



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Fisheries and Oceans

# Pêches et des océans

*Chair:*

The Honourable WILLIAM ROMPKEY, P.C.

---

*Président :*

L'honorable WILLIAM ROMPKEY, C.P.

---

Thursday, June 1, 2006  
Tuesday, June 13, 2006  
Tuesday, June 20, 2006 (in camera)

---

Le jeudi 1<sup>er</sup> juin 2006  
Le mardi 13 juin 2006  
Le mardi 20 juin 2006 (à huis clos)

---

### Issue No. 2

### Fascicule n° 2

**Second, third and fourth meetings on:**  
Issues relating to the federal government's new  
and evolving policy framework for managing  
Canada's fisheries and oceans

---

**Deuxième, troisième et quatrième réunions concernant :**  
Les questions relatives au nouveau cadre stratégique en  
évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des  
pêches et des océans du Canada

---

#### INCLUDING:

THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE  
(The Atlantic Snow Crab Fishery)

THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE  
(2006-2007 Budget — the federal government's policy for  
managing Canada's fisheries and oceans)

---

#### Y COMPRIS :

LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(La pêche au crabe des neiges dans l'Atlantique)

LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le budget 2006-2007 — le cadre stratégique du  
gouvernement fédéral pour la gestion des  
pêches et des océans du Canada)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
FISHERIES AND OCEANS

The Honourable William Rompkey, P.C., *Chair*

The Honourable Janis G. Johnson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Adams	* Hays
Baker, P.C.	(or Fraser)
Campbell	Hubley
Comeau	* LeBreton, P.C.
Cowan	(or Comeau)
Forrestall	Meighen
Gill	Watt

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gustafson substituted for that of the Honourable Senator Forrestall (*May 31, 2006*).

The name of the Honourable Senator Forrestall substituted for that of the Honourable Senator Gustafson (*June 1, 2006*).

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*June 19, 2006*).

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*June 21, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
PÊCHES ET DES OCÉANS

*Président* : L'honorable William Rompkey, C.P.

*Vice-présidente* : L'honorable Janis G. Johnson

et

Les honorables sénateurs :

Adams	* Hays
Baker, C.P.	(ou Fraser)
Campbell.	Hubley
Comeau	* LeBreton, C.P.
Cowan	(ou Comeau)
Forrestall	Meighen
Gill	Watt

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Gustafson est substitué à celui de l'honorable sénateur Forrestall (*le 31 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Forrestall est substitué à celui de l'honorable sénateur Gustafson (*le 1<sup>er</sup> juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 19 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 21 juin 2006*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, June 1, 2006  
(4)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day, at 10:52 a.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable William Rompkey, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Adams, Cowan, Gustafson, Hubley, Johnson, Rompkey, P.C., and Watt (7).

*Other senator present:* The Honourable Senator Corbin (1).

*In attendance:* Claude Emery, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 16, 2006, the committee continued its examination of issues relating to the federal government's new and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans.

**WITNESSES:**

*Fisheries Resource Conservation Council:*

Jean Guy d'Entremont, Chair.

*Area 19 Snow Crab Fishermen's Association:*

Brian Adams, President.

*Association des crabiers de la Baie; Association des crabiers acadiens; Association des crabiers gaspésiens; and Crabiers du nord-est:*

Robert Haché, Spokesperson.

*Fish, Food and Allied Workers Union:*

John Boland, Staff Representative.

Messrs. d'Entremont, Boland, Adams, and Haché made statements and answered questions.

At 1:09 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

\_\_\_\_\_

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> juin 2006  
(4)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à 10 h 52, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable William Rompkey, C.P.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Adams, Cowan, Gustafson, Hubley, Johnson, Rompkey, C.P., et Watt (7).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Corbin (1).

*Également présent :* Claude Emery, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mai 2006, le comité poursuit son étude des questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada.

