



Règles et procédures relatives au remplacement des bateaux sur la côte de l'Atlantique

Un document de travail



**Gestion des pêches
Ministère des Pêches et des Océans
2002**

Publié par :

Pêches et Océans Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

Internet – page d'accueil : www.dfo-mpo.gc.ca/publication_f.htm

Sa Majesté du chef du Canada, 2002
N° de cat. FS 23-420/2002
ISBN 0-662-66762-X

Table des matières

1. INTRODUCTION	1
2. LES MOTIFS DES MESURES DE CONTRÔLE.....	3
2.1. TAILLE DU BATEAU ET OBJECTIF DE CONSERVATION	3
2.2. GESTION ORDONNÉE DES PÊCHES	6
2.3. POLITIQUE EN MATIÈRE DE GESTION DE LA CAPACITÉ	7
3. L'ÉVOLUTION DES PÊCHES	9
3.1. PÊCHES CONCURRENTIELLES ET GÉRÉES PAR QUOTA INDIVIDUEL	9
3.2. ÉVOLUTION DES POSSIBILITÉS ET DES MÉTHODES DE PÊCHE.....	11
4. LA SÉCURITÉ EN MER.....	13
5. LE PROCESSUS DÉCISIONNEL.....	15
5.1. L'APPROCHE ACTUELLE	15
5.2. GÉRANCE PARTAGÉE.....	17
5.3. PERSPECTIVES D'AVENIR	20
6. PRINCIPES ET APPROCHES POSSIBLES	22
6.1. PRINCIPES PROPOSÉS	22
6.2. EXEMPLES DES MODIFICATIONS POSSIBLES AUX RÈGLES.....	24
6.3. AUTRES PROCÉDURES DE PRISE DE DÉCISIONS.....	24
7. LES PROCHAINES ÉTAPES.....	26
8. QUESTIONS SOUMISES POUR DISCUSSION.....	27

1 Introduction

La politique actuelle en matière de remplacement de bateau sur la côte de l'Atlantique a été élaborée dans les années 1970 et 1980. La situation de l'industrie a considérablement évolué depuis, si bien que de nombreux intervenants au sein du secteur demandent des règles plus souples tenant compte des nouvelles pêches et des nouvelles méthodes de pêche.

En réponse à ces préoccupations, le Ministère Pêches et Océans (MPO) a entrepris une révision de la politique actuelle en vue d'élaborer une nouvelle approche en matière de remplacement de bateau qui sera mise en œuvre à l'échelle de la région de l'Atlantique. Le présent document vise à encourager et à appuyer des discussions sur trois questions :

1. Faut-il de **nouvelles règles** de remplacement de bateau à l'intérieur des flottilles?
2. S'il faut apporter des modifications importantes aux règles, faut-il adopter aussi de **nouvelles procédures** pour l'élaboration des règles de remplacement de bateau?
3. Si les règles et les procédures doivent être modifiées, quels **principes directeurs** le MPO devrait-il établir pour orienter ces modifications?

Dans le présent document, nous donnerons les motifs qui ont mené aux règles actuelles et nous relèverons les changements au sein de l'industrie qui permettent de penser que de nouvelles approches s'imposent.

Nous examinerons ensuite les facteurs clés dont il faudra tenir compte, notamment la limitation de la capacité de récolte, les préoccupations liées à la sécurité des bateaux, les répercussions sur le plan de la conservation et les engagements découlant des politiques internationales.

Par la suite, nous proposerons des principes, et nous fournirons des exemples de modifications et de processus pour l'évaluation de modifications aux règles de remplacement de bateau. En guise de conclusion, nous soumettrons des questions pour aider les intervenants à préparer leur contribution au processus de consultation.

2 Les motifs des mesures de contrôle

Dès le début de cette discussion, il est important de rappeler les raisons pour lesquelles le gouvernement et l'industrie se sont entendus, dans l'ensemble, au sujet de la nécessité de règles efficaces de remplacement de bateau. De telles règles et politiques répondent à trois objectifs de base :

1. une conservation améliorée, grâce à la limitation de la capacité de récolte;
2. une gestion des pêches mieux ordonnée, grâce à la limitation de la concurrence entre les flottilles et au sein des flottilles;
3. le respect des engagements nationaux et internationaux en matière de gestion des pêches et des océans.

2.1 Taille du bateau et objectif de conservation

Le remplacement des bateaux a des répercussions importantes sur la conservation des stocks de poissons. De manière générale, plus le bateau est grand, plus sa capacité de prendre du poisson est grande. Un bateau plus grand se déplace plus loin et plus vite; il est muni et se sert d'un plus grand nombre d'engins de pêche et peut stocker plus de poisson dans sa cale. Si tous les bateaux de la flottille deviennent plus gros, il y aura une tendance à récolter le poisson à la limite de l'exploitation durable de la ressource, laissant ainsi une très faible marge d'erreur dans la détermination des niveaux de récolte durable.

