

BATEAUX DE PÊCHE DU SAUMON DU PACIFIQUE
VERSION DÉFINITIVE
LE 30 SEPTEMBRE 1999

TABLE DES MATIÈRES

1.0 RÉSUMÉ

2.0 INTRODUCTION

2.1 CONTEXTE

2.2 OBJECTIFS ET PORTÉE

2.3 MÉTHODES

3.0 REMARQUES ET RECOMMANDATIONS

3.1 RÉDUIRE LES PRESSIONS D'ALLER PÊCHER ET FOURNIR DE L'AIDE IMMÉDIATE

3.2 PARTICIPER OU NON AU PROGRAMME

3.2.1 Analyse du revenu

3.3 PROFIL DES PARTICIPANTS ET DES NON-PARTICIPANTS

3.3.1 Profil des participants

3.3.2 Participation autochtone

3.3.3 Profil des non-participants

3.4 RENTABILITÉ

3.5 CONFORMITÉ AUX MODALITÉS DÉFINIES PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR

3.6 CONCLUSIONS ET LEÇONS TIRÉES

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

REMERCIEMENTS

APPENDICE

1.0 RÉSUMÉ

En réponse à une demande du Conseil du Trésor, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a entrepris un examen du Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon du Pacifique, mis en œuvre dans la région du Pacifique en 1998. Le programme était une mesure provisoire visant à apporter une aide financière aux détenteurs de permis de pêche du saumon faisant face, en 1998, à une saison de pêche qui ne leur offrait qu'une très mauvaise perspective financière, car on s'attendait à ce que les possibilités de pêche soient rares et que les prix au débarquement soient faibles.

La pêche du saumon de 1998 était déjà en cours sur la côte Nord lorsque le Ministre annonça le programme le 19 juin. Le Plan détaillé de pêche du saumon de 1998, inclus dans l'annonce, indiquait que la situation était plus sombre que prévue. Comme le document avait été présenté avec beaucoup de retard, de nombreux pêcheurs du saumon avaient déjà armé leurs bateaux; ils ont donc décidé de partir à la pêche sans obtenir toute l'information pertinente. Plus tôt en mai, le Ministre avait aussi annoncé une nouvelle stratégie de pêche sélective visant à protéger les stocks de poisson appauvris. Elle représentait une déviation radicale dans la gestion traditionnelle de la pêche du saumon sur la côte Ouest. Ces annonces ont stupéfié les pêcheurs et l'industrie. Bien que l'objectif premier du programme était de fournir de l'aide financière immédiate, celui-ci reconnaissait aussi implicitement le désagrément qu'avait causé l'annonce tardive des plans de pêche et de la stratégie de pêche sélective.

En échange de l'immobilisation de leurs bateaux pendant la saison de pêche, le programme offrait aux détenteurs de permis des sommes fixes allant de 6 500 \$ pour les bateaux de pêche aux filets maillants et aux lignes traînantes à 10 500 \$ pour les senneurs. Ces sommes visaient à indemniser les détenteurs de permis des coûts déjà engagés pour armer leur bateau de pêche du saumon pour la saison de 1998. Le programme leur offrait en outre une exemption du droit de permis de 1998, qui variait entre 710 \$ dans le cas des permis de pêche aux filets maillants et aux lignes traînantes à 3 380 \$ dans le cas des senneurs.

Le programme a permis de mettre en veilleuse un total de 1 284 permis de pêche du saumon d'un total régional de 3 632, donnant un taux de participation de 35 %. Étant donné que certains pêcheurs détenaient plus d'un permis par bateau, un total de 1 221 bateaux ont été immobilisés. Un sondage par entrevue a révélé que le programme a réussi à fournir l'aide financière nécessaire en temps de besoin réel. Les participants ont utilisé l'argent reçu pour payer les coûts d'armement ou d'autres dettes et dépenses personnelles. L'aide financière a été fournie assez rapidement; la plupart des participants ont reçu un chèque en deçà de deux semaines de l'approbation de leur demande.

Une analyse du revenu brut des pêcheurs de saumon pendant les années avant 1998 a révélé qu'il se situait, chez environ 50 % des participants au programme, bien au-dessous de la moyenne pendant les deux saisons de pêche avant la mise en œuvre du programme. Cela confirme le fait que ce dernier a particulièrement bénéficié aux pêcheurs qui avaient le plus besoin d'aide financière. L'analyse a en outre révélé que le taux de participation des détenteurs autochtones de permis de pêche s'élevait à environ 50 % contre un taux d'environ 32 % des pêcheurs non autochtones, ce qui reflète les plus grandes difficultés financières des premiers.

Le sondage des détenteurs de permis qui n'ont pas participé au programme a révélé qu'ils ont capturé plus de poisson et qu'ils ont donc aussi bénéficié du programme. L'analyse a révélé que, d'après une moyenne s'appliquant à l'ensemble de l'industrie, les non-participants ont vu leur revenu brut augmenter d'environ 55 %, abstraction faite de leur revenu si le programme n'aurait pas existé. C'est là un important avantage économique dont on ne s'est pas entièrement rendu compte au moment de la mise en œuvre du programme.

Il semble que le programme ait aussi rendu la tâche plus facile aux gestionnaires des pêches, moins de bateaux étant présents dans les pêcheries. Ces avantages étaient parfois difficiles à cerner étant donné la difficulté de mettre en œuvre des stratégies de pêche sélective nouvelles et

complexes. En dernier lieu, il semble que le programme ait aussi réussi à apaiser les détenteurs de permis furieux de la présentation tardive des plans de pêche et des changements soudains apportés à leurs habitudes de pêche traditionnelles.

Somme toute, le programme s'est révélé rentable. Il a permis de fournir d'importants avantages aux participants et aux non-participants, et cela à un coût d'environ 9,1 M\$ par opposition aux 25 M\$ que le Conseil du Trésor avait alloués à ce programme.

Malgré les avantages marqués et la rentabilité générale du programme, l'examen a révélé quelques problèmes. Tous résultaient de l'annonce tardive des plans de pêche, ainsi que du programme.

Non seulement les participants potentiels au programme avaient-ils déjà armé leurs bateaux, mais un certain nombre d'entre eux avaient aussi décidé de pêcher. Si le programme avait été annoncé un peu plus tôt, le taux de participation aurait peut-être été plus élevé. Cela aurait peut-être aussi été le cas si le paiement versé à certains groupes, comme les détenteurs de permis cumulés (c.-à-d. ceux pêchant plus d'un permis par bateau) et les senneurs, aurait été plus minutieusement étudié. Cela n'a pas été possible étant donné que les administrateurs du programme devaient faire vite.

On a aussi déterminé que jusqu'à 33 % des participants au programme semblent avoir engagé peu ou point de coûts d'armement. Mais étant donné l'annonce tardive du programme, il fallait offrir de l'aide rapidement, ce qui a été possible en versant un paiement fixe aux participants.

Bien que toutes les modalités définies par le Conseil du Trésor pour l'administration du programme aient été pleinement satisfaites ou dépassées, le formulaire de demande s'est révélé trop compliqué pour de nombreux détenteurs de permis. Il a fallu que les agents des permis passent de nombreuses heures à aider les participants à remplir les formulaires.

On aurait pu résoudre tous les problèmes identifiés si on avait eu plus de temps. Mais ce n'était pas le cas. Étant donné les circonstances, les gestionnaires et les administrateurs du programme se sont bien débrouillés. Somme toute, le programme doit être considéré comme fructueux étant donné les importants avantages qu'il a fournis.

2.0 INTRODUCTION

Sont décrits dans le présent rapport les résultats d'un examen du Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon du Pacifique, mis en œuvre dans la région du Pacifique en 1998. Le programme s'inscrit dans le cadre d'un régime détaillé de restructuration des pêches sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique, soit le Plan d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes (PARPC), approuvé par le Cabinet le 11 juin 1998. Le volet Pacifique du PARPC est une enveloppe de 400 M\$ qui comprend un programme de retrait volontaire de permis, des projets de remise en état de l'habitat, des programmes d'adaptation et de développement économique, ainsi que le Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon du Pacifique. Le 18 juin 1998, le Conseil du Trésor a approuvé le financement global du PARPC, y compris des fonds jusqu'à concurrence de 25 M\$ pour le Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon du Pacifique; les fonds non engagés dans ce dernier devaient être réaffectés à d'autres composantes du PARPC à la fin de l'exercice financier 1998-1999. En fin de compte, environ 9,1 M \$ des 25 M\$ alloués ont été engagés dans le programme d'immobilisation, soit à peu près 7,8 M\$ en paiements aux pêcheurs et 1,1 M\$ en recettes délaissées à cause de l'exemption des droits de permis. Environ 250 k\$ ont servi à l'administration du programme.