**TÉMOINS :**

*Conseil pour la conservation des ressources halieutiques :*

Jean Guy d'Entremont, président.

*Area 19 Snow Crab Fishermen's Association :*

Brian Adams, président.

*Association des crabiers de la Baie; Association des crabiers acadiens; Association des crabiers gaspésiens, et Crabiers du Nord-Est :*

Robert Haché, porte-parole.

*Fish, Food and Allied Workers Union :*

John Boland, représentant du personnel.

MM. d'Entremont, Boland, Adams et Haché font des exposés et répondent aux questions.

À 13 h 9, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

\_\_\_\_\_

OTTAWA, Tuesday, June 13, 2006  
(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day, at 7:00 p.m., in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable William Rompkey, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Adams, Comeau, Gill, Johnson, Meighen, Rompkey, P.C., and Watt (7).

*In attendance:* Claude Emery, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 16, 2006, the committee continued its examination of issues relating to the federal government's new and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans. (For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1, dated April 27, 2006.)

*WITNESSES:*

*Fisheries and Oceans Canada:*

David Bevan, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management;

Denis Rivard, Associate Director General, Ecosystem Science.

Messrs. Bevin and Rivard made a statement and answered questions.

At 8:33 p.m., the committee continued in camera, pursuant to rule 92(2)(e), to consider its agenda.

At 8:37 p.m., the committee resumed in public.

The committee considered the following draft budget application for the year ending March 31, 2007 for its study of the federal government's framework for managing Canada's fisheries and oceans.

Professional and Other Services	\$ 105,000
Transportation and Communications	274,312
All Other Expenditures	<u>17,000</u>
TOTAL	\$ 396,312

The Honourable Senator Comeau moved that the committee adopt the draft budget application for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

After debate, it was agreed that items for "Atlantic Canada" be changed to "Eastern Canada."

It was agreed that the budget, as amended, be adopted.

At 8:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, le mardi 13 juin 2006  
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à 19 heures dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable William Rompkey, C.P. (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Adams, Comeau, Gill, Johnson, Meighen, Rompkey, C.P., et Watt (7).

*Également présent :* Du Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement : Claude Emery, analyste.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mai 2006, le comité poursuit son étude concernant les questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada. (L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1 du mardi 27 avril 2006.)

*TÉMOINS :*

*Pêches et Océans Canada :*

David Bevan, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture;

Denis Rivard, directeur général délégué, Sciences des écosystèmes.

MM. Bevin et Rivard font une déclaration et répondent aux questions.

À 20 h 33, le comité poursuit ses travaux à huis clos conformément à l'alinéa 92(2)(e) du Règlement afin d'examiner l'ordre du jour.

À 20 h 37, la séance se poursuit en public.

Le comité examine le budget suivant qui est proposé pour l'année se terminant le 31 mars 2007 pour son étude du cadre du gouvernement fédéral sur la gestion des pêches et des océans.

Services professionnels et autres	105 000 \$
Transports et communications	274 312
Autres dépenses	<u>17 000</u>
TOTAL	396 312 \$

L'honorable sénateur Comeau propose que le comité adopte le budget proposé et le soumette à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Après discussion, il est convenu que le point intitulé « Canada atlantique » soit changé pour « Est du Canada ».

Le budget tel que modifié est adopté.

À 20 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, Tuesday, June 20, 2006  
(6)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day, at 7:00 p.m., in camera, in room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable William Rompkey, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Campbell, Comeau, Hubley, Johnson, Losier-Cool, Rompkey, P.C., and Watt (8).

*In attendance:* Claude Emery, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 16, 2006, the committee continued its examination of issues relating to the federal government's new and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1, dated April 27, 2006.*)

It was agreed that senators' staff be authorized to remain in the room for this meeting.