Toutefois, il s'agit d'une question complexe, parce que la capacité de récolte réelle ne dépend pas uniquement de la longueur du bateau ou même du tonnage. Les bateaux les plus récents sont dotés d'équipements de l'ère spatiale et utilisent des engins de pêche plus sophistiqués; ils ont en outre un rayon d'action plus

grand et peuvent naviguer dans des conditions météorologiques plus difficiles. Tous ces facteurs peuvent entraîner un accroissement de l'effort de pêche. Les pêcheurs comprennent très bien que la taille du bateau n'est qu'un aspect de la capacité. C'est pourquoi bon nombre d'entre eux veulent contribuer davantage à l'élaboration des politiques de remplacement de bateau en vue de mettre au point des contrôles réalistes et opportuns pour l'ensemble de ces facteurs.

Il faut aussi tenir compte de la *capacité latente*. Certaines flottilles ont accès à de multiples permis, mais s'adonnent à une ou deux pêches pendant seulement de brèves périodes de l'année parce que les possibilités dans les autres pêches sont moins bonnes ou que leurs quotas pour d'autres espèces sont restreints. Si cette flottille devait obtenir une nouvelle allocation dans une autre pêche, la capacité réelle de l'ensemble de la flottille pourrait soudainement doubler ou tripler puisque toute cette capacité de récolte serait mise en service.

Durant la planification des nouvelles stratégies de remplacement de bateau, les représentants de l'industrie et du gouvernement devront tenir compte de la capacité latente de la flottille et se pencher sur les meilleurs moyens de gérer et de contrôler cette capacité latente.

Il y a un autre facteur : plus les bateaux sont gros et sophistiqués sur le plan technologique, plus les coûts d'investissement, d'exploitation et d'amortissement sont élevés. Les propriétaires de « capacité latente » exercent souvent de fortes pressions en vue d'obtenir des allocations plus importantes, pour les aider à rentabiliser leurs investissements sous-utilisés. Pour tous les propriétaires de bateau, plus les risques financiers sont élevés, plus la tentation est forte de contrevenir aux règles en vue d'accroître les recettes. Les prises et ventes non déclarées, le tri

sélectif des prises et les rejets en mer sont des pratiques illégales qui pourraient devenir plus fréquentes si les pêcheurs subissent une pression financière très forte. S'il survient un déclin des stocks, comme celui du poisson de fond partout dans l'Atlantique, il se pourrait que la plus forte pression en faveur d'un relâchement des objectifs en matière de conservation s'exerce au moment même où les stocks sont les plus vulnérables.

Ainsi, les politiques en matière de remplacement de bateau ont servi à contrôler la capacité aux fins de la conservation.

Dans la plupart des flottilles, les règles visaient à définir un type et une taille de bateau pouvant assurer la viabilité de l'entreprise et des niveaux de récolte durables, sans imposer de pressions indues qui mèneraient à une surexploitation des ressources.

Par conséquent, un objectif important du contrôle de la taille et du remplacement des bateaux est de contribuer à maintenir un équilibre durable entre les stocks de poissons disponibles et le nombre d'entreprises de pêche viables.

Les règles qui conviennent à une flottille à un moment donné ne seront pas nécessairement les bonnes pour une autre flottille ou pour la même flottille si sa situation évolue. Pour les détenteurs de permis, le défi consiste à mettre au point une approche dynamique et souple.

Pour maintenir un équilibre durable entre la conservation et la viabilité des flottilles, les politiques et mesures de contrôle devront tenir compte, de manière efficace et continue, de l'évolution de la technologie, des coûts d'investissement et d'exploitation, de la conjoncture des marchés et des stocks de poissons.

La mise au point de mécanismes d'auto-ajustement facilitera la recherche de solutions en réponse à ces changements.

2.2 Gestion ordonnée des pêches

Avant l'adoption de règles de remplacement de bateau, la plupart des flottilles œuvraient dans des pêches concurrentielles où chaque entreprise pouvait tenter de capturer la plus grande part possible du quota disponible. Posséder un bateau plus grand et plus rapide était un avantage manifeste, si bien que la tendance chez certains pêcheurs était d'acheter des bateaux plus gros pour prendre plus de poisson que leurs voisins. La capacité de récolte grimpait rapidement dans chaque flottille, menant à des frictions entre les flottilles lorsque les groupes exerçaient des pressions en vue d'obtenir une plus grande part du quota global.