Bien que le programme semble simple dans son objectif d'indemnisation des détenteurs de permis de pêche du saumon pour qu'ils immobilisent leurs bateaux au vu des mesures de conservation rigoureuses et d'une saison de pêche très morne, il est de fait très complexe. Afin de comprendre pleinement le programme et le présent examen, il est nécessaire de comprendre dans une certaine mesure les événements qui ont mené à la crise de 1998 et comment ils ont transformé la structure de la pêche du saumon du Pacifique et le régime de délivrance des permis de pêche du saumon dans la région. On trouvera cette information dans l'historique qui suit.

2.1 CONTEXTE

Le 21 mai 1998, le ministre des Pêches et des Océans annonça des mesures de conservation visant à protéger et à rétablir les stocks de saumon coho en danger sur la côte du Pacifique. Suivit l'annonce, le 19 juin, de plans de pêche pour 1998, y compris l'élément pêche sélective comme pierre d'angle d'une nouvelle pêche du saumon axée sur la conservation. Cela représentait un changement radical dans la gestion traditionnelle de la pêche du saumon dans la région du Pacifique. Bien que l'industrie savait déjà que les perspectives de pêche en 1998 n'étaient pas bonnes, elle ne s'attendait pas aux limites sévères à la pêche et aux sortes de changements à leurs habitudes de pêche traditionnelles annoncés. Les gestionnaires du MPO s'attendaient à ce que l'industrie soit stupéfaite.

Au moment de l'annonce, la pêche du saumon était déjà en cours sur la côte Nord depuis environ trois semaines et les plans de pêche pour 1998 n'avaient pas encore été communiqués à l'industrie. Qui plus est, nombre des détenteurs de permis de pêche avaient déjà payé leurs droits de permis pour 1998 et étaient en train d'armer leurs bateaux pour la saison du saumon.

Étant donné la difficulté financière qu'un nouveau régime de pêche sélective poserait aux propriétaires de bateaux, ainsi que les complications résultant de la communication tardive des

plans de pêche, le Ministère annonça le Programme d'immobilisation des bateaux, qui constituait une mesure palliative temporaire pour les détenteurs de permis. En souscrivant au programme et en immobilisant leurs bateaux, ils s'assuraient que leurs droits de permis de pêche du saumon en 1998 et les coûts d'armement leur seraient remboursés et que leurs permis pourraient être pêchés dans les années futures.

L'indemnisation des coûts d'armement a été versée aux détenteurs de permis à un taux fixe basé sur les moyennes tirées d'études des coûts et des revenus menées antérieurement dans la région. D'après ces études, les indemnisations d'immobilisation ont été fixées à 6 500 \$ dans le cas des bateaux de pêche aux filets maillants et aux lignes traînantes et à 10 500 \$ dans le cas des senneurs. La plupart des participants au programme ont aussi bénéficié d'une exemption du droit de permis de pêche du saumon pour 1998, qui se chiffrait à 710 \$ par permis de pêche aux filets maillants et aux lignes traînantes et à 3 880 \$ par permis de pêche à la senne.

L'objectif du programme était d'offrir de l'aide financière immédiate, réduisant ainsi la pression de pêcher. Le programme donnait aux détenteurs de permis le temps de reconsidérer leur engagement à long terme vis-à-vis une pêche du saumon soumise à un nouveau régime de pêche sélective et d'attendre l'annonce du programme de rachat volontaire de permis de pêche. Bien que promis dans l'annonce faite par le Ministre le 19 juin, ce programme n'a été annoncé que plus tard, soit en octobre 1998.

Au cours des dernières années, l'industrie de la pêche du saumon et le régime de délivrance des permis de pêche commerciale du saumon du Pacifique ont subi de profondes transformations. Alors que les permis de pêche du saumon permettaient par le passé aux pêcheurs de sillonner toute la côte à la recherche des meilleures pêcheries, la Stratégie de relance de l'industrie de la pêche du saumon dans le Pacifique (Plan Mifflin), mis en œuvre en 1996, demandait aux pêcheurs de choisir une zone de pêche précise. En outre, alors que les détenteurs de permis de pêche du saumon pouvaient auparavant choisir de pêcher avec la combinaison d'engins de leur choix (surtout filets maillants/lignes traînantes), on leur demandait maintenant de choisir l'un des trois principaux types d'engins (filets maillants, lignes traînantes ou senne). Par conséquent, les trois principaux types d'engins sont maintenant divisés selon les huit catégories de permis suivantes – senne (A et B), filet maillant (C, D et E) et ligne traînante (F, G et H). Les catégories de permis et les zones de pêche du saumon sont indiquées aux tableaux de l'Appendice A (disponibles sur copie papier seulement).

Troisième élément du Plan Mifflin, la réduction de la flotte s'est faite par le biais d'un programme de retrait de permis et d'une règle sur la délivrance des permis que l'on désigne maintenant couramment comme le cumul de permis. En vertu de cette règle, un pêcheur de saumon qui avait choisi de pêcher dans une zone particulière pouvait transférer un deuxième et même un troisième permis de pêche à un bateau. En cumulant plusieurs permis de pêche du saumon, un pêcheur pouvait racheter un certain nombre des possibilités de mobilité éliminées suite à la délivrance de permis par zone. Le MPO a exigé que les permis cumulés soient considérés comme un seul élément appartenant à un seul bateau. En d'autres mots, l'ensemble des permis cumulés ne pouvait être divisé afin d'être en mesure de vendre les permis individuellement.

Le cumul de permis était intéressant pour les pêcheurs professionnels du saumon qui voulaient faire de la pêche leur unique gagne-pain, mais cela coûtait cher. Ils devaient maintenant acheter deux ou trois permis de pêche du saumon pour obtenir la mobilité et l'accès à toutes les eaux côtières qu'offrait auparavant un seul permis. Le MPO autorisait le cumul de permis parce que cela permettait de répartir les permis sur moins de bateaux, ce qui était l'objectif de réduction de la flotte du Plan Mifflin. Il est important de comprendre le régime de délivrance des permis de pêche du saumon du Pacifique, et en particulier le cumul de permis, pour pouvoir évaluer la performance du Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon du Pacifique.

2.2 OBJECTIFS ET PORTÉE

L'examen visait les objectifs suivants, établis dans le mandat :

1. Déterminer si le programme avait réussi à réduire les pressions d'aller pêcher et à fournir de l'aide financière immédiate;
2. Identifier les facteurs qui avaient amené les propriétaires de bateau à décider de participer ou non au programme;
3. Établir le profil du type de propriétaire de bateau de pêche et de détenteur de permis qui avait tiré parti du programme par rapport à ceux qui n'y avaient pas participé;
4. Quantifier la rentabilité du programme;
5. Déterminer si le programme avait satisfait aux modalités définies par le Conseil du Trésor;
6. Mettre en lumière les meilleures pratiques et les améliorations qui pourraient être apportées à des programmes futurs semblables.

2.3 MÉTHODES

On peut établir le profil de la participation au programme en utilisant l'une ou l'autre de trois variables – les détenteurs de permis de pêche du saumon, les permis de pêche du saumon ou les bateaux de pêche du saumon. Suite à des consultations avec des employés régionaux, on a conclu que, bien que les trois variables donneraient des résultats assez semblables, les permis de pêche étaient probablement le meilleur moyen de cumuler des statistiques sur la participation et la non-participation au programme. Il va sans dire que les entrevues ont ciblé les détenteurs de permis, tant les participants que les non-participants. Il en résulte que l'on réfère souvent dans l'examen aux permis et aux détenteurs de permis, ainsi qu'aux bateaux de pêche, parce que les concepteurs du programme ont choisi le bateau de pêche, et plus précisément les coûts d'armement, comme la variable qui serait indemnisée par le paiement d'immobilisation. Bien que l'on fasse référence aux trois variables dans l'examen, selon le cas, c'est au nombre de permis que l'on fait le plus souvent allusion. De fait, le nombre de permis et le nombre de bateaux correspondent assez étroitement dans la région. Par exemple, 1 284 permis de pêche du saumon ont été mis en veilleuse et 1 221 bateaux de pêche ont été immobilisés dans le cadre du programme. Lorsque la participation au programme est discutée, il existe donc un niveau considérable d'équivalence entre le nombre de permis, de détenteurs de permis et de bateaux de pêche.

On a interviewé environ 40 personnes en s'inspirant des questionnaires préparés. Elles constituent trois groupes, comme suit :

Participants et non-participants au programme – Au total, 21 détenteurs de permis de pêche du saumon participant ou non au programme ont été interviewés. Environ deux tiers de ceux-ci étaient des participants et un tiers, des non-participants. Les participants interviewés ont été choisis de manière à représenter les trois principaux types d'engin en proportion du nombre relatif de pêcheurs pêchant ces engins qui ont participé au programme. Toutes les catégories et zones de permis sont représentées dans l'échantillon.

