

---

REVIEW  
DIRECTORATE

---

DIRECTION GÉNÉRALE  
DE L'EXAMEN

---

**ÉVALUATION DES PROGRAMMES DE RETRAIT DE  
PERMIS  
DU PROGRAMME D'ADAPTATION ET DE  
RESTRUCTURATION DES PÊCHES CANADIENNES  
RAPPORT D'ÉVALUATION  
Mai 2002**

## TABLE DES MATIÈRES

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SOMMAIRE.....</b>  | <b>I</b>  |
| <b>Conclusion .....</b>   | <b>V</b>  |
| <b>1.0 INTRODUCTION.....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2.0 OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>3.0 MÉTHODOLOGIE .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>4.0 PARTIE «A» - ATLANTIQUE .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>4.1 PARPC ATLANTIQUE.....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>4.2 PROGRAMME DE RETRAIT DE PERMIS DE PÊCHE DU POISSON DE FOND DE L'ATLANTIQUE (PRPPA) .....</b> | <b>3</b>  |
| <b>4.3 CONSTATATIONS .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>4.3.1 Région de Terre-Neuve.....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>4.3.2 Région des Maritimes (Scotia-Fundy).....</b>   | <b>10</b> |
| <b>4.3.3 Région du Golfe.....</b>   | <b>14</b> |
| <b>4.3.4 Région de Québec.....</b>  | <b>18</b> |
| <b>5.0 PARTIE «B» – PACIFIQUE .....</b>   | <b>22</b> |
| <b>5.1 PARPC PACIFIQUE .....</b>  | <b>22</b> |
| <b>5.3 CONSTATATIONS .....</b>  | <b>23</b> |
| <b>6.0 LEÇONS À TIRER.....</b>  | <b>29</b> |
| <b>6.1 PARTAGE DE L'INFORMATION .....</b>   | <b>29</b> |
| <b>6.2 CONTRÔLE DE LA REPRISE D'ACTIVITÉ.....</b>   | <b>30</b> |
| <b>6.3 ENTRETIEN DES BASES DE DONNÉES .....</b>   | <b>30</b> |

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

En août 1998, le gouvernement fédéral a approuvé le Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes (PARPC), programme quinquennal qui allait servir de base à la résolution des problèmes que rencontraient l'industrie de la pêche commerciale du poisson de fond sur la côte est et l'industrie de la pêche au saumon sur la côte ouest. PARPC Atlantique a engagé 750 millions \$ dans différents projets de développement du marché du travail et de l'économie, destinés à réduire la dépendance économique envers la pêche du poisson de fond; le Programme de retrait de permis de pêche du poisson de fond de l'Atlantique (PRPPA) en constituait l'élément principal. PARPC Pacifique a engagé 400 millions \$ dans trois projets séparés, dont le principal a été le Programme de retrait de permis de pêche commerciale du saumon du Pacifique.

Conformément aux exigences de financement du PARPC, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a entrepris l'évaluation des programmes de retrait de permis de pêche commerciale du saumon du Pacifique et de pêche du poisson de fond de l'Atlantique. Cette évaluation a pour objet de déterminer si le programme est *pertinent*, si sa conception et son exécution sont *adéquates* et s'il a du *succès*, en se basant sur un sondage effectué auprès des pêcheurs, sur des entrevues et sur l'étude de la documentation disponible.

### PARPC ATLANTIQUE

Le PARPC Atlantique a été conçu pour aider les personnes, les communautés et l'industrie de la pêche à s'adapter à la fermeture de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique, grâce aux mesures suivantes :

- L'aide aux personnes afin qu'elles puissent passer de la pêche à une autre activité;
- La création d'emplois en dehors de la pêche;
- La restructuration des pêches.

Dans le PARPC, on s'est avant tout efforcé d'aider les pêcheurs touchés ou déplacés à retrouver une activité économique courante ou à supporter la période de transition vers cette activité.

### PROGRAMME DE RETRAIT DE PERMIS DE PÊCHE DU POISSON DE FOND DE L'ATLANTIQUE (PRPPA)

Les objectifs du programme pour les quatre régions de la côte Atlantique consistaient à retirer des titulaires de permis de pêche du poisson de fond désignés et non-désignés, en visant particulièrement les détenteurs de permis admissibles en vertu de LSPA; de rendre la pêche plus diversifiée et plus rentable en retirant les détenteurs de permis dont les entreprises étaient les moins rentables et les moins diversifiées; et de retirer les permis pour la vente desquels les

pêcheurs demandaient les prix les plus intéressants. Le PRPPA repose sur trois principes : la participation volontaire, l'abandon définitif de la pêche et la priorité octroyée par le programme aux détenteurs de permis qui dépendent le plus de la pêche.

Le PRPPA comprenait des rondes successives d'«enchères inversées», processus selon lequel le détenteur d'un permis de pêche du poisson de fond déterminait la valeur de son permis et soumettait son offre à l'évaluation.

Des comités consultatifs indépendants de l'industrie ont aidé le MPO à évaluer les offres de retrait de permis dans les différentes régions.

Les administrations centrales régionales, l'administration centrale nationale, Développement des ressources humaines Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont collaboré efficacement au partage de l'information et à la communication dans leur tentative d'atteindre les principaux titulaires de permis visés et dans l'exécution générale du programme.

#### *Région de Terre-Neuve*

Terre-Neuve a atteint son objectif régional avec les pêcheurs désignés mais pas avec les pêcheurs non-désignés.

Les directeurs régionaux et les membres de la commission d'examen de l'industrie de la pêche sont persuadés que les pêcheurs non désignés qui ne présentaient aucune offre agissaient ainsi parce qu'ils étaient convaincus qu'on les obligeait alors à abandonner définitivement la pêche. Beaucoup d'entre eux gagnent des sommes considérables comme membres d'équipages. Le Ministère finira par récupérer les permis non-désignés puisqu'ils ne sont pas transférables.

Les pêcheurs terre-neuviens ont des opinions diverses sur le succès du programme. Les résultats du sondage montrent que ceux dont l'offre a été acceptée estiment généralement que, sur le plan individuel, ils ont perdu à la fois leur emploi et un mode de vie.

#### *Région Maritime (Scotia-Fundy)*

La souplesse régionale telle que la possibilité de transférer à d'autres pêcheurs désignés, dans les deux ans, des permis de pêche de poissons autres que le poisson de fond a contribué au succès du programme. Les objectifs en matière de retraits de permis et de coûts par catégorie de pêcheurs ont été atteints ou dépassés.

Une proportion élevée des participants n'ont pu citer un effet positif du programme sur leur situation personnelle.

En ce qui concerne l'emploi, la majorité des soumissionnaires dont l'offre a été acceptée ont pris leur retraite, travaillaient à plein temps ou à temps partiel.

### *Région du Golfe*

Dans la Région du Golfe, l'objectif principal a été atteint, mais pas certains objectifs secondaires, et on n'a pas dépassé le budget prévu. Il en a résulté une réduction de la capacité autorisée dans la Région plus forte que prévue. Le coût par offre s'est avéré légèrement supérieur aux prévisions, mais le plafond budgétaire a été respecté.

Les résultats du sondage mené auprès des pêcheurs indiquent que peu de pêcheurs tirent profit du programme. La majorité d'entre eux estiment que le programme n'a eu aucun effet sur leur situation ou qu'ils ont été totalement incapables de déterminer cet effet.

### *Région de Québec*

La Région de Québec n'a pas atteint le nombre de retraits visé, a dépassé le montant moyen prévu pour les permis retirés et n'a dépassé que marginalement son budget global. Elle a toutefois fait baisser la capacité autorisée de pêche du poisson de fond de 40 p. cent en rachetant 13 p. cent des permis et elle n'a pas dépassé son budget global.

Dans la Région de Québec, les soumissionnaires affirment que le programme n'a eu aucun effet sur leur situation personnelle ou se sont dits incapables de déterminer cet effet. Quelques répondants ont indiqué que, pour eux, le programme avait eu un effet positif. Les effets positifs les plus importants sont les suivants : moins de pêcheurs et plus de possibilités de pêche. Le sondage révèle aussi que la proportion de réponses positives est semblable parmi les pêcheurs qui ont accepté le retrait et parmi ceux qui l'ont refusé. Parmi ceux qui ont accepté le retrait, le principal effet négatif relevé est la perte d'emploi.

## **PARPC PACIFIQUE**

Les initiatives prévues dans le cadre du PARPC étaient destinées à :

- restructurer et diversifier l'industrie de la pêche commerciale;
- reconstituer les stocks;
- favoriser le développement économique et l'adaptation des personnes vulnérables

**PROGRAMME DE RETRAIT DES PERMIS DE PÊCHE COMMERCIALE DU SAUMON DU PACIFIQUE (PRPCSP)**

On a instauré le Programme de retrait des permis de pêche commerciale du saumon du Pacifique (PRPCSP) pour réaliser la première de ces initiatives, soit la réduction de la taille de la flottille de pêche au saumon du Pacifique. Les objectifs du PRPCSP étaient les suivants :

- retirer de la flottille jusqu'à 1 500 bateaux appartenant à des titulaires de permis de pêche commerciale au saumon;
- réduire le degré de dépendance des pêcheurs à l'égard du saumon, ressource halieutique fluctuante;
- fournir des moyens de subsistance plus durables aux pêcheurs qui restaient;
- promouvoir la pratique d'une pêche plus sélective et plus diversifiée;
- résoudre les problèmes que pose la redistribution de la ressource.

Un processus de mise aux enchères inversées, semblable à celui du PRPPA, avait été prévu dans la conception et les modalités d'exécution du Programme. On visait le retrait de 1 500 permis sur un total de 3 306 permis admissibles.

Les objectifs du PRPCSP étaient directement liés à la réduction de la surcapacité de la flottille, et le personnel du MPO et la majorité des propriétaires de bateaux possédant un permis de pêche commerciale au saumon reconnaissaient ce besoin.

Des leçons tirées de l'application d'un programme semblable (la Stratégie de revitalisation du saumon du Pacifique, appliquée depuis 1996) on est parvenu à administrer le programme avec la célérité voulue et son exécution s'est effectuée sans gros problème.

L'application du PRPCSP permet d'augmenter les prises de saumon par bateau, ce qui devrait augmenter la viabilité de l'activité des pêcheurs restants. En dépit de ces possibilités, 81 p. cent des pêcheurs dont l'enchère a été acceptée, 64 p. cent de ceux dont l'enchère a été rejetée et 71 p. cent de ceux qui n'ont pas présenté de soumission ont trouvé que le programme ne leur était d'aucune utilité. Les principales raisons invoquées ont été le manque de travail, le fait que la diminution du nombre de bateaux et de permis aura des effets néfastes sur d'autres industries, la hausse des quotas et les questions autochtones qui restent pendantes.

Le nombre de permis de pêche à la senne retirés équivaut à 144 p. cent de l'objectif, et celui de permis de pêche à la traîne, à 105 p. cent de l'objectif. Dans le cas des permis de pêche au filet maillant, le nombre n'atteint toutefois que 86 p. cent de l'objectif. Le nombre total de permis retirés s'élève à 98 p. cent de l'objectif (1 409 permis retirés par rapport à un objectif de 1 440),

pour un coût total de 191,9 millions \$. Ce coût excède de 800 000 \$ le budget initial, soit approximativement de un p. cent. En appliquant le programme, on a retiré au total 42 p. cent des permis de pêche commerciale au saumon. Le PRPCSP ayant atteint ses objectifs à un coût, par permis retiré, inférieur au maximum prévu, on peut le qualifier d'économique et conclure à l'optimisation des ressources.