Les pêcheurs et le gouvernement ont rapidement reconnu que si on ne contrôlait pas la taille des bateaux, les plus grandes entreprises allaient s'accaparer d'une part prépondérante du quota, alors que les entreprises ne possédant que des bateaux de petite taille ne seraient plus viables sur le plan économique. De telles pressions concurrentielles s'exercent encore au sein de certaines flottilles et entre flottilles lorsque l'allocation globale fait l'objet d'une rivalité.

Les règles de remplacement de bateau peuvent donc contribuer à stabiliser les flottilles et à faire en sorte qu'un nombre approprié d'entreprises ait accès à une part raisonnable de la ressource disponible. En même temps, ces règles peuvent également restreindre la concurrence entre les flottilles.

2.3 Politique en matière de gestion de la capacité

Depuis le début des années 1990, l'un des objectifs de la politique de gestion des pêches au Canada et à l'échelle internationale a été d'établir un contrôle plus efficace de l'effort de pêche et de la capacité des bateaux.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a pris l'initiative en ce qui concerne l'élaboration de politiques et de directives internationales pour la conservation des ressources halieutiques. La réduction de la capacité des flottilles est l'un des principaux objectifs de cet effort. La FAO estime que, au niveau mondial, l'excédent de la capacité de récolte est d'au moins 50 pour cent; aussi, exerce-t-elle des pressions sur les principaux pays pêcheurs afin que ces derniers appuient son plan visant à résoudre ce problème.

Le Canada a accepté le [Plan d'action international de la FAO pour la gestion de la capacité de pêche](#). Le Vérificateur général du Canada et le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques ont aussi demandé qu'on continue d'adopter des mesures afin de réduire la capacité.

Le MPO a mis en œuvre cette orientation stratégique par le biais de programmes d'adaptation pour les pêcheurs de poisson de fond (depuis 1991) et de la Politique de permis du groupe noyau (mise en place en 1995). Le MPO n'accepte aucune augmentation de la capacité de récolte totale lorsque de nouvelles pêches sont ouvertes ou que des pêches existantes sont élargies.

Après avoir tenu compte des préoccupations liées à la conservation et des droits des peuples autochtones, les nouvelles possibilités de

pêche seront attribuées aux entreprises faisant partie du groupe noyau, c'est-à-dire celles qui détiennent des permis pour les principales espèces commerciales et qui ont la possibilité de transférer à d'autres de tels permis en raison de leur participation soutenue à la pêche par le passé.

La [Politique de permis du groupe noyau](#) favorise la consolidation des possibilités de pêche entre les mains de pêcheurs professionnels engagés dans ce secteur, ainsi que le développement d'entreprises détenant de multiples permis, capables de maintenir leur viabilité économique à travers les hauts et les bas des diverses pêches. L'approche axée sur de multiples permis marque, une fois encore, l'importance d'une plus grande flexibilité dans les règles de remplacement de bateau, de manière à tenir compte de la diversité plus grande des activités de pêche.

Le MPO et le gouvernement du Canada ont mené à bien une rationalisation des flottilles depuis le début des années 1990. Dans le présent examen des règles de remplacement de bateau, un des principaux objectifs est de maintenir les gains en ce qui concerne le rajustement de l'industrie à sa taille idéale et la promotion d'entreprises et d'activités de pêche durables.

3 L'évolution des pêches

3.1 Pêches concurrentielles et gérées par quota individuel

Lorsqu'on a mis en place la politique actuelle de remplacement de bateau, la plupart des flottilles œuvraient dans des pêches concurrentielles. Ainsi, les entreprises de pêche individuelles jouissaient d'une marge de manœuvre considérable dans leur tentative de prendre la plus grande part possible du Total Autorisé des Captures (TAC) avant que celui-ci ne soit épuisé.

Les règles de remplacement de bateau ont été élaborées en consultation avec des groupes de l'industrie, à titre de moyens importants de contrôler cette rivalité au sein des flottilles pour l'obtention de ressources limitées. On a adopté d'autres mesures de contrôle importantes aux fins de la conservation et de la récolte ordonnée, notamment la limitation des permis et des mesures de contrôle de l'effort telles les limites de casiers, de saisons ou de prises.

Dans certaines pêches concurrentielles, ces stratégies de gestion ont réussi à maintenir l'équilibre entre la viabilité générale de la flottille et des niveaux de récolte durables.

Dans d'autres pêches, toutefois, des préoccupations liées à la courte durée des saisons, à des débarquements surabondants et aux coûts de l'application des règles ont mené à l'adoption de systèmes de gestion par Quotas Individuels (QI).

En 1999, près de 50 pour cent de la valeur totale des débarquements au Canada provenait de pêches gérées par QI.

Environ 21 des 27 principales pêches commerciales dans les quatre régions du MPO de l'Atlantique sont gérées au moins partiellement par des systèmes de quotas individuels (QI) ou de Quotas Individuels Transférables (QIT). La pêche du homard côtier constitue une exception importante.

