le GICA : Aucune réunion n'a eu lieu

- Alliance des pêcheurs professionnels du Québec
- Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador
- Assemblée des Premières nations, vice-chef de l'Atlantique
- Association des Inuits du Labrador
- Association des pêcheurs de crabe de neige de la zone 18
- Association québécoise de l'industrie de la pêche (AQIP)
- Conservation Council of New Brunswick
- Louis Lapierre, Professeur titulaire, Département de biologie, Université de Moncton; Chaire de l'Institut pour la surveillance et la recherche environnementale
- Première nation Abegweit
- Première nation de Lennox Island
- Robert Romain, Professeur titulaire, Département d'économie agro-alimentaire et des sciences de la consommation (EAC), Université Laval

Annexe 4 – Mémoires présentés au GICA

Organisations de l'industrie de la pêche

- Association des Crabiers Gaspésiens Inc. (octobre 2001)
- Association des employé(e)s d'usines de produits marins (29 août 2001)
- Association des pêcheurs de la Basse-Côte-Nord (31 mai 2001)
- Association des pêcheurs de poisson de fond acadiens (27 septembre 2001)
- Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse (5 octobre 2001)
- Alliance de l'industrie canadienne de l'aquaculture (24 octobre 2001)
- Canadian Association of Prawn Producers (1^{er} octobre 2001)
- Coastal Labrador Fisheries Ltd. (9 octobre 2001)
- Conseil canadien des pêches (31 août 2001)
- Eastern Fishermen's Federation (23 août 2001)
- Fédération des pêcheurs semi-hauturiers du Québec (octobre 2001)
- Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels (FRAPP) (29 août 2001)
- Fish, Food & Allied Workers (24 août 2001)
- Fisheries Association of Newfoundland and Labrador Limited (30 septembre 2001)
- Fogo Island Co-operative Society Limited (22 octobre 2001)
- Groundfish Enterprise Allocation Council (4 octobre 2001)
- Gulf Nova Scotia Fleet Planning Board
- Les Crabiers du Nord-Est Inc. (octobre 2001)
- PEI Groundfish Association (1^{er} octobre 2001)
- Regroupement des pêcheurs professionnels du Nord de la Gaspésie
- Shelburne County Quota Group (23 août 2001)

Représentants des organismes autochtones

- Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs Secretariat Inc. (October 16, 2001)

Organismes gouvernementaux

- Gouvernement du Nouveau-Brunswick – Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'aquaculture (29 octobre 2001)

- Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador
 - Ministère des pêches et de l'aquaculture – Présentation préliminaire (22 août 2001)
 - Notes d'allocation de l'honorable Gerry Reid (19 octobre 2001)
 - Ministère des pêches et de l'aquaculture – Deuxième présentation (19 octobre 2001)
 - Ministère des pêches et de l'aquaculture – Adjacency and Resource Access Position Paper (Exposé de position sur la contiguïté et l'accès à la ressource) (31 octobre 2001)
- Gouvernement du Nunavut
 - Ministère du développement durable – Présentation au GICA : « Building Nunavut's Fisheries » (22 octobre 2001)
- Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard – Ministère des pêches, de l'aquaculture et de l'environnement (3 octobre 2001)
- Gouvernement du Québec – Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation (16 novembre 2001)
- Groupe de travail sur les pêches du Nunavut
 - Nunavut Ministère de développement durable
 - Nunavut Wildlife Management Board
 - Nunavut Tunngavik Inc.
- Nunavut Wildlife Management Board

Autres parties intéressées

- Paul Jagoe, « Overlooking Troubled Waters » (4 octobre 2001)