## **Conclusion**

Il ressort de l'évaluation que les objectifs du PRPPA et du PRPCSP étaient clairement définis et bien compris. On a tenu compte des différences régionales en adoptant la souplesse nécessaire dans le traitement des questions portant sur des caractéristiques particulières de chaque région. La coordination des travaux et l'échange d'information entre les régions, les administrations centrales, Développement des ressources humaines Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada se sont avérés efficaces en ce qui concerne la tentative de ces organismes d'exécuter le programme en s'adressant aux principaux titulaires de permis visés. Les indicateurs de succès du programme confirment la réussite de celui-ci et permettent de conclure à l'optimisation des ressources au regard des critères d'économie, d'efficacité et d'efficience et à l'atteinte des objectifs du programme.

## **LEÇONS À TIRER DU PRPPA ET DU PRPCSP**

De l'expérience, on tirera les trois leçons suivantes qui touchent les domaines de l'échange d'informations, du contrôle de la reprise d'activité et de l'entretien des bases de données :

- Le Ministère n'ayant pas pu se servir des NAS comme unique moyen d'identification des pêcheurs, il n'existe pas de méthode sûre pour garantir que les bénéficiaires sont bien les personnes qui doivent être payées en vertu de chaque programme. On court donc un risque de double emploi et de trop-payé.

Dans les futurs programmes, il faudrait prévoir, dans le cadre opérationnel du programme, des négociations sur le moyen d'éviter le double emploi et de recouvrer les trop-payés.

- Les personnes chargées de l'application du programme dans les régions ont indiqué qu'on n'avait rien prévu en matière de budget supplémentaire ou de priorités particulières en ce qui concerne la prévention de la reprise d'activité des pêcheurs dont les permis ont été retirés.

Dans les futurs programmes de ce type, il faudrait se pencher sur l'élaboration de mesures de contrôle de la reprise d'activité des pêcheurs dont les permis ont été retirés et, le cas échéant, fournir les ressources nécessaires à cette fin.

- Les régions ont créé d'importantes bases de données relatives au programme. Si on n'en

prévoit pas l'entretien, il est probable qu'une fois le programme terminé, ces bases de données deviendront rapidement inutilisables.

Pour conserver les données historiques et ce qui peut être un outil de recherche, le Ministère devrait trouver un moyen de conserver les bases de données régionales.

## 1.0 INTRODUCTION

En août 1998, le gouvernement fédéral a approuvé le Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes (PARPC), qui allait servir de base à la résolution des problèmes rencontrés par l'industrie de la pêche commerciale du poisson de fond sur la côte est et l'industrie de la pêche du saumon sur la côte ouest. Le programme quinquennal comprenait une série d'opérations dont les dates d'échéance étaient respectivement fixées pour les pêches de l'Atlantique et pour les pêches du Pacifique. PARPC Atlantique a engagé 750 millions \$ dans différents projets de développement du marché du travail et de l'économie, destinés à réduire la dépendance économique envers la pêche du poisson de fond; le Programme de retrait de permis de pêche du poisson de fond de l'Atlantique (PRPPA) en constituait l'élément principal. PARPC Pacifique a engagé 400 millions \$ dans trois projets séparés, affectant une part importante de ses ressources financières au Programme de retrait de permis de pêche commerciale du saumon du Pacifique (PRPCSP). Ce rapport est divisé en deux sections : la Partie «A», consacrée au Programme de retrait de permis de pêche du poisson de fond de l'Atlantique, et la Partie «B», consacrée au Programme de retrait de permis de pêche commerciale du saumon du Pacifique.

## 2.0 OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION

Conformément aux exigences de financement du PARPC, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a entrepris l'évaluation des programmes de retrait de permis de pêche commerciale du saumon du Pacifique et de pêche du poisson de fond de l'Atlantique. Cette évaluation a pour objet de déterminer :

- la pertinence du programme de retrait des permis en ce qui concerne :
  - la clarté de la définition de ses objectifs;
  - l'atteinte des objectifs du programme.
- l'adéquation de la conception et de l'exécution en ce qui concerne :
  - l'efficacité de la coordination entre l'Administration centrale et les régions, et entre les régions mêmes;
  - le partage de l'information avec Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC);
  - l'atteinte des groupes de détenteurs de permis visés;
  - l'efficacité des contrôles des allocations budgétaires, des paiements, de la comptabilité et des dossiers d'expédition;

- les problèmes rencontrés et résolus en vue de réussir l'exécution du programme.
- la réussite du programme en ce qui concerne :
  - la conception et l'exécution, au regard des besoins nationaux et régionaux;
  - l'adéquation et la distribution des ressources allouées en vue d'atteindre les objectifs du programme;
  - l'atteinte des objectifs du programme;
  - l'équité et le rapport coût-efficacité du processus d'enchères inversées;
  - l'efficacité et l'efficience des Conseils consultatifs de l'industrie et(ou) de la méthode consultative indépendante adoptée;
  - l'atteinte des objectifs de réduction du nombre de pêcheurs des différentes catégories et le respect des directives sur le coût par soumission;
  - l'atteinte de l'objectif de réduction de la taille des flottilles et du nombre de participants aux pêches;
  - la contribution à l'amélioration de la viabilité économique des entreprises halieutiques restantes;
  - les effets sur les pêcheurs dont les soumissions ont été acceptées et sur ceux dont les soumissions ont été rejetées;
  - la stratégie des communications en ce qui concerne les messages annonçant que les mesures prises dans le cadre du PARPC marquaient la fin des programmes spéciaux;
  - l'optimisation de l'utilisation des ressources.

### 3.0 MÉTHODOLOGIE

Nous avons basé cette évaluation sur l'examen de toute la documentation pertinente, qui comprenait les conditions du PARPC, le rapport Harrigan, l'évaluation de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (SAP) par DRHC, le rapport d'examen de DRHC sur l'après LSPA, le rapport du Vérificateur général sur la LSPA, le rapport provisoire sur le PRPPA, les documents de travail internes du MPO, les communiqués de presse et le courrier postal adressé aux pêcheurs de l'Atlantique et du Pacifique.

Nous avons rencontré des agents de programme de l'Administration centrale et des régions du

Canada Atlantique et du Pacifique. Nous avons également rencontré les représentants des comités consultatifs de l'industrie chargés d'évaluer les soumissions. Nous avons en outre soumis à un questionnaire téléphonique structuré, un échantillon représentatif de pêcheurs de chaque région, en vue d'obtenir des renseignements supplémentaires sur les effets du programme ressentis par les pêcheurs dont les soumissions ont été acceptées, ceux dont les soumissions ont été rejetées et ceux qui n'avaient pas soumissionné.

## **4.0 PARTIE «A» - ATLANTIQUE**

### **4.1 PARPC ATLANTIQUE**

PARPC Atlantique a été conçu pour aider les personnes, les communautés et l'industrie de la pêche à s'adapter à la fermeture de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique, grâce aux mesures suivantes :

- une aide aux personnes, destinée à leur faciliter le passage de la pêche à une autre activité;
- la création d'emplois dans d'autres secteurs que la pêche;
- la restructuration des pêches.

Le PARPC s'est avant tout efforcé d'aider les pêcheurs touchés ou déplacés à retrouver une activité économique normale ou à supporter la période de transition vers cette activité, en plus de leur offrir l'accès aux programmes habituels d'adaptation et de soutien du revenu. Le plan du PARPC comportait également une stratégie de communication destinée à informer les pêcheurs que le programme était le dernier des programmes spéciaux mis sur pied pour aider les personnes et les communautés touchées par l'effondrement de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique.

Le PARPC a également été conçu pour que les gouvernements fédéral et provinciaux poursuivent leur action dans le domaine de l'élaboration des politiques des pêches et des programmes de soutien du revenu et d'adaptation. Nous avons consulté les provinces et d'autres intervenants sur la conception et la mise en œuvre du programme

### **4.2 PROGRAMME DE RETRAIT DE PERMIS DE PÊCHE DU POISSON DE FOND DE L'ATLANTIQUE (PRPPA)**

Le PARPC a engagé environ 250 millions \$ dans l'introduction du PRPPA dans les régions suivantes du MPO : Terre-Neuve, Québec, Maritimes (Golfe) et Maritimes (Scotia-Fundy).

On avait déjà utilisé le retrait des permis pour réduire la taille du secteur de la capture, équilibrant ainsi la durabilité environnementale de la ressource et le nombre de personnes qui en dépendaient, tout en offrant de meilleurs moyens de subsistance à ceux qui restaient. On avait

lancé des projets de retrait de permis sur la côte est, depuis 1992 : le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (876 permis) et la LSPA (478 permis). Grâce à ces retraits, combinés à l'application des mesures de délivrance des permis, on avait pu réduire de 30 p. cent le nombre de permis de pêche du poisson de fond dans l'Atlantique.

Le PRPPA repose sur trois principes : la participation volontaire, l'abandon permanent de la pêche et la priorité octroyée aux détenteurs de permis admissibles en vertu de la LSPA. Ce programme était ouvert à tous les titulaires de permis de pêche du poisson de fond qui exploitaient un navire de moins de 65 pieds de long, et il visait le retrait de 3 000 permis de pêche du poisson de fond et de pêcheurs.

Les objectifs du PRPPA étaient les suivants :

- retirer définitivement des pêches quelque 1 811 titulaires de permis de pêche du poisson de fond désignés comme pêcheurs professionnels et 1 002 titulaires de permis non considérés comme pêcheurs désignés, la priorité étant donnée à ceux qui étaient admissibles à LSPA;
- faciliter la diversification et la viabilité économique des pêches en retirant les permis les moins diversifiés et les moins viables;
- sélectionner en vue du retrait de permis, les titulaires dont les soumissions offraient le meilleur rapport qualité-prix.

Un des principaux objectifs du PRPPA était d'arriver à mieux équilibrer les ressources disponibles et le nombre de personnes qui en dépendaient pour leur subsistance. Le programme visait également des objectifs plus généraux tels que «l'adaptation et le renouvellement du secteur de la capture» et «la réduction permanente et vérifiable du nombre de pêcheurs et de la capacité de capture».

Le PRPPA comprenait des rondes successives d'«enchères inversées», processus selon lequel le détenteur d'un permis de pêche du poisson de fond détermine la valeur de son permis et soumet son offre à l'évaluation comparative avec les offres déposées par les autres détenteurs de permis ayant le même statut de pêcheur désigné ou non désigné et exploitant un bateau de même taille utilisant le même type d'engins.

Les soumissionnaires dont l'offre était acceptée devaient :

- rendre leur permis de pêche du poisson de fond (et, le cas échéant, leur désignation);
- à Terre-Neuve, rendre leurs autres permis de pêche commerciale (sauf les permis de pêche au thon, au crabe et à la crevette); dans les autres régions, transférer, dans les deux ans, leurs autres permis de pêche commerciale à une autre entreprise désignée;

- rendre leur numéro personnel d'enregistrement de pêcheur (à Terre-Neuve, renoncer à leur statut de pêcheur professionnel);
- quitter définitivement le secteur de la pêche commerciale.

Chaque région a exécuté le programme dans le respect des limites de celui-ci, en se basant sur des consultations avec les intervenants de l'industrie et en adaptant le programme à la situation particulière de l'industrie régionale. Dans chaque région, un comité consultatif de l'industrie, indépendant, a aidé le MPO à évaluer les soumissions de retrait de permis. Les fonds ont été alloués aux soumissionnaires grâce à un processus d'enchères inversées qui a permis d'exécuter le programme à moindres frais, en optimisant l'utilisation des ressources et en tenant compte des disparités régionales. Les comités consultatifs de l'industrie disposaient de lignes directrices qui les aidaient dans leur décision d'accepter ou de rejeter les demandes de retrait. Chaque comité a établi des critères d'évaluation des soumissions en respectant les principes instaurés par le Programme. Les comités étaient censés choisir et appliquer des facteurs d'évaluation pertinents et appropriés à leur région.