The committee noted and expressed regrets at the death on June 8, 2006 of the Honourable Senator J. Michael Forrestall, a member of the committee.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

It was moved that the committee adopt the draft report, as amended, and that the Chair and Deputy Chair be authorized to make minor grammatical corrections without affecting the content.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 8:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du comité,*  
Till Heyde  
*Clerk of the Committee*

OTTAWA, le mardi 20 juin 2006  
(6)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à 19 heures à huis clos dans la salle 356-S, édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable William Rompkey, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Campbell, Comeau, Hubley, Johnson, Losier-Cool, Rompkey, C.P., et Watt (8).

*Également présent :* Du Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Claude Emery, analyste.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mai 2006, le comité poursuit son étude des questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1 du mardi 27 avril 2006.*)

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à rester dans la salle durant la séance à huis clos.

Le comité pleure la mort de l'honorable sénateur J. Michael Forrestall, un membre du comité qui est décédé le 8 juin 2006.

Conformément à l'alinéa 92(2)f), le comité examine un projet de rapport.

Que le comité adopte le projet de rapport et que le président soit autorisé à apporter des corrections mineures d'ordre grammatical sans en modifier le contenu.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 20 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Thursday, June 22, 2006

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans has the honour to table its

**SECOND REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, May 16, 2006 to examine issues relating to the federal government's new and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans, now tables an interim report entitled *The Atlantic Snow Crab Fishery*.

Respectfully submitted,

*(Text of the report appears following the evidence)*

Thursday, June 22, 2006

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans has the honour to present its

**THIRD REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, May 16, 2006 to examine and report on issues relating to the federal government's new and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary, and to travel and adjourn from place to place within Canada, for the purpose of such study.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c), of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le jeudi 22 juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans a l'honneur de déposer son

**DEUXIÈME RAPPORT**

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 16 mai 2006 à examiner les questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada, dépose maintenant un rapport intérimaire intitulé *La pêche au crabe des neiges dans l'Atlantique*.

Respectueusement soumis,

*(Le texte du rapport paraît après les témoignages)*

Le jeudi 22 juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans a l'honneur de présenter son

**TROISIÈME RAPPORT**

Votre Comité, autorisé par le Sénat le mardi 16 mai 2006, à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada, demande respectueusement qu'il soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire, ainsi qu'à voyager et s'ajourner d'un lieu à l'autre à l'intérieur du Canada aux fins de ses travaux.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c), du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

*Le président,***WILLIAM ROMPKEY***Chair*

**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
FISHERIES AND OCEANS**

**STUDY OF THE FEDERAL GOVERNMENT'S  
FRAMEWORK FOR MANAGING CANADA'S  
FISHERIES AND OCEANS**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2007**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, May 16, 2006:

The Honourable Senator Johnson moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans be authorized to examine and report on issues relating to the federal government's new and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans; and

That the papers and evidence received and taken and the work accomplished by the Committee on the subject during the First Session of the Thirty-Eighth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report to the Senate no later than Friday, June 29, 2007.

The question being put on the motion, it was adopted.

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
PÊCHES ET DES OCÉANS**

**ÉTUDE DU CADRE STRATÉGIQUE DU GOUVERNEMENT  
FÉDÉRAL POUR LA GESTION DES PÊCHES ET DES  
OCÉANS DU CANADA**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2007**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 16 mai 2006:

L'honorable sénateur Johnson propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada;

Que les mémoires reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le Comité au cours de la première session de la trente-huitième législature soient déférés au Comité; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le vendredi 29 juin 2007.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and Other Services	\$ 105,000
Transportation and Communications	274,312
All Other Expenditures	<u>17,000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 396,312</b>

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans on Tuesday, June 13, 2006.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
The Honourable William Rompkey, P.C.  
Chair, Standing Senate Committee on  
Fisheries and Oceans

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
The Honourable George Furey  
Chair, Standing Committee on Internal  
Economy, Budgets, and Administration

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

Services professionnels et autres	105 000 \$
Transports et communications	274 312
Autres dépenses	<u>17 000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>396 312 \$</b>