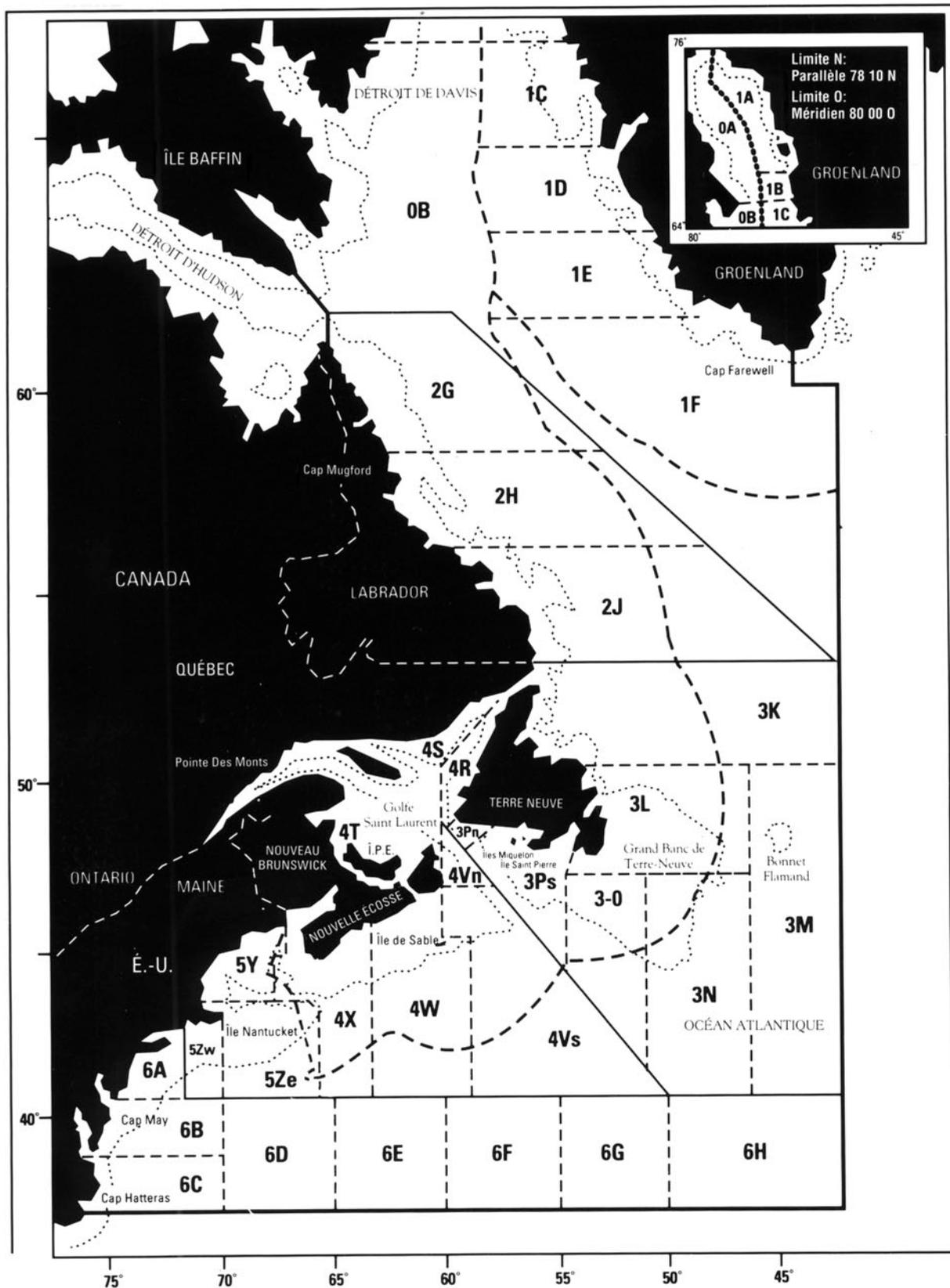
Annexe 5 – Régions administratives de
la côte atlantique du MPO
et zones de pêche de
l'Atlantique

Ministère des Pêches et des Océans
Régions administratives de la côte atlantique

- Centre et Arctique
- Québec
- Maritimes
- Golfe
- Terre-Neuve



Zones de pêche de l'Atlantique



SOUS-ZONES ET DIVISIONS DE LA ZONE DE LA CONVENTION DE L'OPANO

- Frontières des pêcheries de l'Opáno
- Frontières des sous-zones
- Frontières des divisions
- Contour 183 mètres (100 lieues)
- Frontières de la zone de pêche de 200 milles