Chaque directeur général régional a composé son comité consultatif de l'industrie de manière que celui-ci représente les intérêts de l'industrie de la pêche dans la région, qu'il assure la transparence et facilite l'évaluation des soumissions. Par exemple, à Terre-Neuve, c'est le Fishing Industry Renewal Board (FIRB), composé de quatre membres de l'industrie, qui a rempli le rôle de comité. Chaque comité consultatif de l'industrie devait fournir une analyse et un classement des soumissions, faire des recommandations au directeur général régional et retirer le plus de permis possible dans les limites des fonds disponibles, tout en considérant équitablement les différences existant entre les secteurs de la flottille et les types d'engins utilisés. Chaque directeur général régional a approuvé les soumissions recommandées avant d'informer les demandeurs de retrait de l'acceptation de leur soumission.

Les comités consultatifs pouvaient demander à un comité de surveillance du MPO, présidé par le SMA, Politiques, d'approuver au cas par cas les paiements excédant les montants autorisés en pareil cas. Le comité de surveillance était également chargé d'examiner le processus utilisé, de surveiller le rendement et de déterminer les étapes à suivre pour atteindre les objectifs du programme.

Dans les sous-sections qui suivent, on présente les constatations tirées de l'évaluation dans les régions suivantes du Canada Atlantique : Terre-Neuve, Scotia-Fundy, la Région du Golfe et la Région de Québec.

## **4.3 CONSTATATIONS**

### **4.3.1 Région de Terre-Neuve**

## **Pertinence du programme**

Le Programme visait «le retrait volontaire, définitif et mesurable des détenteurs de permis de pêche du poisson de fond des pêches du poisson de fond de l'Atlantique». Les objectifs étaient clairs et les participants de la région de Terre-Neuve les ont parfaitement compris. L'enquête a révélé que les pêcheurs connaissaient le but du programme et comprenaient les conditions liées à l'acceptation des soumissions. Le personnel régional et les membres du Fishing Industry Renewal Board (FIRB) étaient persuadés qu'au cours des rondes d'enchères prévues, on recueillerait suffisamment de demandes émanant de détenteurs désignés pour atteindre le nombre de retraits fixé dans les conditions révisées du programme. Par contre, la Région et le FIRB ne croyaient pas qu'on atteindrait le nombre visé de retraits d'entreprises non désignées.

## **Adéquation de la conception et de l'exécution du programme**

Les bureaux régionaux de DRHC, de l'ADRC et du MPO ont coopéré étroitement en ce qui a trait au partage de l'information dans la Région de Terre-Neuve, ce qui a eu pour effet de réduire au minimum les cas d'identification incorrecte de pêcheurs, par comparaison avec d'autres régions. Il n'empêche qu'en raison du refus du Commissaire à la protection de la vie privée d'autoriser l'utilisation du NAS, il n'a pas été possible d'identifier les pêcheurs par un moyen commun. Si l'on tient compte des risques de double emploi et de trop-payé qu'elle présente, cette lacune peut être considérée comme une faiblesse du programme.

Le FIRB a organisé plus de 30 séances d'information dans toutes les communautés de Terre-Neuve pour expliquer le Programme et le promouvoir auprès des pêcheurs détenant des permis de pêche du poisson de fond. Plus de 6 000 détenteurs de permis ont reçu des trousseaux d'information contenant des brochures, des formulaires de demande et toute l'information pertinente. L'enquête menée auprès des pêcheurs de Terre-Neuve a montré que la plupart d'entre eux avaient appris l'existence du programme grâce à l'information fournie par le Ministère, les trousseaux de demande et les communiqués de presse émanant du Ministère. Les renseignements diffusés sur le programme ont été jugés utiles et leur qualité et leur quantité, satisfaisantes.

Le personnel régional et les membres du FIRB ont trouvé que la pression constituait le meilleur moyen de décourager les pêcheurs retirés de reprendre leur activité. Dans chaque communauté, tout le monde savait quels pêcheurs avaient monnayé leur retrait. On n'a pas alloué officiellement des ressources à l'application de la loi, ni modifié les priorités à cette fin.

Les pêcheurs rencontrés ont jugé que le FIRB avait utilisé les facteurs et les critères appropriés pour évaluer les soumissions dans la Région. Il a également demandé, conformément aux Conditions du PRPPA, les autorisations nécessaires pour engager les dépenses excédant les prévisions budgétaires. Les résultats du sondage effectué auprès des pêcheurs indiquent qu'ils ont compris que c'était le FIRB, et non le MPO, qui prenait les décisions relatives aux soumissions. Même si la moitié seulement des pêcheurs savaient ce qu'était une enchère inversée, la plupart d'entre eux pouvaient, dans une conversation, expliquer le déroulement du

processus en question.

La direction régionale et les membres du FIRB disent ne pas avoir eu de problèmes avec le programme et son mode de mise en œuvre.

## **Réussite du programme**

### *Conception du programme*

La Région de Terre-Neuve comprenait 6 631 des 12 950 permis de pêche du poisson de fond du Canada Atlantique. Mais, comme cette région dépendait fortement du poisson de fond et qu'elle était très touchée par le moratoire sur la pêche à la morue, on a conçu le programme en essayant surtout de régler les besoins d'adaptation et de restructuration des pêches dans cette région. Une des principales caractéristiques du PRPPA orientée dans ce sens est le retrait définitif et l'interdiction de transférer des permis autres que ceux de la pêche au crabe, à la crevette ou au thon, depuis la date de l'annonce du programme, en juin 1998. Cette mesure a eu pour effet qu'en 12 rondes d'application du programme, on a retiré 1 763 permis de pêche du poisson de fond, et que, si on y ajoute les 150 permis retirés en vertu de la clause de retraite anticipée de LSPA, on arrive à un total de plus de 6 200 retraits d'**autres** permis des pêches à Terre-Neuve. De ceux-ci, 811 sont des permis de pêche au homard, 602 des permis de pêche au capelan et 97 des permis de pêche au pétoncle, essentiels aux entreprises de pêche, qui ont été retirés définitivement.

### *Allocation des ressources et objectifs*

Les ressources engagées jusqu'à présent ont permis d'atteindre les objectifs du programme, fixés conformément à la formule convenue. Les sommes budgétisées par Terre-Neuve pour le retrait des permis désignés et non désignés se sont avérées adéquates. Compte tenu du retrait volontaire des permis, la direction régionale a établi le niveau cible de ressources et les coûts moyens de retrait appropriés.

### *Enchères inversées*

Les dirigeants du programme ont trouvé que le processus d'enchères inversées était équitable et économique. L'enquête a toutefois montré que la moitié environ des pêcheurs ont trouvé le processus inéquitable ou plutôt inéquitable. Lorsqu'on leur a demandé quel type de processus ils auraient préféré, les soumissionnaires dont l'offre a été acceptée et ceux dont l'offre a été rejetée ont répondu qu'ils auraient préféré des paiements après impôt, un montant fixe ou basé sur les années d'activité dans la pêche et sur l'âge, ou des appels d'offres ouverts. Même si la moitié seulement des pêcheurs savaient ce qu'était une enchère inversée, la plupart d'entre eux pouvaient, dans une conversation, expliquer le déroulement du processus en question. Les conseillers de l'industrie ont trouvé que la participation volontaire était un élément particulièrement intéressant du programme, car elle permettait aux pêcheurs d'y adhérer de plein gré, en fonction de leur situation individuelle.

*Comité consultatif de l'industrie*

Selon les administrateurs des programmes du MPO, le FIRB offrait un moyen efficace et efficient de connaître l'impact potentiel du programme avant de le mettre en application. Les discussions tenues avec le FIRB et le syndicat ont permis de savoir précisément comment le programme était perçu et d'éviter ainsi les effets négatifs imprévus qu'aurait engendrés sa phase de mise en œuvre. La confiance manifestée à l'égard du FIRB a généré une perception d'équité et de transparence vis à vis de la mise en œuvre du Programme. Le sondage mené auprès des pêcheurs a révélé que la moitié de ceux qui connaissaient la structure du comité consultatif ont trouvé que ce comité fonctionnait bien ou très bien.

*Retraits visés*

Dans la Région de Terre-Neuve, on comptait 6 631 permis admissibles parmi lesquels on visait 2 296 retraits. L'objectif global de retrait de permis de pêcheurs désignés et non-désignés n'a pas été atteint, mais le personnel régional a indiqué que, si l'on tenait compte des 111 permis de pêcheurs désignés retirés en vertu des dispositions de LSPA sur la retraite anticipée, le total des retraits de permis de pêcheurs désignés depuis 1998 s'élevait à 1 355. Ce total atteint l'objectif fixé pour le retrait des permis de pêcheurs désignés. En ce qui concerne les entreprises non désignées, depuis le début du programme, ni la région ni le FIRB ne s'attendent à atteindre le chiffre cible, car étant donné la réouverture de la pêche à la morue et l'expansion de la pêche au crabe et à la crevette, les pêcheurs non désignés ne sont pas tentés de quitter définitivement l'industrie comme l'exigent les conditions du programme; ils préfèrent y travailler comme membre d'un équipage. Bien entendu, tous les permis des pêcheurs non désignés finiront par revenir au Ministère, puisque ces permis expireront à la mort de leur détenteur. Étant donné la proportion élevée de permis de pêcheurs désignés dans l'ensemble, le coût moyen du retrait des permis s'est avéré plus élevé que prévu.

Le personnel régional du MPO et les membres du FIRB considèrent qu'à Terre-Neuve, le programme est une réussite. Il perpétue en fait un processus entamé dans la région en 1992. Depuis, le nombre de permis de pêche du poisson de fond a diminué de 50 p. cent, passant de 9 441 à 4 681. De plus, à cause de la politique de retrait de tous les permis, le nombre de permis de pêche accordés pour d'autres poissons que le poisson de fond a lui aussi sensiblement diminué : de 35 % dans le cas du homard, 44 % dans le cas du capelan et 32 % dans le cas du hareng.

Le tableau suivant présente la comparaison entre les retraits visés et les résultats obtenus après douze rondes.

*Résultats dans la Région de Terre-Neuve*

| Types | Permis |       | Coûts moyens |       | Total  |       |
|-------|--------|-------|--------------|-------|--------|-------|
|       | Visés  | Réels | Visés        | Réels | Budget | Coûts |
|       |        |       |              |       |        |       |

|                     |       |       |            |            |                |                |
|---------------------|-------|-------|------------|------------|----------------|----------------|
| <b>Désignés</b>     | 1 363 | 1 244 | 120 000 \$ | 119 270 \$ | 163 560 000 \$ | 148 371 268 \$ |
| <b>Non désignés</b> | 933   | 519   | 25 000 \$  | 21 106 \$  | 23 325 000 \$  | 10 954 250 \$  |
| <b>TOTAL</b>        | 2 296 | 1 763 | 81 415 \$  | 90 372 \$  | 186 930 000 \$ | 159 325 518 \$ |

### *Taille de la flottille et participants aux pêches*

On n'a pas pu obtenir de données précises sur la relation entre les programmes de retrait des permis, y compris le PRPPA, et la réduction de la taille de la flottille et(ou) la redistribution de celle-ci. Bien que la Région de Terre-Neuve possède des bases de données étendues et qu'elle puisse probablement produire des tableaux montrant les changements d'immatriculation, par taille de bateau, pour chaque année du programme, il serait difficile d'établir une relation de cause à effet entre le programme et les changements d'immatriculation.

### *Viabilité économique*

La valeur au débarquement augmente pour les pêcheurs actifs. Mais on n'a pas déterminé la partie de cette augmentation qui est due à la réduction du nombre de pêcheurs capturant la même ressource et la partie qui est due à la capture d'espèces de valeur plus élevée. Quoiqu'il en soit, la moyenne des revenus des pêcheurs terre-neuviens restants augmente. L'augmentation de la valeur moyenne au débarquement est directement liée aux importants débarquements de crabes des neiges et de crevettes et à la valeur actuelle élevée de ces espèces.