L'abandon de l'approche concurrentielle au profit de l'approche fondée sur les QI/QIT a une incidence considérable sur le contrôle de la taille et du remplacement des bateaux.

Dans les pêches concurrentielles, il faut continuellement contrôler les bateaux, les engins et les activités de pêche sur une base quotidienne pour la flottille dans son ensemble, afin de préserver une concurrence équitable et appropriée au sein de la flottille. S'il n'y avait pas de telles mesures de contrôle, on courrait le risque que les entreprises les plus agressives accroissent leur effort de pêche au détriment de la viabilité d'autres entreprises et, peut-être, de la durabilité des stocks.

Dans les pêches gérées au moyen de QI, chaque entreprise dispose d'une part bien définie du TAC, si bien que les motivations devraient être différentes. Théoriquement, ces pêcheurs chercheront davantage à tirer le plus de revenus possibles avec une quantité préétablie de poisson. Il n'y aurait donc aucun avantage à acheter un bateau plus gros et plus rapide s'il en résulte un accroissement des coûts d'exploitation.

De nombreux participants aux pêches gérées par QI diront qu'il est moins nécessaire de contrôler la taille et le remplacement des bateaux au sein de leurs flottilles étant donné qu'un bateau plus gros ne comporte aucun avantage concurrentiel. Par conséquent, la flottille ou l'entreprise individuelle devrait disposer d'une plus grande liberté pour prendre des décisions à la lumière de ses objectifs commerciaux et de ses priorités en matière de sécurité.

3.2 Évolution des possibilités et des méthodes de pêche

En plus du virage vers la gestion par QI, un autre facteur favorisant un réexamen des règles de remplacement de bateau est le changement constant des activités de pêche au sein des flottilles.

Par exemple, les pêcheurs de homard dans certaines parties des Maritimes ont tiré parti de la bonne conjoncture du marché, de nouvelles technologies de navigation et de casiers améliorés pour pêcher durant tout l'hiver et dans des eaux plus profondes, jusqu'à une distance de 50 milles. Certains pêcheurs veulent une plus grande flexibilité afin d'adapter leurs bateaux à ces conditions, tandis que d'autres préféreraient maintenir les restrictions actuelles sur la taille et la capacité des bateaux.

Pour faire face à la réduction des quantités débarquées dans la pêche du poisson de fond, certains pêcheurs misent sur une

amélioration de la qualité du poisson pour attirer de meilleurs prix et maintenir leurs recettes globales. De meilleures installations pour le triage et le stockage du poisson à bord pourraient exiger une modification de la conception et de l'aménagement du bateau.

Depuis la crise du poisson de fond au début des années 1990, les flottilles ont diversifié leurs activités en vue de tirer parti des nouvelles possibilités de pêche dans le secteur des mollusques et des crustacés. À Terre-Neuve en particulier, les pêcheurs qui dépendaient autrefois de la pêche de la morue près des côtes pêchent aujourd'hui la crevette et le crabe des neiges dans des eaux plus éloignées. Les débarquements de mollusques et de crustacés dans la région de Terre-Neuve sont passés de 57 000 tm en 1992 à 152 000 tm en 2001, soit une augmentation de 167 pour cent. Pour l'ensemble de la pêche sur la côte Atlantique, les débarquements de mollusques et de crustacés sont passés de 239 000 tm à 423 000 tm, soit une hausse de 77 pour cent.

Une évolution d'une telle ampleur des activités de récolte suggère en elle-même qu'il faudrait modifier le type et la taille des bateaux utilisés pour la pêche. De plus, de nombreuses entreprises sont aujourd'hui moins spécialisées qu'autrefois, et la plupart d'entre elles participent de manière importante à deux pêches commerciales majeures ou plus, ce qui milite une fois de plus en faveur d'un réexamen des politiques sur la taille et le remplacement des bateaux.

Toutes ces tendances signalent une fois encore l'importance d'adopter de nouvelles approches en matière de contrôle de la taille des bateaux, et de prévoir une plus grande flexibilité pour adapter les règles à la nouvelle conjoncture et aux nouveaux objectifs de gestion au sein de l'industrie.

4 La sécurité en mer

La sécurité en mer est une préoccupation de plus en plus importante dans toutes les pêches de la côte Atlantique. Transports Canada et les divers organismes provinciaux responsables de la santé et de la sécurité au travail élaborent des règlements plus sévères en matière de sécurité, y compris une formation obligatoire.

En raison des nombreux changements exposés ci-dessus touchant la composition des flottilles et les activités de pêche, les intervenants de l'industrie se soucient davantage des questions liées à la sécurité en mer. Les pêcheurs évoquent souvent les préoccupations sécuritaires lorsqu'ils demandent une plus grande flexibilité dans les règles de remplacement de bateau qui leur permettrait de recourir à de plus grands bateaux pour mener à bien leurs activités de pêche plus diversifiées.