La méthode d'échantillonnage était raisonnée : le personnel de l'administration centrale régionale et des bureaux de secteur ont proposé le nom de détenteurs de permis pour les échantillons de participants et de non-participants. Les détenteurs de permis ont été choisis d'après leur capacité de présenter des opinions pondérées et informées sur le programme. Nombre d'entre eux étaient membre d'associations (p. ex., la Native Brotherhood of British Columbia, etc.) et de comités consultatifs de gestion industrie-MPO. Ils ont donc été en mesure de fournir non seulement leur point de vue personnel à titre de détenteurs de permis, mais aussi de situer les grands effets du programme sur les divers types d'engin et les groupes de participants en général. Un certain nombre d'entrevues ont aussi été menées au hasard.

Employés du Ministère – Au total, 19 employés du Ministère responsables du programme ont été interviewés, dont des gestionnaires de programme, des gestionnaires des pêches, des agents des permis, des agents de liaison communautaire, etc., de la région du Pacifique, des bureaux de secteur et de l'administration centrale.

Porte-parole des pêcheurs autochtones – À Prince Rupert, on a interviewé des gestionnaires et des représentants de la Northern Native Fishing Corporation, du Tsimsian Tribal Council et du Native Brotherhood of British Columbia afin de connaître leurs vues quant aux impacts du programme sur les détenteurs autochtones de permis de pêche.

3.0 REMARQUES ET RECOMMANDATIONS

Les remarques et les résultats de l'examen sont divisés selon les six objectifs énoncés.

3.1 RÉDUIRE LES PRESSIONS D'ALLER PÊCHER ET FOURNIR DE L'AIDE IMMÉDIATE

Grâce au programme, 1 284 du total de 3 632 permis de pêche du saumon dans la région ont été mis en veilleuse, ce qui donne un taux de participation de 35 %. Fournir de l'aide financière immédiate et réduire les pressions d'aller pêcher était le principal objectif énoncé du programme. On a demandé à un échantillon de détenteurs de permis quel était d'après eux le principal objectif du programme; ils savaient presque tous que c'était d'aider les pêcheurs du saumon à traverser une période de difficultés financières.

Lorsqu'on a demandé aux participants si le programme avait atteint son objectif, presque tous les détenteurs de permis interviewés ont reconnu que le programme avait permis de réduire les pressions d'aller pêcher et d'apporter une aide financière essentielle en période de besoin réel. Ils ont utilisé les sommes versées pour payer les dépenses d'armement ou d'autres dettes ou dépenses personnelles. Bien qu'un certain nombre de participants au programme étaient d'avis qu'ils avaient été indemnisés équitablement des coûts d'armement, ils estimaient malgré tout qu'ils auraient dû être dédommagés davantage, y compris pour la saison et les possibilités de pêche perdues. Ils ont souvent justifié leur demande d'indemnisation des possibilités de pêche perdues en argumentant que c'était le MPO qui avait mal géré la ressource. En général, ils appréciaient l'aide financière offerte, mais ils estimaient qu'elle aurait dû être plus généreuse. Un certain nombre aurait aimé que le programme se poursuive en 1999.

L'instantanéité de l'aide financière fournie était un autre enjeu. Les discussions avec des responsables régionaux du programme ont révélé que la plupart des participants au programme avaient été payés en deçà de deux semaines de l'approbation de leur demande par le personnel du programme. Certaines demandes ont posé problème, par exemple lorsqu'il fallait vérifier à qui appartenait le bateau concerné, etc., et, dans certains cas, il a fallu plus de 30 jours pour émettre un chèque. Dans un certain nombre de cas, le personnel responsable de l'administration du programme a fait des efforts supplémentaires pour faire en sorte que les participants au programme reçoivent leurs chèques en temps pour satisfaire à des obligations financières pressantes.

Les renseignements recueillis auprès des participants dans le cadre du sondage permettent donc de conclure que le programme a satisfait avec beaucoup de succès à l'objectif visé de fournir de l'aide financière immédiate. Les données du sondage des détenteurs de permis non-participants et des gestionnaires des pêches permettent toutefois de formuler un certain nombre de conclusions au sujet des retombées avantageuses du programme, qui semblent quelque peu non intentionnelles.

La principale constatation émanant du sondage des non-participants au programme est qu'ils conviennent presque tous que le programme leur a permis de capturer plus de poisson et donc d'avoir une saison de pêche plus fructueuse. Ce résultat important ajoute nettement à l'impact

bénéfique du programme. Un détenteur de permis non-participant était d'avis que le Programme d'immobilisation des bateaux avait servi de programme-pilote pour démontrer les impacts bénéfiques des programmes de retrait de permis et de réduction de la flottille en voie d'être mis en œuvre dans le cadre du PARPC.

Les non-participants au Programme d'immobilisation des bateaux interviewés étaient presque tous d'avis que la pêche avait été moins stressante, moins de bateaux étant présents dans les pêcheries. Certains ont signalé qu'ils auraient eu moins de possibilités de pêche si le programme n'avait pas été en place. Selon un détenteur de permis de pêche au filet maillant, il était douteux que la pêche aurait été permise dans la baie Nootka à l'automne ou dans la rivière Skeena si le programme n'avait pas existé. Les non-participants étaient divisés quant à savoir si celui-ci avait réellement aidé à protéger les stocks appauvris de coho, de quinnat et d'arc-en-ciel. D'autres ont mentionné que le nombre moindre de bateaux présents dans les pêcheries leur a permis de pêcher dans des eaux où l'impact sur ces stocks vulnérables a été moins marqué.

Les gestionnaires et les agents des pêches interviewés ont généralement reconnu qu'il avait été quelque peu plus facile de gérer la pêche étant donné le nombre moins élevé de bateaux en mer. Cela n'était pas toujours facilement évident étant donné les problèmes auxquels ont fait face les agents des pêches dans la mise en œuvre du régime de pêche sélective nouveau et très complexe qui avait été introduit pour la saison de pêche du saumon de 1998.

3.2 PARTICIPER OU NON AU PROGRAMME

L'objectif d'examiner cette question était de comprendre les facteurs qui ont amené les détenteurs de permis à décider de participer ou non au programme. Pour ce faire, imaginons que nous sommes, le 19 juin 1998, un détenteur typique d'un permis de pêche du saumon au filet maillant dans la zone C.

La pêche au saumon sur la côte Nord est ouverte depuis déjà trois semaines et vous avez déjà participé à plusieurs ouvertures. La remonte en est encore à ses débuts et les prises ne sont pas très élevées. Plus tôt au printemps, vous avez entendu dire que les possibilités de pêche en 1998 seraient probablement médiocres, mais vous n'en êtes pas vraiment sûr parce que le MPO n'a pas encore présenté ses plans de pêche pour 1998. Plus tard ce jour-là, vous écoutez le Ministre annoncer le Programme d'immobilisation des bateaux, ainsi que les plans de pêche détaillés pour 1998. Les plans révèlent que les prévisions pour l'année sont encore pires que prévues. Qui plus est, le Ministre avait plus tôt annoncé une nouvelle stratégie de pêche sélective limitant davantage la pêche dans certaines des zones où vous aviez auparavant réalisé certaines de vos meilleures prises.

Tout le printemps, vous avez engagé d'importants coûts d'armement pour vous préparer à aller pêcher le saumon. Le Ministre offre maintenant de vous rembourser 6 500 \$ de ces coûts d'armement et de renoncer à votre droit de permis de 710 \$. Il vous garantit un chèque de 7 210 \$ si vous acceptez de ne pas pêcher pendant la saison de 1998. Malgré les possibilités de pêche limitées annoncées, vous êtes d'avis que vous pourriez probablement gagner plus de 7 210 \$ si vous continuez à pêcher. Mais vous n'êtes pas sûr. Après avoir payé l'équipage, le carburant et d'autres dépenses, il pourrait vous rester moins de 7 210 \$. Il est déjà trop tard dans

la saison pour trouver un autre emploi d'été. Mais vous devez décider de participer ou non au programme d'ici la date limite du 26 juin, soit dans une semaine d'ici. Vous réalisez que vos perspectives pour la saison seraient meilleures si un nombre élevé de détenteurs de permis de pêche au filet maillant dans la zone C décidait de participer au programme. Mais vous n'avez aucune idée du nombre de pêcheurs qui décideront de le faire et du nombre qui continuera à pêcher.