### *Impact sur les pêcheurs*

Les pêcheurs terre-neuviens ont exprimé diverses opinions quant à la réussite du programme. Les résultats du sondage effectué indiquent que, ceux dont la soumission a été acceptée, trouvent généralement qu'en tant qu'individus, ils ont beaucoup perdu par l'instauration du programme. Vingt p. cent d'entre eux ont estimé avoir eu tort d'accepter l'offre et de se retirer. Plus d'un tiers trouve que le programme leur a occasionné des difficultés financières. Près de 40 p. cent regrettent d'avoir perdu un mode de vie particulier et nombreux sont ceux qui trouvent que l'interdiction de pêcher constitue le point noir du programme. Un peu plus de 10 p. cent des soumissionnaires dont l'offre a été acceptée travaillaient à plein temps et 24 p. cent travaillaient à temps partiel; 40 p. cent de ceux dont l'offre a été rejetée ne travaillaient pas et cherchaient un emploi.

Il faut cependant noter que la possibilité offerte aux pêcheurs de se retirer dignement et de laisser à ceux qui restent une pêche plus lucrative, faisait partie des objectifs du programme. Le sondage montre qu'un cinquième des pêcheurs terre-neuviens dont la soumission a été acceptée sont retraités parce que le programme leur proposait cette option. Parmi les pêcheurs terre-neuviens qui sont toujours actifs, c'est-à-dire ceux dont l'offre a été rejetée, 20 p. cent environ trouvent que la pêche actuelle offre des possibilités égales ou meilleures à ceux qui restent. Dix p. cent trouvent qu'ils tirent un meilleur revenu de meilleures captures.

### *Communications*

Grâce au processus de communication du programme, on a atteint efficacement tous les pêcheurs, aidé par le bouche à oreille, ajouté à la publicité générale. Il est très improbable qu'un pêcheur admissible de Terre-Neuve n'ait pas reçu toute l'information disponible sur le programme et ses conditions. Le sondage révèle clairement que les pêcheurs terre-neuviens ont bien reçu leur information par le Ministère et dans les trousse de demande, qu'ils trouvent que l'information était précise et utile et que, par conséquent, ils ont compris le programme et les conditions de soumission.

### *Optimisation des ressources*

La définition de l'optimisation des ressources, utilisée dans cette évaluation, tient compte de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience du programme. Si l'on se base sur ces catégories, on peut conclure que, dans la Région de Terre-Neuve, le programme a permis d'optimiser l'utilisation des ressources.

## **4.3.2 Région des Maritimes (Scotia-Fundy)**

### **Pertinence du programme**

Les objectifs du programme étaient bien définis et ont été bien compris dans la Région Scotia-Fundy. Plus de 80 p. cent des participants au programme, dont l'offre a été acceptée ou rejetée, ont très justement affirmé que le programme avait pour objectif de réduire le nombre de pêcheurs, tandis que 20 p. cent des soumissionnaires dont la demande a été acceptée et 29 p. cent dont la demande a été rejetée ont cru que le programme visait la réduction du nombre de pêcheurs capturant les poissons d'un stock limité. L'application des règles de vente et de transfert de permis variait selon les régions, mais les gestionnaires du MPO ont trouvé ces différences acceptables parce qu'il faut laisser une certaine latitude si l'on veut prendre en compte les particularités des régions. Dans l'administration du programme, on a respecté toutes les conditions des programmes en ce qui a trait aux objectifs et aux limites acceptables des soumissions.

### **Adéquation de la conception et de l'exécution du programme**

La coopération entre l'Administration centrale du MPO et la Région, de même qu'entre les régions, était adéquate. La coordination des activités entre les administrations centrales et les exploitations régionales du MPO, de DRHC et de l'ADRC était également satisfaisante.

On avait établi des procédures de partage de l'information dans les administrations centrales et au niveau régional, en vue de remédier au manque de moyens d'identification uniformément applicable aux détenteurs de permis. Comme le MPO n'était pas autorisé à utiliser le NAS, des canaux de paiement parallèles sont apparus dans les différents ministères, mais cela n'a pas engendré de problème particulier.

Dans la Région Scotia-Fundy, le programme était adéquatement conçu pour que l'on atteigne par courrier postal les principaux détenteurs de permis possédant un numéro d'immatriculation personnel. Les soumissionnaires dont l'offre avait été acceptée et ceux dont l'offre avait été rejetée ont été avertis des résultats à la fin de chaque ronde d'enchères. Les soumissionnaires dont l'offre avait été rejetée ont été encouragés à présenter une nouvelle offre en vue de la ronde suivante. On a informé en temps opportun les pêcheurs de la tenue de la dernière ronde afin de donner à tous les intéressés l'occasion de soumissionner. Les auteurs de soumissions acceptées qui avaient ensuite refusé tout paiement n'étaient plus admissibles aux rondes suivantes. Les renseignements concernant le programme et les résultats de chaque ronde ont fait l'objet de communiqués de presse. Le sondage montre que 74 p. cent des soumissionnaires dont l'offre avait été acceptée ont appris l'existence du programme soit par le MPO, soit par les médias.

Le contrôle de la reprise d'activité des détenteurs de permis retirés s'est principalement concrétisé dans le système de délivrance des permis, dans la Région Scotia-Fundy. La direction de l'application du MPO a été informée de l'existence des détenteurs de permis retirés, mais elle n'a pris aucune mesure de surveillance particulière à l'égard de la reprise d'activité, en dehors des procédures habituelles d'application des lois en vigueur au Ministère. Les allocations budgétaires et le contrôle des dépenses se sont avérés adéquats.

On n'a constaté aucun problème apparent dans l'exécution du programme. Il faut toutefois signaler qu'en cas de trop-payés, par omission de déduire un paiement final en espèces, le MPO ne possède aucun moyen de recouvrer ces fonds. Cela étant, le montant des paiements excédentaires effectués jusqu'à présent est dérisoire par rapport au coût total du programme. Un examen conjoint, effectué par le MPO et DRHC, n'a révélé que quelques rares cas de trop-payés.

## Réussite du programme

### *Conception du programme*

Les administrateurs du programme et les conseillers de l'industrie avaient l'impression que les caractéristiques de l'industrie de la pêche, dans la Région Scotia-Fundy, justifiaient qu'on fasse une exception à l'application de la clause sur l'abandon définitif de la pêche par le pêcheur dont le permis était retiré. Mais cette exception n'a pas été accordée, et le programme a été administré conformément aux conditions. Cependant, la latitude laissée à la région dans l'administration d'autres composantes du programme, telles que la possibilité de transférer à d'autres pêcheurs désignés, dans les deux ans, des permis de pêche de poissons autres que le poisson de fond, a contribué au succès du programme

### *Allocation des ressources et objectifs*

Le programme visait le retrait de 388 permis dans la Région Scotia-Fundy, au coût moyen de 119 876 \$ et pour un coût total de 38,6 millions \$. Les ressources allouées à la Région Scotia-Fundy étaient suffisantes pour que la région atteigne les objectifs du programme dans les limites conditions des soumissions établies. Les objectifs et le nombre de retraits visés ont été atteints ou dépassés. Le coût moyen par permis s'est avéré inférieur au coût prévu. Une partie de la différence peut être attribuée au fait que l'industrie de la pêche, dans la Région Scotia-Fundy, est moins tributaire du poisson de fond que celle d'autres régions. Les administrateurs du programme régional ont indiqué que la majorité des permis retirés étaient des permis sous-utilisés et produisaient donc des revenus moindres que ceux produits par les permis largement utilisés. La réduction du nombre de permis sous-utilisés n'aura pas d'effet immédiat sur la réduction de capacité. Cependant, le retrait de ces permis éliminera la possibilité qu'on les réactive en cas de reprise de l'industrie de la pêche du poisson de fond.

### *Enchères inversées*

Les responsables du programme ont trouvé que le processus d'enchères inversées était équitable et économique, mais le sondage indique que les pêcheurs n'étaient pas du même avis. Parmi ceux qui ont indiqué avoir compris le processus, 51 p. cent seulement des soumissionnaires dont l'offre a été acceptée et 34 p. cent de ceux dont l'offre a été rejetée ont trouvé le processus équitable. La majorité critique également le fait que les paiements sont imposables. Les conseillers de l'industrie ont trouvé que la participation volontaire était un élément particulièrement intéressant du programme, car elle permettait aux pêcheurs d'y adhérer de plein gré, en fonction de leur situation individuelle. Signalons encore que, selon nous, le montant d'une offre de dernière ronde indique en fait la valeur réelle que l'entreprise concernée accorde à son permis.

### *Comité consultatif de l'industrie*

Dans la Région Scotia-Fundy, on a créé un comité directeur consultatif de l'industrie, chargé de conseiller le comité consultatif de l'industrie responsable du retrait des permis sur les facteurs qui devaient intervenir dans l'évaluation des offres. L'intervention du comité directeur s'est

avérée efficace, efficiente et économique. Le comité consultatif de l'industrie a rempli efficacement sa tâche tout en utilisant économiquement les fonds publics. Ces comités consultatifs ont également joué un rôle important dans la liaison avec l'industrie, ce qui a favorisé une administration transparente et impartiale du programme.

#### *Retraits visés*

Dans la Région Scotia-Fundy, qui comprenait 3 325 permis admissibles, le programme visait le retrait de 322 permis. Le nombre de retraits visés a été dépassé, et les coûts prévus par catégorie de pêcheurs ont été inférieurs aux prévisions. À la fin de la septième ronde d'enchères, 388 permis avaient été retirés au coût moyen de 73 748 \$, c'est-à-dire à un coût nettement inférieur aux 119 130 \$ prévus dans la conception originale du programme.

Le tableau suivant montre la différence entre les prévisions établies et les chiffres réels dans le cas de la Région Scotia-Fundy.

#### ***Résultats pour la Région Scotia-Fundy***

| Type                | Permis |       | Coûts moyens |           | Totaux        |               |
|---------------------|--------|-------|--------------|-----------|---------------|---------------|
|                     | Visés  | Réels | Visés        | Réels     | Budget        | Coût          |
| <b>Désignés</b>     | 272    | 316   | 139 191 \$   | 88 262 \$ | 37 860 000 \$ | 27 890 915 \$ |
| <b>Non désignés</b> | 50     | 72    | 10 000 \$    | 10 048 \$ | 500 000 \$    | 723 453 \$    |
| <b>TOTAL</b>        | 322    | 388   | 119 876 \$   | 73 748 \$ | 38 600 000 \$ | 28 614 368 \$ |

#### *Taille des flottilles et participants aux pêches*

Le Ministère n'a pas tenu de dossiers de données séparés sur la taille des flottilles, dans la Région Scotia-Fundy. Les conseillers de l'industrie ont indiqué que de nombreux gros bateaux inutilisés par suite du retrait des permis, ont été revendus à des pêcheurs de crabe de la Région de Terre-Neuve. Ils ont ajouté que le programme de retrait des permis n'avait pas réduit substantiellement le nombre de pêcheurs dans la région, car de nombreux permis retirés étaient déjà sous-utilisés. Les équipages déplacés étaient vraisemblablement utilisés par d'autres entreprises de pêche de la région.

#### *Viabilité économique*

Ainsi qu'on l'a mentionné ci-dessus, le nombre de permis inactifs n'a pas sensiblement diminué le nombre de pêcheurs. Il n'empêche qu'au cours des 10 dernières années, les valeurs au débarquement ont augmenté substantiellement pour toutes les espèces, dans la Région Scotia-Fundy. On compte une baisse de 18 p. cent des bateaux immatriculés dans la région, et l'industrie compte 9 p. cent de pêcheurs en moins qu'en 1990. Ces réductions ont contribué à l'augmentation du revenu des pêcheurs restants et à l'augmentation du revenu par bateau. De 1990 à 2000, la valeur au débarquement par bateau est passée 75 073 \$ à 123 733 \$, et le revenu par pêcheur, de 29 932 \$ à 44 499 \$.