À Terre-Neuve et au Labrador, entre 1993 et 1999, il y a eu une hausse dramatique du nombre d'incidents en mer nécessitant des interventions de recherche et de sauvetage. Malheureusement, 46 personnes y ont perdu la vie. Une étude du MPO a conclu que la taille des bateaux était un facteur dans bon nombre de ces incidents, mais qu'il y avait aussi d'autres problèmes à résoudre. On aurait pu éviter de nombreux incidents en améliorant l'entretien des bateaux et l'équipement de sécurité.

La majorité des pêcheurs de la côte Atlantique n'ont pas encore suivi le cours obligatoire sur les Fonctions d'Urgence en Mer (FUM) et la plupart n'ont aucune formation sur la sécurité en mer. Seule une minorité des pêcheurs a suivi une formation officielle en ce qui a trait à la navigation, aux manœuvres de bateau et aux règles de la navigation.

Aux réunions du Comité Consultatif Maritime Canadien (CCMC) de Transports Canada, les représentants des pêcheurs appuient généralement une plus grande flexibilité dans les règles régissant la taille des bateaux pour certaines flottilles. Toutefois, pour la plupart d'entre eux, il s'agit d'une mesure parmi plusieurs visant à améliorer la sécurité, notamment celles ayant trait à l'équipement et à la formation. Récemment, le CCMC a discuté d'embarcations de sauvetage obligatoires, mais a reconnu que de nombreux bateaux de pêche actuels sont trop petits pour se doter d'une telle embarcation.

L'étude du MPO a conclu que de nombreuses entreprises de pêche ne génèrent pas assez de revenus pour être en mesure d'investir les sommes nécessaires en équipements et en cours de sécurité. Des règles plus flexibles concernant la taille des bateaux n'auront pas une grande incidence sur les entreprises les plus marginales.

À la suite de cette étude, le MPO a constaté que la sécurité en mer est l'un des facteurs dont il faut tenir compte pendant l'élaboration des politiques de délivrance de permis et de remplacement de bateau. Même si le MPO n'est pas directement responsable de la réglementation sur la sécurité en mer pour les bateaux commerciaux, il collaborera avec l'industrie et les organismes fédéraux et provinciaux concernés pour s'assurer que les politiques ministérielles vont dans le sens des efforts entrepris en vue d'améliorer la santé et la sécurité dans l'industrie de la pêche. Lors du développement des plans de pêche, on tiendra compte également des répercussions possibles des mesures de gestion des pêches sur la sécurité.

5 Le processus décisionnel

À l'étape actuelle de l'évolution des systèmes de gestion mis en place pour les pêches de l'Atlantique, les décisions concernant les règles de remplacement de bateau sont prises par le personnel de la Gestion des ressources du MPO, appuyé par les processus conjoint de planification et de consultation avec les intervenants, dans le cadre du système actuel de contrôle direct.

Toutefois, au cours des dix dernières années, on a élaboré des approches de cogestion dans de nombreuses pêches pour une variété de processus décisionnels. Ces approches ont pour effet de transférer diverses responsabilités de contrôle aux flottilles pendant des périodes déterminées, dans le cadre d'accords de cogestion officiels. À l'avenir, il se pourrait qu'on puisse inclure le contrôle de la taille et du remplacement des bateaux à l'intérieur d'un engagement plus vaste envers une gérance partagée des pêches de l'Atlantique.

5.1 L'approche actuelle

À l'heure actuelle, la création, la modification et l'application des règles de remplacement de bateau relèvent uniquement du MPO et sont exécutées au moyen de procédures de gestion des pêches mises en place au cours des années 1970. On consulte les intervenants de l'industrie par l'entremise de comités consultatifs et du processus global de planification intégrée de la gestion des pêches, mais, en bout de ligne, c'est le Ministère qui prend les décisions.

On critique de plus en plus cette approche par le haut et le rôle du MPO dans la « microgestion » de nombreuses activités quotidiennes des flottilles. Aux yeux de certains observateurs, cette démarche découle d'une tradition paternaliste dans laquelle on refuse aux gens les plus directement touchés la responsabilité de prendre des décisions et de répondre des résultats.

Selon ce point de vue, les pêcheurs qui n'ont pas l'impression que ces règles leur appartiennent sont plus susceptibles de les contourner ou de les enfreindre. Cela entraîne par la suite des coûts de surveillance et d'application plus élevés.