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans le mardi 13 juin 2006.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
L'honorable William Rompkey, C.P.  
Président du Comité sénatorial permanent  
des pêches et des océans

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
L'honorable George Furey  
Président du Comité permanent de la régie  
interne, des budgets et de l'administration

**FOR INFORMATION ONLY**

Fiscal Year	Funds Approved	Actual Expenditures
<b>2004-2005</b>	\$ 3,000	\$ 1,256
<b>2005-2006</b>	\$ 361,146	\$ 80,860

**À TITRE D'INFORMATION**

Exercice	Fonds approuvés	Dépenses actuelles
<b>2004-2005</b>	3 000 \$	1 256 \$
<b>2005-2006</b>	361 146 \$	80 860 \$

**STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS**

**STUDY OF THE FEDERAL GOVERNMENT'S FRAMEWORK FOR MANAGING CANADA'S FISHERIES AND OCEANS**

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2007**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

**1. Working Meals**

(a) At meetings in Ottawa (10 x \$500)	\$ 5,000
(b) During travel in Eastern Canada (5 x \$1,000)	5,000
(c) During travel in British Columbia (5 x \$1,000)	<u>5,000</u>

**Sub-Total, Working Meals** \$ 15,000

**2. Translation and Interpretation Services**

(translation and recording equipment for activities outside Ottawa)  
(10 days x \$ 3,500) 35,000

**3. Reporting**

(both languages for hearings outside Ottawa) (10 days x \$3,000) 30,000

**4. Editing and Revision Services**

4,000

**5. Research**

20,000

**6. Hospitality**

1,000

**Sub-Total — Professional and Other Services**

\$ 105,000

**TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

**1. Travel Expenses**

For public hearings in Canada: 12 Senators, 1 Clerk, 1 Committee staff,  
1 analyst, 1 media relations officer, 1 stenographer, and 3 Interpreters  
(20 individuals)

**(A) Travel to Eastern Canada for public hearings and fact-finding work (Fall 2006)**

(i) Air Transport (from and to Ottawa)	
(a) 12 x \$4,500	\$ 54,000
(b) 8 x \$4,000	32,000
(ii) Ground Transport (taxis & buses)	
(a) 8 taxis x 20 x \$25	4,000
(b) Buses (4 days x \$1,000)	4,000
(iii) Hotel Accommodations (6 nights x 20 x \$200)	24,000
(iv) <i>Per diems</i> (7 days x 20 x \$75.40)	10,556
(v) Contingencies (7 days x \$500)	<u>3,500</u>

**Sub-Total, Travel to Eastern Canada** \$ 132,056

**(B) Travel to British Columbia for public hearings and fact-finding work (Spring 2007)**

(i) Air Transport (from and to Ottawa)	
(a) 12 x \$5,000	\$ 60,000
(b) 8 x \$4,400	35,200
(ii) Ground Transport	
(a) 8 taxis x 20 x \$25	4,000
(b) Buses (4 days x \$1,000)	4,000
(iii) Hotel Accommodations (6 nights x 20 x \$200)	24,000
(iv) <i>Per diems</i> (7 days x 20 x \$75.40)	10,556
(v) Contingencies (7 days x \$500)	<u>3,500</u>

**Sub-Total, Travel to British Columbia** \$ 141,256

**2. Courier Services**

1,000

**Sub-Total — Transport and Communications**

\$ 274,312

**ALL OTHER EXPENDITURES****1. Rental**

(a) Meeting rooms for travel to Eastern Canada (5 days x \$1,000)	\$ 5,000
(b) Meeting rooms for travel to British Columbia (5 days x \$1,000)	5,000
(c) Equipment for travel to Eastern Canada (5 days x 500)	2,500
(d) Equipment for travel to British Columbia (5 days x \$500)	<u>2,500</u>