### *Impact sur les pêcheurs*

Dans l'évaluation de l'impact du programme sur leur situation, une proportion élevée de pêcheurs (43 p. cent des soumissionnaires dont l'offre a été acceptée et 83 p. cent de ceux dont l'offre a été rejetée) n'a pas pu trouver le moindre avantage au programme, au regard de leur situation personnelle. Toutefois, 20 p. cent des soumissionnaires dont l'offre avait été acceptée ont trouvé que le programme arrivait au moment opportun et 19 p. cent de ceux-ci ont pu prendre leur retraite. De plus, 20 p. cent des soumissionnaires dont l'offre avait été acceptée ont estimé avoir commis une erreur en acceptant le rachat de leur permis et ils regrettaient cette décision.

Au niveau communautaire, 34 p. cent des soumissionnaires dont l'offre a été acceptée et 21 p. cent des soumissionnaires dont l'offre a été rejetée ont trouvé le programme utile ou très utile à la communauté. Mais cette opinion est infirmée par les 60 p. cent de soumissionnaires dont l'offre a été acceptée et les 75 p. cent des soumissionnaires dont l'offre a été rejetée qui ont trouvé le programme peu ou pas utile à la communauté. Les 70 p. cent des pêcheurs qui n'ont pas participé au programme ont réagi de la même façon.

En ce qui concerne la situation d'emploi des participants au programme, 24 p. cent des soumissionnaires dont l'offre a été acceptée travaillaient à leur propre compte, à plein temps ou à temps partiel, mais 17 p. cent étaient sans emploi et cherchaient du travail. Dans cette catégorie de soumissionnaires, 55 p. cent avaient pris leur retraite. Dans l'ensemble des soumissionnaires dont l'offre a été acceptée, 63 p. cent avaient 55 ans ou plus.

### *Communications*

Les communications avec les pêcheurs de la Région ont eu lieu en temps opportun et ont été cohérentes. Environ 75 p. cent des soumissionnaires dont l'offre a été acceptée et 63 p. cent des soumissionnaires dont l'offre a été rejetée se sont dits assez ou très satisfaits des communications concernant le programme. On n'a pas cessé de transmettre le message précisant que le PRPPA constituait l'étape finale du programme spécial destiné à l'industrie de la pêche du poisson de fond. Toutefois, le nombre important de programmes qui ont été lancés dans l'industrie de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique, au cours des 10 dernières années, a engendré un certain scepticisme quant à la véracité de ce message.

### *Optimisation des ressources*

Si l'on se base sur les résultats régionaux obtenus, on peut affirmer que, sur les plans de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience, le programme de retrait des permis a optimisé l'utilisation des ressources.

## **4.3.3 Région du Golfe**

### **Pertinence du programme**

Le personnel de la Région du Golfe a compris que l'objectif du programme était de retirer définitivement, à 52 détenteurs désignés les permis de pêche du poisson de fond. Toutes les communications de l'Administration centrale le mentionnaient, et cet objectif se reflétait dans le budget alloué à la Région pour le PRPPA. Le personnel a également compris que le programme visait la diversification et la viabilité économique des pêches, objectif qui se reflétait dans les critères de sélection des détenteurs dans la Région. Pour atteindre cet objectif, la Région devait connaître l'identité des détenteurs des permis les moins diversifiés (c'est-à-dire ceux qui détenaient un simple permis) et les moins viables (par exemple ceux qui ne pêchaient pas le homard). La Région a tenu compte de ces facteurs dans l'élaboration de ses critères de sélection particuliers. Lorsqu'elle a constitué une matrice, elle a pondéré certains types d'offres aux pêcheurs, de manière à prendre en compte cet objectif. Le processus d'enchères inversées était basé sur l'acceptation des offres les plus basses, et la matrice mise au point par la Région, en vue de classer les offres par catégorie et par montant était conçue pour qu'on puisse atteindre les objectifs fixés.

Pour communiquer les objectifs du programme aux membres de la communauté des pêcheurs, la Région a surtout eu recours aux séances de consultation, aux communiqués de presse et à l'envoi par la poste des demandes et autres communications écrites aux groupes visés. Le sondage effectué auprès des pêcheurs a montré que les communications du MPO avaient constitué la principale source d'information en ce qui concerne le programme et ses objectifs. Les pêcheurs ont également compris les objectifs du programme et ils les ont cités dans leurs réponses, lors du sondage.

### **Adéquation de la conception et de l'exécution du programme**

Les entretiens avec les membres du personnel de l'Administration centrale et du personnel régional ont révélé l'interaction dynamique qui avait animé les deux groupes, pendant toute la durée de la conception et de l'exécution du programme. Des conférences téléphoniques hebdomadaires ont eu lieu au début de la phase de mise en œuvre. Les personnels de la région et de l'Administration centrale ont confirmé que la coordination de leurs activités était excellente.

La Région du Golfe a éprouvé des difficultés dans la consultation de DRHC et de l'ADRC et dans la coordination de leurs activités communes. Le manque de moyen d'identification unique des pêcheurs recevant des paiements du MPO et un paiement final en espèces de DRHC a constitué la principale faiblesse du programme. Mais les règles gouvernementales de protection de la vie privée interdisaient au personnel régional du MPO d'utiliser le NAS comme unique moyen d'identification.

Le sondage effectué auprès des pêcheurs montre clairement qu'on a atteint les principaux groupes de détenteurs de permis visés. Plus précisément, le programme a atteint tous les détenteurs de permis simples, y compris ceux qui détenaient les permis les moins viables. Les permis à grands quotas ont été retirés, et la capacité de pêche s'en est trouvée réduite d'environ 30 p. cent.

Des moyens de contrôle appropriés ont été mis en place pour prévenir la reprise d'activité des pêcheurs retirés. Tous les bureaux du MPO ont reçu la liste des pêcheurs retirés pour qu'on ne leur délivre plus de nouveaux permis. Mais la Région ne dispose pas des ressources nécessaires pour surveiller la situation et empêcher la reprise d'activité de ces pêcheurs.

On a également mis en place un système d'allocations budgétaires approprié et on a instauré les contrôles des dépenses qui s'imposaient. On a élaboré des procédures de réception et de vérification des demandes. Les allocations budgétaires et les contrôles se sont avérés efficaces, et toutes les offres ont été évaluées en fonction des limites fixées par le programme. La Région a respecté les limites du budget total au cours des cinq rondes. Le personnel a vérifié s'il fallait retenir certains paiements dans le cas de débiteurs de l'État et il a déduit, le cas échéant, les sommes dues du montant payé au demandeur dont l'offre avait été acceptée.

L'exécution du programme n'a posé aucun problème au personnel régional ni à celui de l'Administration centrale. Le sondage effectué auprès des pêcheurs montre que ceux-ci ont été satisfaits du processus, que leur offre ait été ou non acceptée. Les suggestions d'améliorations ont porté sur la conception du programme plutôt que sur son exécution.

## **Réussite du programme**

### *Conception et exécution du programme*

La Région du Golfe a pu établir des critères de sélection particuliers, adaptés aux besoins nationaux et régionaux. Elle a visé les pêcheurs désignés à forte capacité, préférant retirer les permis des pêcheurs ayant une capacité de capture importante plutôt que de retirer un grand nombre de permis. Grâce à cette décision, le programme a bénéficié de la latitude nécessaire pour pouvoir admettre un coût moyen plus élevé, par demande acceptée, que dans les autres régions (148 000 \$, par rapport à 74 832 \$ à Terre-Neuve, 106 738 \$ dans la Région de Québec et 119 130 \$ dans la Région Scotia-Fundy). De plus, la Région a constitué un conseil consultatif de l'industrie plus restreint et organisé plusieurs rondes d'enchères en très peu de temps.

### *Allocation des ressources et objectifs*

La région du Golfe visait le retrait de 54 permis, à un coût moyen de 148 000 \$, pour un total de 8,1 millions \$. Elle n'a pas dépassé le budget global, même si on a constaté quelques écarts liés aux catégories particulières de retraits visées. Dans l'ensemble, les ressources allouées conformément aux prescriptions du Conseil du Trésor ont permis d'atteindre les objectifs du programme.

### *Enchères inversées*

Les membres du personnel et du comité consultatif de l'industrie ont trouvé que le processus d'enchères inversées était équitable et économique, et que tous les soumissionnaires potentiels avaient reçu la même information. Le sondage mené auprès des pêcheurs indique que de nombreux détenteurs de permis (même parmi ceux dont l'offre a été acceptée) n'ont pas compris

le processus des enchères inversées, ou qu'ils ne l'ont compris que partiellement. Tout comme dans les autres régions, on n'a pas pu établir si c'était la formulation ou le processus qui était en cause. Moins de la moitié de ceux qui prétendent avoir compris le processus l'ont jugé équitable, mais les raisons que les autres pêcheurs ont invoquées pour justifier leur opinion défavorable ont trait au programme plus qu'au processus d'enchères inversées. On a trouvé des raisons telles que : «on n'aurait pas dû exiger des pêcheurs qu'ils quittent définitivement l'industrie de la pêche». Il paraît évident que, dans l'ensemble, le processus des enchères inversées est équitable et économique.

#### *Comité consultatif de l'industrie*

Le personnel de la Région du Golfe a indiqué que le comité consultatif de l'industrie, comprenant un comptable et un expert-conseil de la pêche sous contrat du Ministère, s'est montré efficace et efficient. Les membres du comité disent ne pas avoir reçu de plaintes émanant des pêcheurs. Selon eux, plus de la moitié des pêcheurs consultés ont indiqué qu'ils étaient au courant de l'existence du comité et croyaient qu'il remplissait bien ou très bien sa fonction.

#### *Retraits visés*

La Région du Golfe comprenait 520 permis admissibles et visait le retrait de 54 d'entre eux. Dans cette région, on a atteint l'objectif global, on n'a pas dépassé le budget, mais on n'a pas réalisé certains objectifs secondaires. Cette situation a conduit à une plus forte réduction de la capacité de pêche que prévu. Le coût par soumission a été légèrement plus élevé que prévu, mais les limites budgétaires ont été respectées.

Le tableau suivant montre les prévisions établies pour la Région du golfe et les résultats obtenus.

#### *Résultats pour la Région du Golfe*

| Types               | Permis |       | Coûts moyens |            | Totaux       |              |
|---------------------|--------|-------|--------------|------------|--------------|--------------|
|                     | Visés  | Réels | Visés        | Réels      | Budget       | Coût         |
| <b>Désignés</b>     | 54     | 47    | 148 000 \$   | 165 420 \$ | 8 100 000 \$ | 7 774 725 \$ |
| <b>Non désignés</b> | 0      | 5     | 0 \$         | 27 400 \$  | 0 \$         | 137 000 \$   |
| <b>TOTAL</b>        | 54     | 52    | 148 000 \$   | 152 149 \$ | 8 100 000 \$ | 7 911 725 \$ |

#### *Taille des flottilles et participants aux pêches*

Dans la Région du Golfe, on a retiré 52 permis de pêche du poisson de fond, représentant 2,6 p. cent du nombre total de ces permis. Cinquante-deux p. cent des détenteurs de ces permis n'en possédaient pas d'autre. Il n'existe pas de données sur la taille des flottilles ni sur l'ampleur de la réduction de la capacité de pêche, bien que les membres du personnel régional affirment qu'une réduction a bien eu lieu.

### *Viabilité économique et impact du programme sur les pêcheurs*

Les résultats du sondage fait auprès des pêcheurs indiquent que peu de soumissionnaires, parmi ceux dont l'offre a été rejetée, ont trouvé que le programme a été avantageux pour eux. La grande majorité (96 p. cent) d'entre eux n'ont constaté aucun changement dans leur situation ou ne savaient pas quel effet le programme avait bien pu avoir sur eux. Parmi les pêcheurs qui n'ont pas adhéré au programme, 6 p. cent seulement ont reconnu que le programme avait été avantageux pour eux et 70 p. cent, que celui-ci n'avait eu aucun effet ou qu'ils ne savaient quel effet il avait pu avoir. Une plus grande proportion de participants dont l'offre avait été acceptée (17 p. cent) ont trouvé le programme avantageux.