Comme l'indique le scénario ci-dessus, la décision de participer ou non au programme devait être prise rapidement sans avoir en main toute l'information requise pour prendre une décision éclairée. Pour de nombreux détenteurs de permis, c'était un jeu de hasard. Ils savaient combien d'argent ils avaient investi dans l'armement pour la saison de pêche de 1998 et, s'ils avaient commencé à pêcher, comment la saison allait se dérouler. L'essentiel était d'assurer que le total des revenus de la pêche de 1998 serait suffisant pour couvrir les dépenses. Si l'indemnisation de l'immobilisation de leur bateau était supérieure aux revenus attendus, ils choisissaient le programme. Si ce n'était pas le cas, ils allaient pêcher. En prenant cette décision, ils savaient combien d'argent ils avaient gagné par le passé par rapport à leurs collègues. Mais sans possibilités de pêche adéquates, les perspectives de prouver leurs compétences supérieures seraient minimales. Ils étaient en outre conscients de leurs dettes totales et des possibilités disponibles pour obtenir un revenu d'autres sources. En se fondant sur ces facteurs, ils ont pris une décision. Un certain nombre des détenteurs de permis interviewés (des participants et des non-participants au programme) était fort ennuyé et irrité de la présentation tardive des plans de pêche et de l'omission du Ministère de leur fournir de l'information opportune et adéquate pour les aider à prendre une décision.

3.2.1 Analyse du revenu

Afin de mieux comprendre les facteurs qui ont modulé la prise de décision, on a effectué une analyse afin de déterminer quel avait été le rôle du niveau de revenu des pêcheurs de saumon au cours des années précédentes dans la décision de participer au Programme d'immobilisation des bateaux. Les données de l'analyse sont présentées au tableau 1.

Dans le cas de l'analyse du revenu brut, on a examiné le revenu des bateaux de pêche du saumon qui ont participé au programme par rapport au revenu du reste de la flottille de pêche du saumon. L'analyse a porté sur trois saisons de pêche, soit de 1995 à 1997. La valeur au débarquement ou le revenu total des bateaux immobilisés est divisé en quartiles de performance, allant du 25 % des bateaux affichant les revenus les plus élevés (Q1) au 25 % des bateaux affichant les revenus les plus faibles (Q4).

Les résultats de l'analyse du revenu brut indiquent que presque la moitié des bateaux immobilisés se situait dans le quartile de plus faible performance pendant les deux années précédant la saison de 1998. Ils constituaient 45 % du quartile de plus faible performance en 1996 et 48 % en 1997. Nombre des détenteurs de permis participant au programme portaient donc le fardeau financier de deux mauvaises années de pêche. Ils étaient ainsi très à court d'argent. Cela, plus que tout autre facteur, semble avoir eu une incidence sur les décisions des détenteurs de permis de participer au Programme d'immobilisation des bateaux.

TABLEAU 1
Analyse du revenu brut des pêcheurs participant au Programme d'immobilisation
des bateaux de pêche du saumon du Pacifique
1995 - 1997

Trimestre	1995		1996		1997	
(Niveaux de revenu)	N ^{bre} de bateaux immobilisés	%	N ^{bre} de bateaux immobilisés	%	N ^{bre} de bateaux immobilisés	%
1	212	18	186	15	135	11
2	305	25	256	21	188	16
3	313	26	233	18	300	25
4	379	31	544	45	586	48
Total	1 209	100	1 209	100	1 209	100

Note : L'analyse se rapporte aux bateaux participant au Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon de 1998.

Les résultats ne sont pas entièrement précis parce que 13 bateaux immobilisés n'ont pas participé à la pêche pendant les trois années précédant la mise en œuvre du programme; ils ne sont donc pas inclus dans le total des 1 209 bateaux actifs pendant toute la période visée.

L'observation ci-dessus est faite sous réserve des avertissements suivants. L'analyse fait appel aux données sur le revenu brut parce que des données sur le revenu net ne sont pas encore disponibles. Comme on le verra plus loin dans le présent rapport, certains détenteurs de permis ont des permis pour pêcher d'autres espèces et/ou ont d'autres sources de revenu. Les données sur le revenu peuvent donc dans une certaine mesure refléter le fait que certains des pêcheurs n'étaient pas si à court d'argent que cela, mais ont simplement choisi de tirer une partie croissante de leur revenu de sources autres que la pêche du saumon.

Une année s'étant écoulée depuis la mise en œuvre du programme, on peut maintenant établir comment les décisions ont réellement été prises en faisant appel aux données du système régional de délivrance de permis recueillies entre 1998 et 1999. La figure 1 est un schéma du sort de tous les 3 632 permis de pêche du saumon depuis la mise en œuvre du Programme d'immobilisation des bateaux : 1 284 permis ont été mis en veilleuse et 2 348 sont demeurés en vigueur. Le taux global de participation au programme se situe à 35 %.

Des 1 284 permis mis en veilleuse grâce au programme, 597 (48 %) ont été renouvelés; les détenteurs de ces permis pêchent maintenant le saumon. Au total, 658 (53 %) des 1 284 détenteurs ont présenté une demande au Programme de retrait volontaire de permis de pêche; 437 permis ont ainsi été rachetés jusqu'à maintenant. Le fait que les détenteurs de plus de 50 % des permis mis en veilleuse grâce au Programme d'immobilisation des bateaux ont par la suite sollicité le Programme de retrait volontaire de permis de pêche met en lumière le fait que le premier était particulièrement intéressant pour les détenteurs de permis qui avaient soit déjà décidé d'abandonner la pêche en permanence ou qui étaient en voie de le faire. Cette conclusion est étayée par les résultats des entrevues des participants au programme.

Du côté droit du schéma, on note que, des détenteurs des 2 348 permis qui ont continué à pêcher, seulement environ 635 (27 %) ont présenté une demande au Programme de retrait volontaire de permis de pêche. Au total, 1 947 (83 %) des permis encore pêchés pendant la période de mise en œuvre du Programme d'immobilisation des bateaux visaient le saumon (certains des détenteurs de permis qui ont pêché en 1999 ont présenté une demande au Programme de retrait volontaire de permis de pêche. Les données, ainsi que les entrevues, indiquent que la plupart des non-participants au Programme d'immobilisation des bateaux étaient des pêcheurs professionnels du saumon qui ont décidé, malgré les perspectives médiocres de la ressource, de continuer à pêcher.

Une troisième catégorie de permis est indiquée à la figure 1, soit le nombre de participants et de non-participants au Programme d'immobilisation des bateaux qui n'ont tout simplement pas renouvelé leur permis de pêche du saumon en 1999. Les détenteurs des 350 permis de cette catégorie ont jusqu'au 31 décembre 1999 pour prendre une décision. Ils ont pris l'approche attentiste et feront l'un de trois choix : si la pêche semble assez prometteuse, ils peuvent encore acheter un permis et aller pêcher; certains choisiront de ne pas pêcher et de se prévaloir de l'exemption du droit de permis de pêche de 1999 avant la date limite du 31 décembre; et d'autres présenteront une demande de retrait de permis. Il est impossible à ce moment-ci de déterminer ce qu'ils feront.

Il semble que le Programme d'immobilisation des bateaux était au moins motivé par le désir d'apaiser les détenteurs de permis furieux à cause de la présentation tardive des plans de pêche. Toutefois, nombre des pêcheurs qui avaient déjà armé ont décidé d'aller pêcher. Cela a probablement influé sur le taux de participation potentielle au programme.

3.3 PROFIL DES PARTICIPANTS ET DES NON-PARTICIPANTS

Les résultats des décisions prises par les participants et les non-participants au programme ayant été étudiés, on établira maintenant leur profil.

3.3.1 Profil des participants

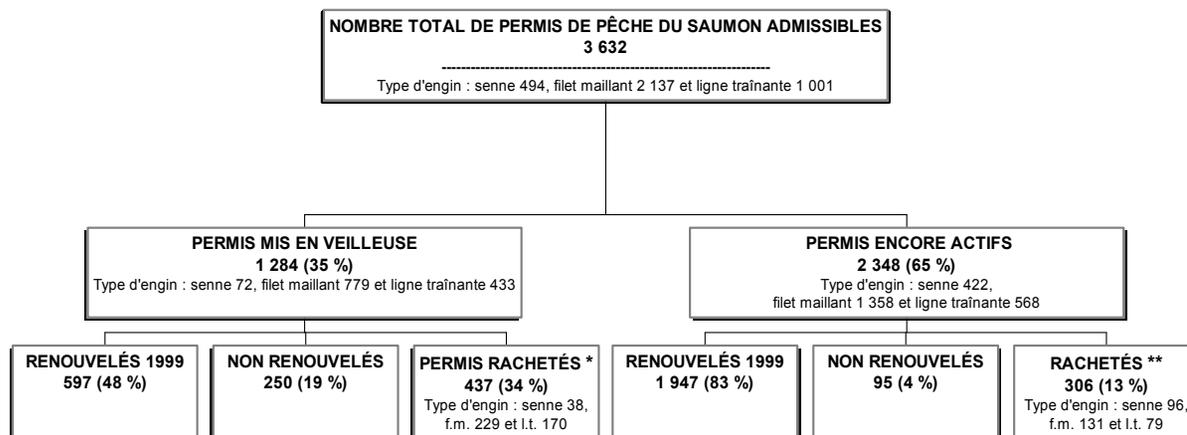
Le profil des participants au programme s'inspire d'un certain nombre de variables, y compris les catégories de permis, les types d'engin et les zones de permis. Les données sont présentées au tableau 2.