**Sub-Total, Rental**

\$ 15,000

**2. Books, newspapers, and magazines**

1,000

**3. Miscellaneous**1,000**Sub-Total — All Other Expenditures**\$ 17,000**TOTAL****\$ 396,312**

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, Director of Finance

\_\_\_\_\_  
Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS**  
**ÉTUDE DU CADRE STRATÉGIQUE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL POUR LA GESTION DES**  
**PÊCHES ET DES OCÉANS DU CANADA**

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2007**

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

<b>1. Repas de travail</b>		
a) Aux réunions à Ottawa (10 x 500\$)	5 000 \$	
b) Au cours du voyage dans l'est du Canada (5 x 1 000\$)	5 000	
c) Au cours du voyage en Colombie-Britannique (5 x 1 000\$)	<u>5 000</u>	
<b>Sous-total, repas de travail</b>		15 000 \$
<b>2. Services de traduction et d'interprétation</b>		35 000
(équipements pour la traduction et services d'enregistrement pour les activités à l'extérieur d'Ottawa) (10 jours x 3 500\$)		
<b>3. Transcriptions</b>		30 000
(les deux langues pour les audiences à l'extérieur d'Ottawa) (10 jours x 3 000\$)		
<b>4. Services de révision</b>		4 000
<b>5. Recherche</b>		20 000
<b>6. Hospitalité</b>		<u>1 000</u>
<b>Sous-total — Services professionnels et autres</b>		105 000 \$

**TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**

**1. Frais de déplacement**

Pour les réunions publiques au Canada: 12 sénateurs, 1 greffier,  
 1 personnel du Comité, 1 analyste, 1 personnel de relations avec les médias,  
 1 sténographe, et 3 interprètes (20 personnes)

**(A) Voyage dans l'est du Canada pour des audiences publiques et des missions d'études (automne 2006)**

i) Transports aériens (de et vers Ottawa)		
a) 12 x 4 500\$	54 000 \$	
b) 8 x 4 000\$	32 000	
ii) Transports terrestres		
a) 8 taxis x 20 x 25\$	4 000	
b) Autocars (4 jours x 1 000\$)	4 000	
iii) Hôtels (6 jours x 20 x 200\$)	24 000	
iv) Allocation journalière (7 jours x 20 x 75,40\$)	10 556	
v) Contingences (7 jours x 500\$)	<u>3 500</u>	
<b>Sous-total, déplacement dans l'est du Canada</b>		132 056 \$

**(B) Voyage en Colombie-Britannique pour des audiences publiques et des missions d'études (printemps 2007)**

i) Transports aériens (de et vers Ottawa)		
a) 12 x 5 000\$	60 000 \$	
b) 8 x 4 400\$	35 200	
ii) Transports terrestres		
a) 8 taxis x 20 x 25\$	4 000	
b) Autocars (4 jours x 1 000\$)	4 000	
iii) Hôtels (6 jours x 20 x 200\$)	24 000	
iv) Allocation journalière (7 jours x 20 x 75,40\$)	10 556	
v) Contingences (7 jours x 500\$)	<u>3 500</u>	
<b>Sous-total, déplacement en Colombie-Britannique</b>		141 256 \$
<b>2. Courrier</b>		<u>1 000</u>
<b>Sous-total — transports et communications</b>		274 312 \$

**AUTRES DÉPENSES****1. Location**

a) Salles de réunion pour le voyage dans l'est du Canada (5 jours x 1 000\$)	5 000 \$
b) Salles de réunion pour le voyage en Colombie-Britannique (5 jours x 1 000\$)	5 000
c) Équipement pour le voyage dans l'est du Canada (5 jours x 500\$)	2 500
d) Équipement pour le voyage en Colombie-Britannique (5 jours x 500\$)	<u>2 500</u>