### *Communications*

Parmi les communications officielles transmises aux détenteurs de permis admissibles, aucune ne précisait que le PRPPA mettait un point final aux programmes spéciaux. Par contre, le personnel régional a clairement compris le message selon lequel les programmes spéciaux se terminaient avec le PRPPA.

### *Optimisation des ressources*

La Région du Golfe a atteint les objectifs du programme. Si l'action efficace et efficiente en vue d'atteindre les objectifs financiers du programme implique une optimisation des ressources, on peut conclure que la Région a optimisé l'utilisation des ressources.

## **4.3.4 Région de Québec**

### **Pertinence du programme**

Le personnel de la Région de Québec a compris que la Région visait le retrait de 122 permis de pêche du poisson de fond détenus par des pêcheurs désignés et de 19 permis semblables détenus par des pêcheurs non désignés. Le but visé, qui est de diversifier davantage la pêche et de la rendre économiquement viable, se reflète dans les critères de sélection de la Région. Pour communiquer ses objectifs à la communauté des pêcheurs, la Région a utilisé des séances de consultation, des communiqués de presse et l'envoi par la poste des demandes et autres communications écrites aux groupes visés. Le sondage réalisé à ce sujet auprès des pêcheurs montre que le MPO est la source d'informations la plus souvent citée. Les pêcheurs ont compris les objectifs du programme.

La Région a retiré 107 permis de détenteurs désignés, et 22 permis de détenteurs non désignés, c'est-à-dire un total de 129 permis, au lieu des 141 prévus, mais le personnel de la Région de Québec a jugé qu'il n'avait pas de raison d'accepter d'autres offres et qu'il ne fallait pas dès lors entamer une autre ronde, d'autant que ce résultat satisfaisant avait été atteint dans le respect des limites budgétaires. Il a souligné que 13 p. cent environ du nombre total de permis admissibles avaient été retirés, mais que ces permis représentaient 40 p. cent de la capacité totale de pêche du poisson de fond de la Région.

## **Adéquation de la conception et de l'exécution du programme**

Les personnels de la Région et de l'Administration centrale ont indiqué que la coordination de leurs activités était excellente, de même que la coordination des activités entre les régions. Toutefois, comme ça s'est passé dans les autres régions, les communications entre les principaux ministères chargés d'effectuer les paiements ont été compliquées par la restriction concernant l'utilisation d'un moyen d'identification unique des pêcheurs, l'existence de canaux de paiement parallèles et le risque de trop-payés. Le partage de l'information entre le MPO, DRHC et l'ADRC aurait pu être meilleur.

Les résultats du sondage effectué parmi les pêcheurs révèle que les détenteurs de permis visés par le PRPPA, dans la Région de Québec, étaient tous au courant du programme. Celui-ci a atteint les principaux groupes de détenteurs de permis visés et, selon le personnel régional, il a permis de réduire de 40 p. cent la capacité de pêche du poisson de fond de la Région.

Des moyens de contrôle appropriés ont été mis en place pour prévenir la reprise d'activité des pêcheurs retirés. Tous les bureaux du MPO ont reçu la liste des pêcheurs retirés pour qu'on leur délivre plus de nouveaux permis. La province de Québec a également reçu une liste pour qu'elle n'émette pas d'enregistrement personnel de pêcheur aux ex-détenteurs de permis. Mais la Région ne dispose pas des ressources nécessaires pour surveiller la situation et empêcher la reprise d'activité de ces ex-pêcheurs

On a également pris des mesures pour mettre en place un système d'allocations budgétaires approprié et les contrôles des dépenses qui s'imposaient. On a élaboré des procédures de réception et de vérification des demandes. Les allocations budgétaires et les contrôles se sont avérés efficaces, et toutes les offres ont été évaluées en fonction des limites fixées par le Conseil du Trésor. La Région a respecté son budget total au cours des cinq rondes. Le personnel a vérifié s'il fallait retenir certains paiements dans le cas de débiteurs de l'État et, le cas échéant, a déduit les sommes dues du montant payé au demandeur dont l'offre avait été acceptée.

L'exécution du programme n'a posé aucun problème au personnel régional et à celui de l'Administration centrale. Les réponses des pêcheurs montrent qu'ils étaient, dans l'ensemble, satisfaits du processus.

## **Réussite du programme**

### *Conception du programme*

La Région de Québec a également pu déterminer ses propres critères de sélection. Elle a choisi de viser le retrait d'une proportion élevée des détenteurs de permis de pêche du poisson de fond et pour y arriver, elle a visé tous les sous-groupes de détenteurs de permis.

La Région a créé un comité consultatif de l'industrie comprenant un représentant de chacune des trois associations industrielles de la Région et présidé par un conseiller en gestion/comptable indépendant. Dans la Région de Québec, il était également important, pour répondre aux besoins régionaux, d'organiser les rondes aussi fréquemment que possible.

#### *Allocation des ressources et objectifs*

La Région de Québec visait le retrait de 141 permis à un coût moyen de 106 738 \$, pour un coût total de 15,1 millions \$. La Région n'a pas atteint son objectif global et a dépassé le coût moyen prévu par permis retiré. Mais elle a réduit de 40 p. cent la capacité de pêche du poisson de fond de la région et n'a pas dépassé son budget global. Elle a jugé que le coût de rondes supplémentaires ne serait pas compensé par les éventuels retraits de permis et qu'il n'était donc pas judicieux d'entreprendre une nouvelle ronde. Dans l'ensemble, les ressources disponibles ont permis d'atteindre les objectifs du programme.

#### *Enchères inversées*

Les résultats obtenus dans la Région de Québec ressemblent beaucoup à ceux des autres régions. Vu de l'intérieur, le processus d'évaluation des offres était équitable et économique. Cependant, les pêcheurs ne semblent pas l'avoir bien compris. Mais, une fois de plus, il est difficile de déterminer si les pêcheurs n'ont pas compris le processus ou s'ils ne savaient pas que le processus utilisé s'appelait «enchère inversée». Plus de la moitié des soumissionnaires dont l'offre a été acceptée et plus du tiers de ceux dont l'offre a été rejetée ont trouvé que le processus d'enchères était équitable.

#### *Comité consultatif de l'industrie*

Dans la Région de Québec, le personnel a trouvé que le comité consultatif de l'industrie était efficace et efficient. La Région a composé son comité consultatif après consultations et elle a fixé son choix sur trois représentants de l'industrie. Plus de la moitié des soumissionnaires interrogés ont dit qu'ils étaient au courant de l'existence du comité et ils ont trouvé qu'il s'acquittait bien ou très bien de son mandat.

#### *Retraits visés*

La Région de Québec comprenait approximativement 990 permis admissibles et le nombre de retraits visés était de 990 permis. La Région n'a pas atteint le nombre de retraits visés, elle a dépassé le coût moyen prévu par permis retiré et elle n'a pas dépassé son budget global. Mais elle a jugé qu'elle n'atteindrait pas plus le nombre de retraits visés en entamant une ronde d'enchères supplémentaire et elle a donc mis fin au programme.

Le tableau suivant montre les retraits et les coûts prévus, pour la Région de Québec, ainsi que les résultats obtenus après cinq rondes d'enchères.

#### ***Résultats pour la Région de Québec***

| <b>Types</b> | <b>Permis</b> | <b>Coûts moyens</b> | <b>Totaux</b> |
|--------------|---------------|---------------------|---------------|
|--------------|---------------|---------------------|---------------|

|                     | Visés | Réels | Visés      | Réels      | Budget        | Coûts         |
|---------------------|-------|-------|------------|------------|---------------|---------------|
| <b>Désignés</b>     | 122   | 107   | 115 369 \$ | 132 929 \$ | 14 875 006 \$ | 14 223 405 \$ |
| <b>Non désignés</b> | 19    | 22    | 9 211 \$   | 25 494 \$  | 175 000 \$    | 560 872 \$    |
| <b>TOTAL</b>        | 141   | 129   | \$106,738  | \$114,607  | 15,050,006 \$ | 14 784 277 \$ |

#### *Taille des flottilles et participants aux pêches*

Dans la Région de Québec, on a retiré 129 permis de pêche du poisson de fond, c'est-à-dire 13,3 p. cent du nombre total de ces permis. Il n'existe pas de données sur la taille des flottilles ni sur l'ampleur de la réduction de capacité de pêche, bien que les membres du personnel régional affirment que cette réduction est de l'ordre de 40 p. cent. On ne dispose d'aucune donnée sur la taille des flottilles.

#### *Viabilité économique et impact sur les pêcheurs*

Dans la Région de Québec, 70 p. cent des soumissionnaires dont l'offre a été acceptée et 76 p. cent de ceux qui n'ont pas soumissionné trouvent que le programme n'a eu aucun effet sur eux ou qu'ils ne savent pas quel effet il a pu avoir. Quelques répondants ont indiqué que le programme avait eu un effet bénéfique sur eux. Les principaux effets bénéfiques mentionnés sont : un plus petit nombre de pêcheurs et de plus grandes possibilités de pêche.

Le sondage effectué auprès des pêcheurs révèle également que la proportion de réponses positives provenant des pêcheurs dont l'offre a été acceptée est semblable à celle provenant des pêcheurs dont l'offre a été rejetée. Toutefois, ceux qui avaient refusé de se retirer étaient plus portés à déclarer que le programme n'avait eu aucun effet sur eux ou qu'ils ne savaient pas quel effet il avait pu avoir. Parmi les principaux effets négatifs mentionnés par ceux qui avaient accepté le retrait de leur permis, citons : le manque de travail (33 p. cent de tous les répondants), le mode de vie (17 p. cent), l'interdiction de pêcher (17 p. cent) et le regret d'avoir accepté l'offre du MPO, et de ne plus pêcher (15 p. cent).

#### *Communications*

Les communications officielles transmises aux détenteurs de permis admissibles ne contenaient aucun message précisant que le PRPPA mettait un point final aux programmes spéciaux. Cependant, le personnel régional l'a clairement compris.

#### *Optimisation des ressources*

Même si la Région n'a pas atteint les objectifs du programme, le personnel régional prétend avoir réduit de 40 p. cent la capacité de pêche du poisson de fond en retirant 13 p. cent des permis. La Région a jugé que les avantages d'une ronde supplémentaire ne compenseraient pas le coût qu'elle entraînerait. La Région a utilisé les ressources de manière optimale si l'on considère qu'elle a atteint avec efficacité et efficience les objectifs du programme.

## **5.0 PARTIE «B» – PACIFIQUE**

### **5.1 PARPC PACIFIQUE**

En août 1998, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il accorderait 400 millions de dollars de subventions en vue de l'exécution du PARPC sur la côte ouest. On savait depuis plusieurs années que la viabilité économique de la pêche commerciale au saumon du Pacifique était menacée en raison de sa structure coûteuse, de la pénurie de saumons et de la baisse des prix. Le PARPC devait donc complètement restructurer l'industrie de la pêche et aider les personnes et les communautés à s'adapter au changement.

Les trois initiatives principales, prévues dans le cadre du Programme, étaient destinées à :

- restructurer et diversifier l'industrie de la pêche commerciale en réduisant la taille de la flottille de pêche au saumon, en introduisant la capture sélective et en diversifiant les possibilités de pêche;
- reconstituer les stocks en redoublant d'effort pour protéger et restaurer l'habitat du saumon;
- promouvoir le développement économique et l'adaptation des personnes vulnérables à leur nouvelle situation.