Dans la région du Pacifique, les permis de pêche du saumon conventionnels appartiennent à la catégorie A, tandis les permis N, F et AI s'appliquent aux pêcheurs autochtones professionnels. Le détenteur d'un permis de pêche du saumon peut pêcher le thon et la morue-lingue au début de l'année, avant l'ouverture de la saison de pêche du saumon. Avant de commencer à pêcher le

Figure 1

PROGRAMME D'IMMOBILISATION DES BATEAUX RÉGION DU PACIFIQUE

Données extraites le 20 août 1999



* Du total des 658 détenteurs de permis ayant présenté une demande au Programme de retrait volontaire de permis de pêche, 437 permis ont été rachetés jusqu'à maintenant.

** Des 655 détenteurs de permis qui ont présenté une demande au Programme de retrait volontaire de permis de pêche, 306 permis ont été rachetés jusqu'à maintenant.

saumon, le détenteur d'un permis doit voir à obtenir ses conditions de permis, qui sont essentiellement des règles qui varient d'une année à l'autre.

Les entrevues menées à l'échelle de la région avec des gestionnaires du programme, des détenteurs de permis, des agents des permis et des gestionnaires des pêches ont révélé un certain nombre de catégories et de caractéristiques des détenteurs des 1 284 permis mis en veilleuse par le programme, comme suit :

- 1) Détenteurs de permis de pêche du saumon qui avaient renouvelé leur permis pour 1998 et qui avaient commencé à pêcher sur la côte Nord. La pêche au filet maillant dans la zone C de la côte Nord a commencé le 31 mars. Certains de ces pêcheurs ont pêché jusqu'à trois semaines. Ils ont bénéficié d'une courte saison de pêche avant l'annonce du programme, en plus d'avoir leur droit de permis et leurs coûts d'armement remboursés. La pêche au filet maillant dans la zone C supporte 1 079 détenteurs de permis; de ceux-ci, 563, ou 52 %, ont opté pour le Programme d'immobilisation des bateaux. (Tableau 2) Nombre d'entre eux sont des Autochtones.
- 2) Détenteurs de permis qui avaient renouvelé leur permis de pêche du saumon et armé, mais qui n'ont jamais eu la chance d'aller pêcher. Ces pêcheurs avaient renouvelé leur permis de pêche du saumon, qui leur donnait le droit de pêcher le thon et la morue-lingue avant l'ouverture de la saison du saumon, mais ils n'avaient pas encore obtenu leurs conditions de permis. Certains d'entre eux étaient à 200 milles au large, pêchant le thon, lorsque le programme a été annoncé le 19 juin.
- 3) Détenteurs de permis de pêche du saumon qui détenaient des permis et des quotas pour des espèces autres que le saumon. Les permis de pêche de la crevette, du flétan, du hareng, etc., pouvant rapporter beaucoup, le triste état de la pêche du saumon leur a donné l'option de tirer leur revenu de la pêche d'autres espèces. Ils pouvaient renoncer à leur droit de permis de pêche du saumon et empocher le paiement d'immobilisation. La plupart de ces détenteurs de permis n'auraient probablement pas armé pour aller pêcher le saumon.
- 4) Détenteurs de permis de pêche du saumon indécis quant à leurs possibilités de pêche du saumon en 1998 et n'ayant ni renouvelé leur permis de pêche du saumon ni armé. Cette catégorie inclut certains détenteurs de permis qui ne pêchent qu'à temps partiel et qui ont un emploi pendant la saison morte.

Comme certains détenteurs de permis partagent des caractéristiques de plus d'une catégorie, on ne peut pas estimer précisément quelle est la combinaison des caractéristiques. On sait que la pêche au filet maillant dans la zone C (catégorie 1) englobe l'unique grand groupe de détenteurs de permis participant au programme. Les gestionnaires du programme et les agents des permis ont indiqué que les participants au programme étaient, dans la plus grande mesure, des détenteurs de permis dont la performance de pêche se situait sous la moyenne. L'analyse du revenu faite ci-dessus étaye cette conclusion. Mais ils ont aussi indiqué qu'un certain nombre de pêcheurs dont

TABLEAU 2
Résumé final du Programme d'immobilisation des bateaux de pêche 1998
Région du Pacifique
20 août 1999

Zone	Permis A			Permis AI			Permis N			Permis F			N ^{bre} TOTAL DE PERMIS		
	ACCEPTÉS	(% DU TOTAL)	TOTAL	ACCEPTÉS	(% DU TOTAL)	TOTAL	ACCEPTÉS	(% DU TOTAL)	TOTAL	ACCEPTÉS	(% DU TOTAL)	TOTAL	ACCEPTÉS	(% DU TOTAL)	TOTAL
A	17	(12 %)	145	4	(16 %)	25				0	(0 %)	2	21	(12 %)	172
B	47	(16 %)	286	4	(13 %)	32				0	(0 %)	4	51	(16 %)	322
TOTAL SENNE	64	(15 %)	431	8	(14 %)	57				0	(0 %)	6	72	(15 %)	494
C	295	(48 %)	618	114	(47 %)	241	149	(73 %)	204	5	(31 %)	16	563	(52 %)	1079
D	66	(25 %)	261	32	(42 %)	76	13	(33 %)	40	1	(4 %)	24	112	(28 %)	401
E	85	(15 %)	577	15	(28 %)	53	1	(10 %)	10	3	(18 %)	17	104	(16 %)	657
TOTAL FILET MAILLANT	446	(31 %)	1 456	161	(44 %)	370	163	(64 %)	254	9	(16 %)	57	779	(36 %)	2 137
F	130	(43 %)	299	6	(75 %)	8				4	(80 %)	5	140	(45 %)	312
G	200	(49 %)	407	38	(66 %)	58				2	(50 %)	4	240	(51 %)	469
H	44	(21 %)	205	6	(50 %)	12				3	(100%)	3	53	(24 %)	220
TOTAL LIGNE TRAINANTE	374	(41 %)	911	50	(64 %)	78				9	(75 %)	12	433	(43 %)	1 001
TOTAL TOUTES LES ZONES	884	(32 %)	2 798	219	(43 %)	505	163	(64 %)	254	18	(24 %)	75	1 284	(35%)	3 632

- *LES PERMIS AI, N ET F SONT DES PERMIS DE PÊCHE COMMERCIALE AUTOCHTONE DU SAUMON.*

la performance antérieure de pêche du saumon se situait bien au-delà de la moyenne avait aussi participé au programme.

Bien que tous les participants aient bénéficié de l'exemption du droit de permis et d'un paiement d'immobilisation, il est évident que les détenteurs de permis qui n'ont pas engagé de coûts d'armement ont été les plus privilégiés. Les agents des permis estiment qu'au moins un tiers du nombre total de participants au programme ont engagé peu ou point de coûts d'armement. L'indemnisation des coûts d'armement engagés par les pêcheurs est le principe de base énoncé du financement du Programme d'immobilisation des bateaux.

Il semble que l'utilisation d'un taux fixe de paiement à l'immobilisation et le versement du même paiement à tous les participants au programme aient créé une certaine inégalité dans les niveaux d'indemnisation. Une autre solution aurait été de demander aux participants de présenter des reçus afin de pouvoir leur rembourser les coûts réels de l'armement. Cela aurait été difficile au plan administratif étant donné les contraintes de temps et le besoin de fournir de l'aide « immédiate ».

Le profil des types d'engin qui ont participé au programme est illustré au tableau 3. Les filets maillants et les lignes traînantes étaient les types d'engin montrant le taux de participation le plus élevé. Comme ces deux types d'engin sont moins sélectifs que la senne, les taux de participation élevés qu'ils affichent étaient les efforts du Ministère de mettre en place une pêche axée sur la conservation.