**Sous-total, location**

15 000 \$

**2. Achat de livres et de périodiques**

1 000

**3. Divers**1 000**Sous-total — autres dépenses**17 000 \$**TOTAL****396 312 \$**

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, directrice des Finances

\_\_\_\_\_  
Date

## APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, June 22, 2006

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Senate Standing Committee on Fisheries and Oceans for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2007 for the purpose of its Special Study of the Federal Government's New and Evolving Policy Framework for Managing Canada's Fisheries and Oceans, as authorized by the Senate on Tuesday, May 16, 2006. The approved budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 67,500
Transport and Communications	133,056
Other Expenditures	<u>9,500</u>
Total	\$ 210,056

(includes funding for public hearings and for fact-findings)

Respectfully submitted,

## ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 22 juin 2006

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2007 aux fins de leur Étude spéciale sur les questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et océans du Canada, tel qu'autorisé par le Sénat le mardi 16 mai 2006. Le budget approuvé se lit comme suit:

Services professionnels et autres	67 500 \$
Transports et communications	133 056
Autres dépenses	<u>9 500</u>
Total	210 056 \$

(y compris des fonds pour participer à des audiences publiques et pour des missions d'études)

Respectueusement soumis,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, June 1, 2006

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day at 10:52 a.m. to examine and report on issues relating to the federal government's new and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans.

**Senator Bill Rompkey** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I wish to welcome senators, witnesses, members of the public and those who will be watching on television across the country.

In general, we are studying the emerging fisheries policy question in Canada. Today in particular we want to turn our attention to the snow crab fishery on the Atlantic coast. We have invited witnesses to help us understand the problems there and to offer possible solutions.

I want to welcome our guests this morning. We have with us Mr. Jean Guy d'Entremont, Chair of the Fisheries Resource Conservation Council; Mr. Brian Adams, President of Area 19 of the Snow Crab Fishermen's Association; Mr. Robert Haché, spokesperson for a number of different groups in the Gaspé and in the gulf; and Mr. John Boland, a staff representative with the Fish, Food and Allied Workers Union in my home province of Newfoundland and Labrador.

I would ask each of our witnesses to make a presentation, and then we will open up the floor for questioning. We want an open and free exchange that will help us establish the real facts, conditions and possible solutions.

[*Translation*]

**Jean Guy d'Entremont, Chairman, Fisheries Resource Conservation Council:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to thank the committee for this opportunity to appear at this meeting and, once again, to report on the Council's work in protecting fisheries resources. Thank you very much for inviting us.

[*English*]

Thank you for allowing us to provide you with information on our work.

The Fisheries Resource Conservation Council, FRCC, released its Strategic Conservation Framework for Atlantic Snow Crab in June 2005. I will present a brief overview of this report today. The results from the report have already been presented and explained to the industry and to DFO. There is overall consensus from DFO and the industry today on the key direction of the report.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit ce jour à 10 h 52 afin d'examiner, pour en faire rapport, les questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et les océans du Canada.

**Le sénateur Bill Rompkey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je souhaite la bienvenue aux sénateurs, aux témoins et aux membres du public, ainsi qu'à ceux qui suivront nos délibérations à la télévision à travers le pays.

De manière générale, nous étudions la problématique de la politique des pêches en cours d'émergence au Canada. Aujourd'hui nous nous penchons plus particulièrement sur la pêche du crabe des neiges sur la côte Atlantique. Nous avons invité des témoins pour nous aider à comprendre les problèmes qui s'y posent et proposer des solutions.

Je souhaite la bienvenue à nos invités de ce matin. Nous recevons M. Jean Guy d'Entremont, président du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques; M. Brian Adams, président de la Area 19 Snow Crab Fishermen's Association; M. Robert Haché, porte-parole de divers groupes de la Gaspésie et du Golfe, et M. John Boland, représentant du personnel de la Fish, Food and Allied Workers Union de ma province natale de Terre-Neuve et Labrador.