### **5.2 PROGRAMME DE RETRAIT DES PERMIS DE PÊCHE COMMERCIALE DU SAUMON DU PACIFIQUE (PRPCSP)**

On a instauré le Programme de retrait des permis de pêche commerciale du saumon du Pacifique (PRPCSP) en vue de réaliser la première de ces initiatives, soit la réduction de la taille de la flottille de pêche au saumon du Pacifique. Les objectifs du PRPCSP étaient les suivants :

- atteindre les objectifs de conservation en retirant de la flottille jusqu'à 1 500 bateaux appartenant à des titulaires de permis de pêche commerciale au saumon;
- réduire le degré de dépendance des pêcheurs à l'égard du saumon, ressource halieutique fluctuante;
- fournir des moyens de subsistance plus durables aux pêcheurs qui restaient;
- promouvoir la pratique d'une pêche plus sélective et plus diversifiée;
- résoudre les problèmes que pose la redistribution de la ressource.

On a élaboré la composante de retrait des permis dans le PARPC Pacifique en vue de réduire sensiblement le nombre de bateaux possédant un permis de pêche au saumon dans la flottille commerciale. L'approche adoptée consistait à équilibrer la durabilité environnementale de la ressource et le nombre de personnes qui en dépendaient, et à améliorer les moyens de subsistance des pêcheurs qui restaient.

Le Programme bénéficiait d'un budget de 195 millions de dollars. Un processus de mise aux enchères inversée, semblable à celui du PRPPA, avait été prévu dans la conception et les modalités d'exécution du Programme. Il permettait aux propriétaires de bateaux de pêche au saumon qui le désiraient de rétrocéder leur permis en échange d'une somme d'argent, et ce, par le biais d'enchères au cours desquelles ils misaient pour obtenir la somme qu'ils étaient prêts à accepter. Le processus consistait à retenir les offres les plus basses, qui différaient pour les trois types d'engins (filet maillant, traîne et senne). Comme l'un des objectifs était de retirer des bateaux de pêche au saumon, on a donné la priorité aux offres émanant de propriétaires de bateaux ne possédant qu'un permis de pêche au saumon ou à ceux qui détenaient plusieurs permis de pêche au saumon et misaient sur le retrait global. Le processus ayant été instauré en 1998, le gouvernement fédéral a dépensé au total 191,7 millions \$ pour retirer 1 406 permis. Il visait le retrait de 1 500 permis sur un total de 3 306 permis admissibles.

Le programme de retrait des permis de pêche du Pacifique diffère de celui de l'Atlantique en ce sens que les permis de pêche au saumon sont liés aux bateaux et que leur nombre est limité. Les soumissionnaires dont l'offre a été acceptée doivent renoncer à leur admissibilité au permis de pêche au saumon, et leur permis est définitivement retiré de la circulation. Les personnes qui ont renoncé à leur permis ne sont pas obligées de quitter définitivement le secteur de la pêche. Une personne peut acheter un permis de pêche au saumon délivré à un autre bateau si le propriétaire de ce bateau est d'accord de lui vendre le permis. Mais le nombre total de permis reste inchangé.

Le PRPCSP est axé sur l'optimisation des ressources dans chaque secteur d'engins : la senne, le filet maillant et la traîne. Les autres facteurs qui entrent en ligne de compte dans l'évaluation comparative des offres sont : la longueur du bateau, la sélectivité des engins, l'historique de la capture, l'âge et le port d'attache du bateau et du détenteur du permis.

Le programme du Pacifique était administré de la même façon que celui de l'Atlantique, c'est-à-dire que le MPO recevait l'aide d'un comité consultatif de l'industrie chargé d'évaluer les offres de retrait de permis. Le comité donnait son avis au directeur général régional et faisait ses recommandations sur les offres reçues. L'acceptation des offres de retrait de permis relevait du directeur général régional.

### **5.3 CONSTATATIONS**

#### **Pertinence du programme**

Les objectifs du PRPCSP étaient directement liés à la réduction de la surcapacité de la flottille, problème évident depuis de nombreuses années. Le programme visait également à retirer prioritairement jusqu'à 1 500 permis, afin de réaliser un certain nombre d'objectifs connexes. La communauté des pêcheurs et les observateurs reconnaissaient généralement qu'il était nécessaire de réduire la taille de la flottille et la capacité de pêche. Le personnel du MPO et la majorité des propriétaires de bateaux détenant un permis de pêche au saumon ont bien compris l'objectif principal du programme, clairement défini.

Certains points des objectifs mentionnés dans les conditions n'ont pas été atteints. Mais si l'on se fie aux entrevues avec les membres du personnel et le comité consultatif de l'industrie, le programme a atteint ses principaux objectifs en ce qui a trait à la réduction de la capacité de capture du saumon.

### **Adéquation de la conception et de l'exécution du programme**

Il ressort des entrevues avec des membres de l'Administration centrale et du personnel régional, que le programme a été adéquatement conçu pour établir les contrôles appropriés. La conception et l'exécution du programme ont bénéficié de l'aide de certains facteurs. L'image du programme, son lien avec le PARPC et le rôle important qu'il est appelé à jouer dans le règlement des problèmes que pose la pêche commerciale au saumon sur la côte ouest ont eu pour résultat que le MPO et les autres ministères participant au PARPC lui ont donné la priorité. On a constaté une forte interaction entre le personnel de l'Administration centrale et le personnel régional, pendant toute la durée de la phase de conception du programme et pendant son exécution. Le fait que les objectifs et le processus de retrait des permis du PRPCSP ressemblaient à ceux de la Stratégie de revitalisation du saumon du Pacifique (SRSP) de 1996 a également joué un rôle très important dans l'exécution du programme, qui a bénéficié de l'expérience acquise, car certains membres du personnel du PRPCSP avaient déjà participé au projet de 1996.

Par exemple, le personnel régional d'exécution du PRPCSP a examiné la vérification de la SRP et adapté les processus en conséquence, en vue d'éviter les problèmes relevés lors de cette vérification. Cette mesure a eu pour effet de réduire au minimum les problèmes liés au contrôle budgétaire et aux paiements.

Pour réaliser le programme, on a également demandé à un comité consultatif de l'industrie de décider des demandes acceptables. Le comité, constitué de pêcheurs expérimentés dans l'utilisation des trois types d'engins, qui comptaient de nombreuses années d'expérience dans l'industrie de la pêche, a accru la crédibilité du processus. Le président, un avocat qui avait dirigé la SRSP en 1996, a apporté au comité son expérience et ses connaissances. Le comité a respecté l'absolue confidentialité de toutes les tractations liées au processus de demande et aux prix acceptés, ne fournissant des renseignements qu'en cas de nécessité absolue. S'il a agi ainsi, c'est qu'il était convaincu que le succès du processus d'enchères inversées était étroitement lié à

l'incertitude des soumissionnaires. C'est pourquoi ceux qui n'étaient pas directement concernés par l'exécution du programme n'ont été informés que par le rapport sommaire rédigé par le comité consultatif de l'industrie. Le comité a également décidé de n'accepter, lors de la première ronde, que les offres (99 sur 1 124) constituant une bonne utilisation des ressources, compte tenu des prix moyens payés en 1996, à l'occasion de la SRSP. Cette décision a donné une idée des prix qui seraient payés en vertu du programme, et elle a incité de nombreux soumissionnaires à baisser leur offre lors des deuxième et troisième rondes. Il faut reconnaître que, dans l'ensemble, le comité a joué un rôle important dans la réussite du programme.

On a également fourni un important effort de communication pour mettre les propriétaires admissibles de bateaux détenant un permis de pêche commerciale au courant du programme et des options qui s'offraient à eux. Au début de la première ronde, ils ont reçu une trousse de demande contenant les résultats du sondage effectué auprès des propriétaires de bateaux, le formulaire de demande et d'autres rapports traitant du besoin de changer la structure de l'industrie. Les propriétaires de permis ont bénéficié d'un numéro d'appel sans frais, et les membres du comité consultatif de l'industrie ont répondu à leurs questions pendant plusieurs rondes. On a également effectué des envois par la poste contenant les réponses à une foire aux questions (FAQ). Au total, à la fin du programme, les propriétaires de bateaux admissibles avaient reçu huit envois postaux. Si l'on se base sur les réponses au sondage, les demandeurs étaient généralement satisfaits de la trousse de demande qu'ils ont reçue et 85 p. cent des répondants se sont dits assez satisfaits ou très satisfaits.

## **Réussite du programme**

### *Conception et exécution*

La bonne coopération entre l'Administration centrale et la Région Pacifique a joué un rôle déterminant dans l'atteinte des objectifs nationaux et régionaux. De plus, grâce au sondage envoyé en juin 1998 à tous les propriétaires de bateaux admissibles, on a pu recueillir des avis sur la constitution du comité consultatif de l'industrie, sur l'admissibilité et sur les critères à utiliser pour fixer les priorités. L'expérience antérieure des membres du comité consultatif, qui avaient utilisé le processus des enchères inversées en 1996 à l'occasion de la Stratégie de revitalisation du saumon du Pacifique, a facilité la conception du programme et accru l'efficacité de son exécution.

### *Allocation des ressources et objectifs*

Les ressources disponibles correspondaient presque parfaitement aux ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs. Une allocation totale de 191,1 millions \$ était prévue pour retirer 1 440 bateaux, et on a dépensé 191,9 millions \$ (c'est-à-dire 100,4 p. cent du montant prévu) pour retirer 1 409 bateaux (c'est-à-dire 97,8 p. cent du nombre de retraits prévu). Pour combler le déficit de 800 000 \$, on a réaffecté d'autres éléments de l'enveloppe budgétaire du PARPC de la côte ouest. Le comité consultatif de l'industrie a déterminé qu'il avait atteint les objectifs du

programme et que d'autres rondes auraient fait monter les enchères de façon disproportionnée par rapport aux offres acceptées.

### *Enchères inversées*

Les membres du comité consultatif de l'industrie ont trouvé que les enchères inversées avaient été justes et équitables. Ce système avait été utilisé en 1996, avait trouvé un appui important auprès de l'industrie et incité de nombreux pêcheurs à demander le retrait de leur permis. Cependant, les propriétaires de bateaux admissibles ont exprimé des opinions diverses sur le processus. Un quart environ des répondants au sondage ont déclaré ne pas comprendre le processus, en dépit des nombreux modes de communication utilisés à cette fin, dont les multiples envois postaux et le numéro d'appel sans frais pour rejoindre les membres du comité consultatif de l'industrie qui répondaient aux questions. La majorité des propriétaires de bateaux qui ont été interrogés considéraient que le processus des enchères inversées était injuste (58 p. cent des soumissionnaires dont l'offre avait été acceptée, 68 p. cent de ceux dont l'offre avait été rejetée, et 47 p. cent de ceux qui n'avaient pas soumissionné). La raison la plus souvent invoquée était que les prix offerts ne reflétaient pas la juste valeur marchande du permis ou que les prix proposés étaient inéquitables. Ceux qui ont considéré le processus équitable ont étayé leur opinion du fait qu'il appartenait aux propriétaires de bateaux de prendre leur propre décision et que tout le monde avait accès au processus.

### *Comité consultatif de l'industrie*

Le MPO a tenu compte des recommandations des propriétaires de bateaux pour constituer le comité consultatif de l'industrie, qui comprenait un président indépendant, des représentants des pêches aux trois types d'engins et deux membres indépendants. Selon les membres du comité consultatif et du personnel du MPO, le processus de sélection du comité s'est avéré très efficace et efficient, grâce en partie à la grande expérience de ses membres et à la crédibilité inhérente à un conseil indépendant, soustrait à l'influence directe du MPO. Cependant, les répondants au sondage ont donné une image quelque peu différente de l'action du comité. Parmi les participants au sondage dont l'offre a été acceptée, 29 p. cent ne savaient pas qu'un comité indépendant – plutôt que les employés du MPO – évaluait les offres. Parmi ceux qui connaissaient l'existence du comité, la moitié environ a trouvé qu'il fonctionnait assez bien ou très bien, la majorité des réponses positives (60 p. cent) provenant des demandeurs dont l'offre avait été acceptée, les autres (40 p. cent) provenant des demandeurs dont l'offre avait été rejetée.