Tableau 3
Taux de participation par type d'engin

Type d'engin	Participants		N ^{bre} total de permis	
	Nombre	%	Nombre	%
Filet maillant	779	36	2 137	100
Ligne traînante	433	43	1 001	100
Senne	72	15	494	100
Total	1 284	35	3 632	100

3.3.2 Participation autochtone

On a porté une attention particulière à la participation des détenteurs autochtones de permis de pêche. Ils détiennent plus de 23 % du nombre total de permis de pêche du saumon dans la région. Environ 80 % des pêcheurs commerciaux qui vivent sur la côte Nord sont des Autochtones. Bien que virtuellement tous les pêcheurs commerciaux de la côte Ouest qui dépendent de la pêche du saumon comme gagne-pain ont eu de graves difficultés financières au cours des dernières années, on reconnaît généralement que ce sont les pêcheurs autochtones qui ont été les plus touchés. Les données expliquent la participation des Autochtones au programme selon les catégories de permis (tableau 2).

- 1) Les catégories de permis N et F englobent les détenteurs autochtones qui louent leur permis à bail. La plupart de ces conventions de bail se font par l'entremise de la Northern Native Fishing Corporation (NNFC), située à Prince Rupert. On attribue à ces pêcheurs un permis de pêche du saumon N par opposition au permis A conventionnel. Ils pêchent tous au filet maillant dans la zone C. On sait que 163 d'un total de 254 détenteurs de permis N ont pu bénéficier du Programme d'immobilisation des bateaux. Nombre de ces détenteurs de permis avaient engagé des coûts d'armement et pêchaient lorsque le programme a été annoncé. Ils ont versé à la NNFC une partie du paiement d'immobilisation pour couvrir les frais d'administration. Cette catégorie de permis à bail inclut aussi 57 des soi-disant détenteurs de permis de pêche du saumon F accordés à des bandes indiennes aux fins de location à bail à des pêcheurs autochtones. De ce total, neuf détenteurs de permis ont accepté le paiement d'immobilisation (voir le tableau 2).
- 2) Les pêcheurs autochtones qui possèdent leur permis sont habituellement régis par un permis AI. Ce sont essentiellement des permis A, sauf qu'ils sont offerts aux pêcheurs autochtones à un droit de permis réduit. En séparant cette catégorie de permis des autres, on peut estimer le taux de participation total des Autochtones au Programme d'immobilisation des bateaux, y compris les permis N, F et AI. D'un total de 834 détenteurs autochtones de permis de cette catégorie, 400 (environ 48 %) ont participé au programme. Comme un certain nombre de détenteurs autochtones de permis de pêche ne sont pas inclus dans ces catégories de permis car ils pêchent en vertu d'un permis A, le taux de participation autochtone au programme serait donc plus élevé que 48 %.

Le taux de participation des Autochtones au programme était nettement plus élevé que le taux de participation des détenteurs non autochtones, ce qui reflète leurs plus grandes difficultés financières.

3.3.3 Profil des non-participants

Le profil ou la situation des non-participants est en partie l'inverse de la situation des participants présentée ci-dessus. De l'analyse du revenu brut, on a appris que, par comparaison, la situation financière des non-participants ne semblait pas aussi précaire que celle des participants.

Les détenteurs de permis non-participants interviewés étaient unanimes : ils sont allés pêcher parce qu'ils savaient que leurs profits seraient plus élevés que les sommes offertes dans le cadre du programme. Environ la moitié de ces pêcheurs détiennent aussi des permis de pêche du hareng, du flétan, etc., dont ils dépendent pour gagner un revenu adéquat.

Un certain nombre des non-participants interviewés qui avaient cumulé des permis étaient d'avis que le programme ne les avait pas traités équitablement. Les agents des permis interviewés ont aussi signalé qu'ils avaient entendu beaucoup de plaintes du genre. Celles-ci tournaient autour du fait que le Ministère avait désigné le bateau de pêche, plutôt que le permis de pêche du saumon, comme l'entité admissible au paiement d'immobilisation. Comme il l'a été mentionné ci-dessus dans la section 2.1 du présent rapport, le Ministère a autorisé le cumul de permis par un

bateau au moment de la mise en œuvre du Plan Mifflin parce que cela contribuait à la réduction de la flotte. Les détenteurs de permis cumulés payaient d'importantes sommes pour acheter d'autres permis et accroître leur mobilité de pêche. Comme les exigences au titre des engins peuvent aussi varier d'une zone à l'autre, les coûts d'armement des détenteurs de permis cumulés peuvent être sensiblement plus élevés. Ils étaient donc d'avis que l'indemnisation de l'immobilisation aurait dû s'appliquer à chaque permis plutôt qu'à chaque bateau.

Les agents des permis interviewés avaient souvent entendu ces plaintes et étaient d'avis qu'elles étaient fondées. Ils ont indiqué qu'ils ont eu de la difficulté à expliquer la logique de la politique du Ministère et qu'ils n'avaient eu aucune directive précise pour répondre aux plaintes des détenteurs de permis cumulés.

Un total de 581 permis de pêche du saumon dans la région sont présentement cumulés; 551 sont cumulés en double (deux permis) et un autre 30 sont cumulés en triple (trois permis). Seuls environ 10 % des détenteurs de permis cumulés ont participé au Programme d'immobilisation des bateaux. Un autre 10 % a choisi de ne pas pêcher un ou deux de leurs permis de pêche du saumon, ce qui leur a permis d'avoir droit à l'exemption du droit de permis, mais non au paiement d'immobilisation. Avoir donné une considération spéciale aux détenteurs de permis cumulés n'aurait que faiblement accru les coûts du programme et le taux de participation à celui-ci, mais cela aurait nettement réduit les sentiments négatifs des détenteurs de permis cumulés à l'égard du programme.

Bien que plus de 50 % de tous les types d'engin aient choisi de ne pas participer au programme, ce sont les senneurs qui étaient le plus portés à ne pas le faire, comme l'indiquent les données sur les taux de participation présentées au tableau 4 ci-dessous. Le paiement d'immobilisation versé aux senneurs en était la principale raison. Bien qu'un certain nombre des détenteurs de permis interviewés étaient d'avis qu'une indemnisation de 6 500 \$ des coûts d'armement d'un bateau de pêche aux filets maillants ou aux lignes traînantes était raisonnable, personne ne considérait qu'une indemnisation de 10 500 \$ des coûts d'armement d'un senneur était raisonnable. Les détenteurs de permis ont signalé que les coûts d'armement moyens des senneurs sont nettement plus élevés.

Tableau 4
Taux de non participation par type d'engin

Type d'engin	Non-participants		N ^{bre} total de permis	
	Nombre	%	Nombre	%
Filet maillant	1 358	64	2 137	100
Ligne traînante	568	57	1 001	100
Senne	422	85	494	100
Total	2 348	65	3 632	100

En résumé, le profil des participants a révélé que le programme a bénéficié aux détenteurs de permis éprouvant les plus grandes difficultés financières, en particulier les Autochtones. Ceux-ci ont affiché un taux de participation d'environ 50 %, par comparaison à un taux de participation des non autochtones d'environ 32 %. Les pêcheurs aux filets maillants et aux lignes traînantes étaient plus enclin à participer que les senneurs.

Le profil des non-participants révèle que ce groupe comprenait un grand nombre de détenteurs de permis cumulés qui se sentaient lésés parce que le programme ne tenait pas adéquatement compte de leur cas. La catégorie des senneurs a aussi affiché un très faible taux de participation au programme. Il semble que ce taux aurait été plus élevé si le paiement d'indemnisation aurait reflété plus étroitement leurs coûts d'armement. Il est malgré tout important de reconnaître aussi que les non-participants ont bénéficié du programme étant donné que ce dernier leur a permis de récolter plus de poisson, comme il l'a été indiqué auparavant. Cette question est examinée en détail dans la section suivante sur la rentabilité.

3.4 RENTABILITÉ

Un Programme d'immobilisation des bateaux rentable veut que les fonds aient été engagés de façon à maximiser le résultat visé. L'objectif du présent programme était de fournir de l'aide financière immédiate aux participants. Comme il l'a été noté ci-dessus à la section 3.1, le programme a accompli cela. Mais il a aussi fourni aux non-participants des avantages qui ont contribué à la rentabilité du programme.

3.4.1 Avantages pour les non-participants

Étant donné que tous les intervenants dans la pêche du saumon subissaient les conséquences fâcheuses de la situation de la ressource, l'aide apportée aux non-participants au programme était un avantage important, bien que non intentionnel. On savait que la quantité de saumon pêchable était la même, que la flottille entière ou seulement deux tiers de celle-ci participe à la pêche. En indemnisant les détenteurs de permis de leur non-participation à la pêche, on a pu offrir à ceux qui ont continué à pêcher une plus grande quantité pêchable de poisson et des revenus accrus.