Bien qu'il comporte certains avantages, le modèle de gestion traditionnel ne s'adapte pas toujours de manière efficace à l'évolution de la situation de flottilles ou de pêches particulières. En ce qui concerne plus particulièrement les règles de remplacement de bateau, ce modèle comporte trois inconvénients distincts :

1. la lenteur et le manque de flexibilité pour ce qui est de contrôler ou d'incorporer les changements sur le plan de la technologie et de la conception des bateaux;
2. la lenteur et le manque de flexibilité pour ce qui est de s'adapter aux nouvelles conditions d'exploitation et aux nouveaux objectifs de gestion au sein de flottilles particulières;
3. la dépendance excessive à l'égard du MPO pour la surveillance et l'application des règles.

Tel qu'indiqué ci-dessus, le motif qui pousse à adopter de règles régissant la taille et le remplacement des bateaux est la volonté de maintenir un équilibre durable entre les objectifs en matière de conservation, d'une part, et la taille et la capacité de récolte de la flottille, d'autre part. Peut-être est-il possible d'obtenir de meilleurs résultats avec une intervention moins directe du MPO et un rôle accru de l'industrie dans l'autogestion des flottilles et des pêches locales.

5.2 Gérance partagée

Le [document de travail préparé dans le cadre de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique](#) (RPPA) propose trois objectifs fondamentaux pour la gestion des pêches :

1. la conservation et l'utilisation durable;
2. la gestion ordonnée;
3. la gérance partagée.

En ce qui concerne la gérance partagée, l'objectif est de permettre à l'industrie de la pêche...

... d'assumer plus de responsabilités en matière de gestion des pêches et de décisions dans des secteurs liés à la répartition locale et aux parts de la flottille, à la coordination des divers secteurs de la flottille et des pêches ainsi qu'à la préparation et à la mise en œuvre de plans de pêche aux niveaux local, régional et interrégional.¹

¹ *La gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada : Document de travail sur l'orientation et les principes stratégiques*; MPO, 2000; p. 39

Le *Document de travail de la RPPA* propose également une définition de la cogestion, soit...

*... le partage, entre le MPO et les utilisateurs de la ressource, des pouvoirs et des responsabilités relatifs à la gestion des pêches ainsi que de l'obligation de rendre compte des résultats.*²

L'idée fondamentale est que l'industrie de la pêche assume des responsabilités plus importantes dans la gestion de ses propres pêches et, avec ces responsabilités, une part plus grande des coûts de gestion.

La gérance partagée des règles régissant la taille et le remplacement des bateaux pourrait se faire par l'entremise des processus consultatifs déjà en place ou dans le cadre d'un accord de cogestion plus officiel. De manière générale, la gérance partagée concernant la taille et le remplacement des bateaux pourrait aussi se faire au moyen d'une approche stratégique plus générale englobant l'ensemble du secteur de la pêche côtière (moins de 65 pieds), une approche élaborée à la suite de consultations.

² *Ibid.* p. 38.

Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre d'une approche axée sur la gérance partagée du contrôle de la taille et du remplacement des bateaux pourrait comporter quatre étapes :

1. le MPO fixerait l'orientation stratégique générale et établirait les principes directeurs et les objectifs stratégiques;
2. le MPO déléguerait la responsabilité de mettre au point des propositions touchant les règles de remplacement aux organisations représentant les flottilles ou à d'autres groupes du secteur ayant démontré leur volonté et leur capacité de ce faire;
3. l'organisation représentant la flottille ou un autre type de groupe au sein du secteur élaborerait et mettrait en œuvre les nouvelles règles, sous réserve d'une évaluation à la lumière des principes et d'une approbation;
4. la proposition et son évaluation seraient rendues publiques pour favoriser la transparence du processus décisionnel;
5. le MPO superviserait la surveillance et l'évaluation des nouvelles règles, de concert avec les groupes de l'industrie concernés.

En fixant l'orientation stratégique générale, le MPO aurait la responsabilité de veiller à ce que les nouvelles règles cadrent bien avec ses objectifs stratégiques généraux et, plus particulièrement, avec les objectifs en matière d'utilisation durable et de gestion ordonnée. Le MPO aurait aussi la responsabilité de s'assurer que le processus décisionnel dans le cadre de ces ententes de cogestion est juste et équitable. En particulier, il accorderait une grande importance aux points suivants :

- la transparence des processus et des résultats de la prise de décision;
- la possibilité pour tous les détenteurs de permis au sein de la flottille ou de la pêche de participer au processus décisionnel, au moyen de procédures démocratiques appropriées et efficaces;
- des consultations valables avec les autres flottilles ou groupes d'intérêts qui pourraient être touchés par les décisions.

5.3 Perspectives d'avenir

Dans le cadre de l'actuelle *Loi sur les pêches*, le MPO dispose d'une marge de manœuvre restreinte pour ce qui est de déléguer officiellement ses responsabilités et pouvoirs en matière de gestion des pêches. Présentement, les ententes de cogestion sont conclues d'une manière plutôt ponctuelle, par l'entremise de PGIP et d'ententes de projet conjoint.