### *Retraits visés*

Les données et l'analyse montrent que le PRPCSP a obtenu énormément de succès. Le tableau suivant compare les résultats réels du programme avec les résultats visés, en ce qui concerne le nombre de permis retirés pour chaque type d'engin, et le coût moyen maximum toléré en vertu des conditions du programme.

***Résultats du programme du Pacifique – Comparaison, pour chaque type d'engin, entre les chiffres réels et visés des retraits de permis et des coûts par permis***

| Catégorie      | Nombre de permis |              |                            | Coût par permis   |                               |                              |
|----------------|------------------|--------------|----------------------------|-------------------|-------------------------------|------------------------------|
|                | Visés            | Réels        | Pourcentage du nombre visé | Maximum prévu     | Moyen                         | Pourcentage du maximum prévu |
| Senne          | 150              | 216          | 144 %                      | 500 000 \$        | 436 000 \$                    | 87 %                         |
| Traînée        | 440              | 462          | 105 %                      | 90 000 \$         | 86 000 \$                     | 96 %                         |
| Filet maillant | 850              | 731          | 86 %                       | 90 000 \$         | 84 000 \$                     | 93 %                         |
| Total          | <b>1 440</b>     | <b>1 409</b> | <b>98 %</b>                | <b>130 000 \$</b> | <b>136 000<sup>1</sup> \$</b> | <b>105 %</b>                 |

Le nombre de retraits de permis de pêche à la senne a atteint 144 p. cent du nombre visé et le nombre de retraits de permis de pêche à la traîne a atteint 105 p. cent du nombre visé. Quant aux retraits de permis de pêche au filet maillant, ce pourcentage est descendu à 86 p. cent. (Le comité consultatif de l'industrie, chargé d'examiner l'acceptation des offres, signale que le nombre de permis de pêche au filet maillant offert à un prix raisonnable était insuffisant). Le résultat d'ensemble montre que le nombre total de permis retirés a atteint 98 p. cent du nombre visé (1 409, comparativement à 1 440), pour un coût total de 191,9 millions \$. Cette somme dépassait le budget de 800 000 \$, soit approximativement de 1 p. cent. Le programme a permis de retirer au total 42 p. cent des permis de pêche commerciale au saumon.

*Taille de la flottille et participants aux pêches*

Le PRAPCSP avait pour objectif secondaire le retrait de bateaux et de participants de la flottille. Étant donné la nature du système de délivrance des permis dans la Région Pacifique, il n'était pas possible d'atteindre directement cet objectif, il fallait passer par le retrait des permis. Pour pouvoir retirer des bateaux, on a retiré prioritairement les bateaux dont le propriétaire détenait un permis unique de pêche au saumon. Le retrait de 1 409 permis a abouti au retrait direct de 1 007 bateaux de pêche de la flottille, ce qui représente environ 30 p. cent de la flottille totale au début du programme. De plus, 200 des propriétaires de ces bateaux, qui détenaient des permis de pêcher le saumon et d'autres espèces, ne peuvent désormais plus pêcher le saumon.

*Viabilité économique et impact sur les pêcheurs*

L'analyse montre qu'en retirant plus de 30 p. cent des permis de pêche commerciale au saumon tout en gardant la même capture totale autorisée, les prises moyennes autorisées par bateau ont augmenté substantiellement (de plus de 40 p. cent). Cette situation favorisera la viabilité de l'activité des pêcheurs restants. Mais, en dépit de cette analyse, le résultat du sondage effectué parmi les pêcheurs qui n'ont pas soumissionné et ceux qui ont soumissionné dont l'offre a été rejetée n'est pas très positif. Parmi les soumissionnaires dont l'offre a été acceptée, 81 p. cent ont

<sup>1</sup> Représente le coût moyen pondéré, calculé en multipliant, pour chaque type d'engin, le nombre réel de permis retirés, par le coût moyen réel.

trouvé que le programme n'avait pas aidé la communauté. Ce chiffre passe à 64 p. cent parmi les soumissionnaires dont l'offre a été rejetée et à 71 p. cent parmi ceux qui n'ont pas soumissionné. Les principales raisons invoquées sont les suivantes : le manque d'offres d'emploi, la réduction du nombre de bateaux et du nombre de permis qui nuit à d'autres industries, l'augmentation des quotas et les questions autochtones pendantes. En ce qui concerne les effets négatifs du programme sur les pêcheurs, les soumissionnaires dont l'offre a été acceptée ont évoqué les points négatifs suivants : les répercussions financières désastreuses (24 p. cent), l'absence d'offres d'emploi (19 p. cent), la dégradation de leur mode de vie découlant de l'interdiction de pêcher (14 p. cent) et l'impossibilité de vendre leur bateau (11 p. cent). De nombreux soumissionnaires dont l'offre avait été rejetée (17 p. cent) ont trouvé que la diminution du nombre de pêcheurs était un facteur positif.

### *Communications*

L'examen des communiqués de presse et des envois postés aux propriétaires de bateaux admissibles ainsi que les entrevues des membres du personnel du MPO ont établi qu'on n'avait jamais transmis de message officiel annonçant que le PRPCSP était le dernier programme spécial sur la côte ouest. Le personnel et le comité consultatif ont toutefois clairement compris que ce programme serait le plus important projet traitant de la surcapacité de la pêche, et cet aspect a été communiqué à la communauté des pêcheurs. Contrairement à ce qui s'est produit sur la côte est, la côte ouest n'a pas bénéficié d'une série de programmes destinés à soutenir l'industrie de la pêche. Le message n'était certes pas explicite, mais si l'on se base sur les entrevues des membres du conseil consultatif de l'industrie, ceux-ci et la communauté ont toujours traité le programme comme s'il s'agissait d'un unique effort fédéral pour rationaliser la situation de la pêche au saumon sur la côte ouest.

### *Optimisation des ressources*

Finalement, nous estimons que le PRPCSP a été réalisé économiquement en utilisant les ressources de manière optimale. Le processus des enchères inversées est, de par sa conception, la meilleure méthode pour retirer le plus grand nombre de permis à un prix donné, car il permet d'accepter des offres à un prix qui convient au propriétaire. Toute autre méthode, comme une fixation de prix, aboutirait à un coût plus élevé par offre. De plus, la stratégie utilisée par le comité consultatif de l'industrie a joué un rôle important car elle a permis aux soumissionnaires potentiels de s'attendre à un prix raisonnable lié à la valeur réelle du marché en contrepartie de leur retrait. Il est souvent arrivé que des soumissionnaires dont l'offre avait été rejetée à la première ronde baissent leur prix lors de la deuxième et de la troisième ronde, après avoir été informés des prix qui étaient réellement pratiqués. Une analyse montre qu'on a ainsi payé à des propriétaires qui ont baissé leur prix à la deuxième et à la troisième ronde environ 14 millions \$ de moins que ce qu'on leur aurait payé en acceptant leur offre de première ronde.

Si l'on tient compte du fait qu'on a négocié, dans le programme, 98 p. cent des retraits visés, à un coût moyen par permis inférieur au maximum visé pour les trois types d'engins, et si l'on considère la rétroaction des personnes interrogées et les données recueillies lors de l'évaluation,

on peut affirmer que, dans la réalisation du PRPCSP, on a utilisé de façon optimale les ressources disponibles.

## 6.0 LEÇONS À TIRER

L'évaluation a montré que les objectifs du programme étaient clairement définis et bien compris, et qu'on avait laissé aux Régions la latitude nécessaire pour tenir compte des disparités régionales dans le règlement de leurs questions particulières.

Les indices de réussite des programmes révèlent le succès du programme et montrent qu'il a satisfait aux critères d'optimisation des ressources en matière d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Cependant, il faut tirer certaines leçons de ce programme si l'on veut les appliquer aux futurs programmes de même nature. Ces leçons concernent les domaines du partage de l'information et du contrôle de la reprise d'activité des pêcheurs.

Bien que cette question ne relève pas directement de l'évaluation, il faudrait considérer la possibilité de conserver les bases de données du PARPC pour pouvoir les utiliser dans de futurs programmes. Les Régions ont maintenant des bases de données bien définies et entretenues sur les pêcheurs, les résultats du programme et le processus d'appel d'offres. Il faudrait les conserver dans les archives du Ministère.

### 6.1 PARTAGE DE L'INFORMATION

Ainsi qu'on l'a mentionné ailleurs dans ce rapport, Développement des ressources humaines Canada et Pêches et Océans Canada ont chacun un programme actif destiné à aider les pêcheurs à se reclasser en dehors de l'industrie des pêches. Dans ces deux programmes, on procède au paiement des mêmes groupes de personnes. Mais, en identifiant les personnes comme on l'a fait dans les différents systèmes de ces ministères, on a créé des calendriers de paiement et des catégories de paiement qui ne concordent pas.

Puisque le Ministère n'était pas autorisé à utiliser le NAS comme unique moyen d'identification des pêcheurs, on ne disposait d'aucune méthode sûre de vérifier l'identité des personnes payées en vertu de chaque programme. Il existait donc un risque de double paiement et de trop-payé.

En pratique, on a écarté cette difficulté par la coopération entre les ministères, comme l'indique l'évaluation. Par conséquent, les cas de trop-payé ont été peu nombreux, bien que le MPO et DRHC aient découvert 38 doubles paiements en comparant manuellement leurs listes. On n'a pas organisé de séances de discussion en vue de découvrir les meilleures méthodes de recouvrer les trop-payés éventuels.

**Recommandation :** dans les futurs programmes comprenant des processus de paiement

interdépendants qui présentent le risque que les paiements doublonnent, il faudrait, dans le cadre opérationnel du programme, déterminer la base de clients communs et comparer les canaux de paiement afin d'éviter le double emploi, de même qu'il faudrait trouver la meilleure méthode de recouvrement des trop-payés.

## 6.2 CONTRÔLE DE LA REPRISE D'ACTIVITÉ

L'évaluation révèle que le principal mécanisme de contrôle de la reprise de leurs activités par les pêcheurs qui ont accepté de quitter définitivement l'industrie de la pêche est la pression exercée par les autres pêcheurs qui s'opposent, parfois vigoureusement, à ce que le pêcheur revienne à la pêche alors qu'il a accepté une somme d'argent pour s'en retirer définitivement.

Quoi qu'il en soit, les membres du personnel d'exécution régional ont indiqué qu'aucun budget supplémentaire n'était prévu pour contrôler la reprise d'activité par les pêcheurs, qu'ils n'avaient pas d'autres ressources pour exercer ce contrôle et qu'ils n'avaient pas reçu d'instructions à cet égard; on ne leur avait pas non plus imposé de priorités à respecter dans ce domaine. Les agents d'exécution n'ont donc pas prêté une attention particulière à cette question.

L'absence d'effort particulier en vue de contrôler la reprise d'activité n'a apparemment causé aucun problème dans le cas des pêcheurs ayant accepté un paiement en échange de leur retrait définitif, mais compte tenu du manque de ressources nécessaires à l'exercice d'un tel contrôle, cette reprise d'activité aurait pu devenir un problème important sans les pressions exercées par les autres pêcheurs.

**Recommandation :** dans les futurs programmes du genre de celui-ci, on devrait trouver un moyen de contrôler la reprise d'activité par les pêcheurs et, le cas échéant, prévoir les ressources nécessaires à ce contrôle.

## 6.3 ENTRETIEN DES BASES DE DONNÉES

À l'occasion de ce programme, les Régions ont créé d'importantes bases de données. Ces bases de données fournissent une information intégrée provenant de toutes les sources disponibles et constituent un ensemble d'informations sur le programme et les participants, qui sont à jour.

Ces bases de données ont une caractéristique commune : à la fin du programme, on suspend l'entretien de la base de données, et son contenu est archivé. Cependant, si on n'entretient pas ces bases de données lorsque le programme est terminé, elles deviendront rapidement inutilisables.

**Recommandation :** même si elles n'ont qu'un intérêt historique et si elles ne servent qu'à des travaux de recherche, le Ministère devrait considérer la conservation des bases de données régionales.