L'analyse suivante permet d'estimer les avantages supplémentaires que le programme a fourni aux non-participants. Elle couvre la moyenne s'appliquant à l'échelle de l'industrie.

- ◆ En 1997, la valeur au débarquement des prises de saumon totalisait 109,5 M\$. Lorsque cette somme est partagée entre les 3 632 permis, on obtient un revenu brut moyen de 30 149 \$ par permis.
- ◆ En 1998, soit l'année de la mise en œuvre du programme, la valeur totale au débarquement des prises de saumon a chuté à 53,4 M\$. Si tous les 3 632 permis avaient été pêchés en 1998, le revenu brut moyen par permis n'aurait atteint que 14 703 \$. Le programme ayant permis de réduire le nombre de permis pêché à 2 348, le revenu brut par permis a passé à environ 22 742 \$. D'après la moyenne s'appliquant à l'échelle de l'industrie, le programme a donc fourni aux non-participants qui ont pêché 8 039 \$ en revenu brut supplémentaire. Ce revenu est entièrement attribuable au Programme d'immobilisation des bateaux. D'après cette même moyenne, le programme a permis aux non-participants d'accroître leur revenu brut d'environ 55 %. Les participants ayant reçu en moyenne un peu plus de 7 000 \$ d'indemnisation, tous

les détenteurs de permis, y compris les participants et les non-participants, ont reçu de 7 000 \$ à 8 000 \$ de revenu brut supplémentaire. Ceux qui ont pêché ont dû engager des coûts pour gagner un autre 8 000 \$, mais il est important de souligner que ces coûts additionnels auraient été faibles. Ils ont réalisé d'importantes prises par rapport aux coûts d'armement qu'ils auraient engagés de toute façon.

On a aussi analysé la ventilation des avantages fournis aux non-participants selon les divers types d'engin (voir le tableau 5). Comme on peut le noter, les pêcheurs aux filets maillants (augmentation de 57 %) et aux lignes traînantes (augmentation de 76 %) ont vu leur revenu brut augmenter sensiblement plus que les senneurs (augmentation de 17 %). Comme il l'est mentionné ci-dessus, bien que les avantages fournis aux non-participants n'étaient pas intentionnels, ils ont nettement contribué à la rentabilité du programme.

Tableau 5
Revenus supplémentaires des non-participants par type d'engin

Type d'engin	Valeur au débarquement		Revenu moyen			Revenu supplémentaire	Taux partiel
	1997 (M\$)	1998 (M\$)	1997	1998 (avec le PIB)	1998 (sans le PIB)		
Filet maillant	45,9	16,3	21 479 \$	12 003 \$	7 627 \$	4 376 \$	36 %
						(+57 %)	
Ligne traînante	34,0	15,4	33 966 \$	27 113 \$	15 385 \$	11 728 \$	43 %
						(+76 %)	
Senne	29,6	21,6	59 919 \$	51 184 \$	43 724 \$	7 460 \$	15 %
						(+17 %)	
Total	109,6	53,4	30 149 \$	22 742 \$	14 703 \$	8 039 \$	35 %
						(+55 %)	

Voici une dernière observation au sujet de la rentabilité du programme : d'après les remarques et les conclusions formulées dans le rapport, il est clair que le programme a fourni des avantages visés ainsi que d'autres, non intentionnels. Et cela au coût d'environ 9 M\$ plutôt que des 25 M\$ alloués par le Conseil du Trésor. Vu sous cet angle, le programme était clairement rentable.

3.5 CONFORMITÉ AUX MODALITÉS DÉFINIES PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR

Les modalités définies par le Conseil du Trésor pour l'administration du Programme d'immobilisation des bateaux de pêche étaient les suivantes :

- a) Des formulaires de renseignements et de demande seront envoyés à tous les propriétaires de bateau concernés. Les formulaires de demande doivent être dûment remplis et retournés au Ministère.
- b) Si la demande est acceptée, le paiement se fera en un seul versement en deçà de 30 jours ouvrables.
- c) Une fois le choix de ne pas pêcher en 1998 fait, il est irrévocable pour le reste de 1998 même si le bateau change de propriétaire ou que le permis est transféré.
- d) Les demandes contenant une attestation à l'effet que le requérant n'a pas pêché et qu'il choisit de ne pas pêcher le saumon pendant la période restante de la saison de 1998 doivent être reçues au plus tard le 15 août 1998.
- e) Le MPO n'est pas tenu d'accepter une demande.
- f) Le paiement sera versé au propriétaire du bateau inscrit dans les dossiers. Dans le cas du décès du propriétaire, le paiement sera versé en fiducie au bénéfice de sa succession.

Avant d'évaluer dans quelle mesure les modalités ont été satisfaites, il est important de décrire le cadre et le calendrier dans lesquels le programme a été mis en œuvre.

La région était aux prises avec la difficile tâche de mettre en œuvre un programme dans un délai très serré après l'ouverture de la saison de pêche. Le programme et les plans de pêche de 1998 ont été annoncés le vendredi 19 juin. Une équipe a consacré toute la fin de semaine à préparer un bureau, à mettre sur pied des systèmes d'administration et à formuler des lettres informant les détenteurs de permis du programme. Toutes les lettres ont été envoyées par courrier recommandé de façon à garantir que tous les détenteurs de permis soient avertis. Des mesures ont aussi été prises pour veiller à ce que ceux déjà en mer soient mis au courant du programme par radiotéléphone. Des formulaires de demande ont été préparés pour toutes les catégories de permis et envoyés par courrier électronique aux bureaux de secteur le lundi matin, soit le 21 juin, date de la mise en vigueur officielle du programme. Toutes les collectivités autochtones de la côte ont aussi été mises au courant du programme. Une ligne de libre appel (numéro 800) a été réservée pour permettre aux pêcheurs de recevoir des appels au sujet du programme.

Dans le cas des bateaux déjà en mer, on a établi le 26 juin comme la date limite de présentation des demandes, soit une semaine après l'annonce du programme. Cette date a par la suite été reportée au 3 juillet. Dans le cas des détenteurs de permis qui n'avaient pas encore renouvelé pour 1998, la date limite a été fixée au 20 juillet.

Les agents des permis travaillant dans les bureaux de secteur et à l'administration régionale ont accompli la plus grande partie du travail de première ligne qu'étaient répondre aux questions au sujet du programme et aider les détenteurs de permis à remplir le formulaire de demande. Les agents des permis ont signalé que beaucoup d'entre eux ont eu de la difficulté à comprendre le formulaire. À cause du manque de temps, le libellé des formulaires avait apparemment été calqué d'anciens formulaires. Qui plus est, certaines parties importantes étaient rédigées en termes juridiques, qui ont dû alors être expliqués aux requérants. Les agents des permis ont

signalé qu'ils ont dû consacrer de nombreuses heures à les aider à comprendre et à remplir les formulaires. Mais tout s'est bien terminé.

Étant donné l'échéancier serré pour la présentation des demandes, les administrateurs du programme et les agents des permis ont fait preuve d'une souplesse incroyable à l'égard des dates limites. Quelques demandes ont été présentées avec un jour ou deux de retard, mais elles ont été acceptées si elles étaient accompagnées d'une lettre signalant des circonstances atténuantes. Cette souplesse à l'égard des dates limites était motivée par la réalisation que l'objectif du programme était d'immobiliser des bateaux.

Des efforts considérables ont été déployés pour voir à ce que tous les détenteurs de permis et les partenaires faisant une demande soient d'accord et aient autorisé l'immobilisation d'un bateau.

Sous tous les rapports, toutes les modalités définies par le Conseil du Trésor pour l'administration du programme semblent avoir été pleinement satisfaites, sinon dépassées. Cela est particulièrement notable étant donné l'échéancier serré du lancement et de la mise en œuvre du programme. Un total de 250 k\$, ou environ 3,5 %, du budget total de 9,1 M\$ ont servi à l'administration du programme.

3.6 CONCLUSIONS ET LEÇONS TIRÉES

Avant de présenter les leçons tirées, il est utile de faire ressortir en premier lieu certaines des conclusions au sujet du succès du Programme d'immobilisation des bateaux, ainsi que les problèmes rencontrés.