Dans l'esprit de l'approche exposée par la RPPA, le MPO prévoit que certaines facettes de la prise de décision concernant la taille et le remplacement des bateaux pourront être déléguées aux utilisateurs avec le temps – c'est-à-dire une fois que les groupes qui utilisent les ressources auront démontré leur aptitude à assumer des responsabilités élargies et que les modifications nécessaires auront été apportées à la loi.

En attendant que ces modifications plus globales soient apportées, les flottilles continueront de disposer d'une latitude considérable pour ce qui est de proposer de nouvelles règles et procédures, et de rallier l'industrie pour qu'elle appuie de tels changements. Toutefois, en bout de ligne, il incombera au Ministère d'accorder l'approbation finale. Il prendra ces décisions à la lumière d'objectifs et de principes stratégiques plus généraux qui doivent être clairement exposés et communiqués aux intervenants de l'industrie.

6 Principes et approches possibles

Dans la présente section du document de travail, nous proposons trois éléments de la nouvelle approche : les principes proposés pour régir les modifications aux règles de remplacement de bateau, des exemples de telles modifications et de nouvelles façons de prendre des décisions concernant ces règles.

6.1 Principes proposés

Lorsque le MPO examinera des modifications proposées aux règles de remplacement de bateau, il veillera à ce que toute nouvelle approche soit compatible avec les objectifs stratégiques globaux en matière de conservation et de gestion ordonnée. Nous proposons l'ensemble de principes qui suit :

1. Les nouvelles règles visant une flottille ou une pêche particulière ne devraient pas compromettre les objectifs en matière de conservation et d'utilisation durable.
2. Il ne devrait y avoir aucune augmentation de la capacité de récolte globale de la flottille et, préférablement, les nouvelles règles devraient contribuer à une réduction de la capacité.
3. Les nouvelles règles de remplacement de bateau devraient favoriser les mécanismes d'auto-ajustement.

4. Les nouvelles règles de remplacement de bateau devraient améliorer la sécurité et bien cadrer avec les politiques et règlements des autres organismes responsables de la sécurité en mer.
5. Les nouvelles règles devraient contribuer à améliorer la viabilité économique des flottilles et ne pas entraîner de pressions en faveur d'allocations accrues.
6. Les nouvelles règles ne devraient pas entraîner de modifications aux allocations, à la part des flottilles ou à l'accès aux pêches.
7. Seuls les détenteurs de permis permanents faisant partie du noyau pourront bénéficier des modifications aux règles.
8. Les nouvelles règles devraient être faciles à appliquer et ne pas accroître les charges de travail du MPO sur le plan de l'administration et de l'application.
9. Les nouvelles règles devraient bien cadrer avec les objectifs de la politique actuelle en matière de délivrance de permis, y compris les règles pour propriétaires-exploitants et la mise en valeur des entreprises à permis multiples.
10. Les nouvelles règles devraient tenir compte du fait qu'une entreprise de pêche peut détenir des permis pour plus d'une pêche.

6.2 Exemples des modifications possibles aux règles

S'il y avait une plus grande flexibilité dans les procédures permettant d'élaborer les règles de remplacement de bateau et dans les règles elles-mêmes, quelles nouvelles approches pourrait-on mettre au point? Certaines approches pourraient s'avérer efficaces dans une situation, mais pas dans une autre. Les flottilles pourraient disposer de la latitude nécessaire pour accorder une plus grande flexibilité ou, au contraire, imposer des contrôles plus restrictifs quant aux options des pêcheurs individuels.

Voici des exemples de modifications que les flottilles pourraient demander, qui seraient alors évaluées à la lumière des principes exposés ci-dessus :

1. la flexibilité permettant à deux entreprises de s'associer /devenir partenaires en mettant en commun leurs parts du quota ou leurs permis ou leurs engins de pêche (de manière temporaire ou permanente), et d'utiliser un bateau plus grand qu'auparavant;
2. une approche axée sur des quotas communautaires ou collectifs, permettant à plusieurs pêcheurs de gérer conjointement un quota commun à l'aide d'une flottille composée de bateaux plus sécuritaires et plus efficaces;
3. l'adoption de programmes de gestion par quotas, tels que les quotas individuels transférables;
4. une flexibilité dans les programmes de QI/QIT pour permettre aux pêcheurs individuels de transférer leurs quotas à d'autres bateaux temporairement ou à long terme;
5. l'abolition de toute restriction visant la taille du bateau dans une flottille dans la mesure où tout nouveau bateau est utilisé uniquement dans les pêches gérées par QI.