3.6.1 Résultats positifs

L'objectif de l'évaluation d'un programme est de décrire les avantages différentiels que celui-ci a fourni. Dans le présent cas, l'objectif est de décrire la différence qu'a fait le Programme d'immobilisation des bateaux. Les avantages différentiels de ce dernier auxquels on a fait allusion dans le présent examen ou qui y ont été étudiés se résument comme suit :

- 1) Le Programme d'immobilisation des bateaux a offert aux participants l'aide financière nécessaire à un moment de grande nécessité, et cela dans les plus brefs délais. Il s'est révélé particulièrement utile aux détenteurs autochtones de permis, très à court d'argent.
- 2) Le Programme d'immobilisation des bateaux a offert aux non-participants d'importants avantages financiers parce qu'il leur a permis de récolter plus de poisson à peu de frais supplémentaires. Cet avantage économique n'aurait autrement pas été réalisé. Le programme n'en a été que plus rentable.
- 3) Le Programme d'immobilisation des bateaux a permis de réduire d'un tiers la taille de la flottille de pêche du saumon en 1998, ce qui a permis aux gestionnaires des pêches de mettre plus facilement en œuvre un régime nouveau et complexe de pêche sélective. Bien que cela ne puisse être prouvé, le programme pourrait avoir joué un rôle dans la conservation d'un certain nombre de stocks appauvris.
- 4) Le Programme d'immobilisation des bateaux a réussi à calmer les détenteurs de permis contrariés par les récents changements dans l'industrie, ainsi que la présentation tardive des plans de pêche.

Les avantages différentiels susmentionnés constituent une réussite impressionnante. Ils incluent ceux visés ainsi que d'autres, non intentionnels. Mais aucun n'aurait été réalisé sans la mise en œuvre du programme. Ils n'ont nécessité l'engagement que d'environ 9 M\$ des 25 M\$ alloués par le Conseil du Trésor. De cette perspective, on peut dire que le programme a été rentable.

3.6.2 Problèmes rencontrés

On peut considérer le Programme d'immobilisation des bateaux comme une mesure d'urgence prise en réponse à la présentation tardive des plans de pêche. À ce titre, il a donné lieu à des problèmes inhérents à ce retard.

- 1) À cause de l'annonce tardive du programme, le niveau de participation était plus faible que prévu. De nombreux détenteurs de permis avaient déjà armé leurs bateaux de pêche,

tandis que certains pêchaient déjà. Il semble qu'un plus grand nombre de détenteurs de permis aurait participé au programme s'il avait été annoncé plus tôt.

- 2) À cause de ce retard et du besoin d'agir rapidement, les concepteurs du programme ont choisi un mode de paiement à taux fixe qui a permis de verser des paiements à un grand nombre de détenteurs de permis, qui ont ainsi engagé peu ou point de frais d'armement.
- 3) À cause de ce retard et du besoin d'agir rapidement, les concepteurs du programme n'ont pas été en mesure de tenir adéquatement et pleinement compte de toutes les considérations d'équité entre les diverses catégories de détenteurs de permis. Ceux qui avaient cumulé des permis et ceux qui pêchaient à la senne auraient peut-être été plus enclins à y participer si les paiements auraient été sensiblement plus élevés.
- 4) À cause de ce retard et du besoin de préparer rapidement un formulaire de demande, les administrateurs du programme ont dû simplement emprunter le libellé d'autres formulaires de demande, pas tout à fait adéquat. Un formulaire de demande clair et simple aurait économisé de nombreuses heures de travail aux agents des permis régionaux.
- 5) Étant donné qu'aucune directive précise n'avait été donnée aux agents des permis pour répondre aux plaintes des pêcheurs qui avaient cumulé des permis, les agents ont eu de la difficulté à expliquer la logique de la politique du Ministère.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Une leçon importante peut être tirée de l'examen du Programme d'immobilisation des bateaux, fondée sur la discussion de ses résultats positifs et des problèmes rencontrés : éviter le retard qui a hâté le besoin d'un tel programme en premier lieu. Ce n'est pas uniquement la situation financière des pêcheurs qui a nécessité que l'on lance une bouée de sauvetage aux détenteurs de permis de pêche du saumon; l'annonce des plans de pêche et de la stratégie de pêche sélective au moment où la saison de pêche battait déjà son plein y sont pour quelque chose.

Tous les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre du programme tourbillonnaient autour de ce retard. Si le programme aurait été annoncé plus tôt, il est probable que le taux de participation aurait été plus élevé, que les paiements aux détenteurs de permis auraient été plus équitables et que le formulaire de demande aurait été plus simple.

Mais le temps manquait. Les gestionnaires, les concepteurs et les administrateurs du programme ont dû composer avec un échéancier serré pour répondre à une situation de crise après le début de la saison de pêche. Ils ont fait de leur mieux en l'occurrence. Étant donné les circonstances et les importants avantages découlant du programme, on peut considérer ce dernier comme un succès.

La situation pour ce qui est de l'annonce tardive des plans de pêche ne s'est pas beaucoup améliorée depuis, ceux de 1999 n'ayant été annoncés qu'une journée plus tôt, soit le 18 juin.

REMERCIEMENTS

La Direction générale de l'examen et les experts-conseils qui ont réalisé le présent examen, Peter Toews et Douglas MacDonald, désirent remercier les participants et les non-participants au Programme d'immobilisation des bateaux, ainsi que les gestionnaires et les employés de la région du Pacifique du MPO pour les avoir aidés. Ils désirent remercier en particulier Brian Moore, qui a effectué l'analyse du revenu brut, et Sharon Keogh, qui a collationné les données du programme et fourni des idées utiles pour leur interprétation.

Les personnes suivantes ont été interviewées ou ont fourni des renseignements qui ont servi à l'examen.

Participants au programme interviewés

William Angus	Pêcheur au filet maillant	Prince Rupert
Bruce Tasaka	Pêcheur au filet maillant	Prince Rupert
Patrick Helin	Pêcheur au filet maillant	Prince Rupert
Andrew H. Peers Sr.	Pêcheur à la senne	Bella Bella
Lawrence Stahley	Pêcheur au filet maillant	Parksville
Tracey Bradley	Pêcheur à la ligne traînante	Nanaimo
Brian Assu	Pêcheur à la senne	Campbell River
Gerald Budd	Pêcheur à la ligne traînante	Nanaimo
William Stefiac	Pêcheur à la ligne traînante	French Creek
Edward Peniak	Pêcheur au filet maillant	Nanaimo
Roger Sewell	Pêcheur au filet maillant	Campbell River
Chris Silvey	Pêcheur à la ligne traînante	Bowser
Earl Hentges	Pêcheur au filet maillant	Port Alberni

Non-participants au programme interviewés

Dana Doerksen	Pêcheur à la ligne traînante	Prince Rupert
Rick Haugan	Pêcheur à la senne	Prince Rupert, North Coast Advisory Committee
David Emes Jr.	Pêcheur au filet maillant	Prince Rupert
John Malcolm	Pêcheur au filet maillant	Pender Harbour, Pacific Gillnetters Association
Heber Clifton	Pêcheur au filet maillant	Prince Rupert, Secrétaire, Native Brotherhood of B.C.
Peter Sakich	Pêcheur à la ligne traînante	Gabriola Island, South Coast Advisory Committee
Kerry Fowler	Pêcheur au filet maillant	Campbell River
Edward Kershaw	Pêcheur au filet maillant	Port Alberni

Gestionnaires et employés du Ministère interviewés

Denise Zinn	Agent de liaison communautaire	Prince Rupert
Randy Barnhardt	Coordonnateur des pêches autochtones	Prince Rupert
Beatrice Lapp	Coordonnateur administratif	Prince Rupert
Karen Jeffrey	Gestionnaire des permis	Prince Rupert
Dave Einarson	Chef, Gestion des pêches	Prince Rupert
Les Jantz	Agent des pêches	Prince Rupert
William Leung	Agent des permis	Nanaimo
Rhonda Mair	Agent des permis	Nanaimo
Rae Delgarneau	Gestionnaire des permis	Nanaimo
Randy Braniuk	Agent des pêches	Nanaimo
James Boland	Directeur, Initiatives stratégiques	Vancouver
Don Radford	Directeur, Gestion du poisson	Vancouver
Steven Wright	Directeur, Restructuration des pêches	Vancouver
Paul MacGillivray	Directeur, Politiques	Vancouver
Sheila Fagnan	Économiste, Restructuration des pêches	Vancouver
Sharon Keogh	Administrateur, Programme d'immobilisation des bateaux	Vancouver
Rita Purden	Gestionnaire, Programme de retrait de permis	Vancouver
Brian Moore	Économiste, Direction des politiques	Vancouver
Lorne Anderson	Directeur int., Restructuration	Ottawa

Représentants autochtones interviewés

Jim Dopson	Gérant général, Northern Native Fishing Corporation	Prince Rupert
Bob Hill	Directeur exécutif, Tsimsyan Tribal Council	Prince Rupert
Heber Clifton	Secrétaire, Native Brotherhood of British Columbia	Prince Rupert

APPENDICE