6.3 Autres procédures de prise de décision

Dans la section ci-dessus, nous avons présenté quelques exemples de modifications qui pourraient être apportées aux règles de remplacement de bateau. Toutefois, il est clair que l'on pourrait

présenter de nombreux autres exemples qui correspondraient aux circonstances propres aux diverses flottilles et pêches.

Dans ces diverses pêches, les intervenants ont des préoccupations précises se rapportant à la sécurité, aux méthodes de pêche ou aux types d'engin, ainsi qu'aux moyens de contrôler les infractions aux règles et les formes de concurrence inappropriées. Les groupes de l'industrie font souvent preuve de créativité en proposant des solutions aux problèmes qui les préoccupent le plus dans leur contexte local.

Par conséquent, il se peut que le changement le plus important consiste à inviter les groupes d'utilisateurs légitimes à élaborer des propositions misant sur des innovations au sein du processus de planification de la gestion des pêches et sur différents types d'ententes de cogestion. Ces propositions seraient examinées dans le cadre des processus consultatifs existants, puis évaluées par le MPO à la lumière de ses principes.

Afin de répondre aux objectifs stratégiques du MPO en matière de gestion ordonnée, la démarche qui mènera à l'élaboration et à la mise en œuvre de modifications aux règles devra être entièrement transparente. Une consultation complète et appropriée devra être menée auprès des intervenants directs et des autres groupes qui pourraient être touchés par les modifications proposées.

7 Les prochaines étapes

L'objectif du MPO est de mettre en place une nouvelle approche en matière de remplacement de bateau en vue de la saison de pêche de 2003.

Les groupes et les particuliers qui ont consulté le présent document de travail et qui désirent exprimer leur point de vue par écrit peuvent envoyer leur document aux adresses suivantes :

1. Révision des règles de remplacement de bateau, Pêches et Océans, C.P. 5667, St. John's, Terre-Neuve et Labrador, A1C 5X1 (FAX : 709-772-3628)
2. Révision des règles de remplacement de bateau, Pêches et Océans, 176 rue Portland, 5^e étage, Marine House, C.P. 1035, Dartmouth, Nouvelle-Écosse, B2Y 4T3 (FAX : 902-426-9683)
3. Révision des règles de remplacement de bateau, Pêches et Océans, C.P. 5030, Moncton, Nouveau-Brunswick, E1C 0E6 (FAX : 506-851-6705)
4. Révision des règles de remplacement de bateau, Pêches et Océans, 104 rue Dalhousie, Québec, QC, G1K 7Y7 (FAX : 418-649-8082)
5. Révision des règles de remplacement de bateau, Pêches et Océans, C.P. 358, Iqaluit, Nunavut, X0A 0H0 (FAX : 869-979-8029)
6. Révision des règles de remplacement de bateau, Pêches et Océans, 200 rue Kent, Poste 13026, Ottawa, Ontario, K1A 0E6 (FAX : 613-990-7051)

ou par messagerie électronique à : Vessel-Bateau@DFO-MPO.GC.CA

8 Questions soumises pour discussion

En réfléchissant à de nouvelles approches pour l'élaboration de règles de remplacement de bateau et aux nouvelles règles que l'on pourrait adopter, les intervenants pourraient se pencher sur les questions suivantes :

1. Les principes proposés par le MPO sont-ils clairs et appropriés pour fixer une nouvelle orientation stratégique pour le remplacement des bateaux?
2. Dans la pratique, de quelles façons les règles actuelles de remplacement de bateau sont-elles une contrainte pour la sécurité des bateaux et des équipages ou pour la viabilité des entreprises de pêche, et comment pourrait-on les améliorer?
3. Quels avantages possibles y aurait-il à accorder plus de flexibilité aux flottilles pour ce qui est d'élaborer de nouvelles règles de remplacement de bateau?
4. Quels pourraient être les inconvénients d'une plus grande implication des flottilles dans l'adoption des règles de remplacement de bateau?
5. Quels seraient les meilleurs moyens d'établir un équilibre entre une plus grande flexibilité dans les règles de remplacement de bateau et les contrôles exercés sur la capacité de récolte et la viabilité des flottilles?
6. Les flottilles ont-elles les compétences et les outils organisationnels requis pour jouer un rôle plus important dans la gestion des règles et des procédures relatives au remplacement des bateaux?
7. Comment devrait-on prendre les décisions concernant les règles de remplacement de bateau au sein des flottilles, et quelles seraient les méthodes de consultation les plus efficaces?
8. Quel devrait être le rôle des processus de planification de la pêche axée sur la conservation et de la planification de la

gestion intégrée des pêches dans l'adoption de changements aux règles de remplacement de bateau, et faudrait-il d'autres mécanismes de planification pour régler de telles questions?