J'invite chacun de nos témoins à faire un exposé, ensuite de quoi nous aurons une période de questions. Nous souhaitons un échange aussi libre que possible, qui nous aidera à déterminer les faits et conditions véritables, ainsi que les solutions possibles.

[*Français*]

**Jean Guy d'Entremont, président, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques :** Merci, monsieur le président. J'aimerais remercier le comité pour cette occasion de participer à cette réunion, et une fois de plus, de rendre compte des ouvrages du conseil concernant la conservation des ressources halieutiques. Merci beaucoup de nous avoir invités.

[*Traduction*]

Merci de nous autoriser à vous renseigner sur notre travail.

Le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, le CCRH, a publié en juin 2005 son Cadre stratégique pour la conservation du crabe des neiges de l'Atlantique. Je vous donnerai aujourd'hui un bref aperçu de ce rapport. Les résultats du rapport ont déjà été présentés et expliqués à l'industrie et au MPO. L'industrie et le ministère s'accordent généralement, aujourd'hui, sur les grandes orientations du rapport.

Snow crab was a one-time mandate for us. The recommendations requested action by the department and industry. We are currently tasked with the review of the 1995 framework on lobster.

The crab framework is a long-term strategic document. We recommended what should be done in the fishery, and we allowed industry and DFO to determine how to do it. This is a strategic report dealing with a long-term framework. The council did not expect immediate implementation in all areas.

I will now address the resource situation. The crab fishery is a relatively new fishery. It has only been 40 years since they have been fishing snow crab commercially. Generally, the situation we found was a bit worse in Newfoundland and Labrador. There are differences from one area to the next. The degree of knowledge differs from fleet to fleet and area to area. We found that many of the new entrants were not as knowledgeable of the detrimental effects some of the fishing practices had on the resource.

When the FRCC looked at conservation, we also looked at sustainability. We felt that sustainability of the fishery was not just looking at conservation of the resource, but it also had other implications. It had social impacts, economic impacts and institutional impacts as well.

When we wrote the report, there were basically three separate chapters. One of them was science, and then there is harvesting and management. I will speak a bit about the science.

The southern Gulf area and eastern Nova Scotia enjoy having a trawl survey. This trawl survey is dedicated to snow crab and allows for a determination of the biomass of snow crab. Unfortunately, in other areas in Atlantic Canada, there is no such thing, and pot surveys or trap surveys are conducted. It is very difficult for them to determine the biomass levels. All the snow crab fisheries in Atlantic Canada are quota-based. Unfortunately, many areas do not have this survey because of the bottom and the terrain.

We also found that there is a need for a science council to be established that would bring together scientists and fishermen from different areas of Atlantic Canada to exchange knowledge and experiences. We held a three-day workshop in Moncton and invited 35 grassroots fishermen from all across Atlantic Canada. We noticed that a lot can be learned within Canada amongst the regions if they speak to each other or if there is dialogue. There was a lack of that, so we recommended in our report the need for a science council.

Under harvesting issues, we found that fishing of soft-shell crab is a serious threat. If improperly handled, most of the soft-shell crab are returned to sea, and if they are either too small

Le crabe des neiges a représenté pour nous une mission ponctuelle. Nos recommandations invitent le ministère et l'industrie à agir. Nous sommes actuellement chargés de l'examen du cadre de 1995 concernant le homard.

Le cadre intéressant le crabe représente un document stratégique de long terme. Nous y formulons des recommandations sur ce qu'il convient de faire dans cette pêcherie, laissant à l'industrie et au MPO le soin de déterminer les modalités. Il s'agit donc d'un rapport stratégique proposant un cadre pour le long terme. Le Conseil ne s'attend pas à une mise en œuvre immédiate dans toutes les zones.

Je vais maintenant traiter de l'état de la ressource. La pêche du crabe est relativement nouvelle. Le crabe n'est exploité commercialement que depuis une quarantaine d'années. En gros, la situation que nous avons rencontrée était un peu plus mauvaise à Terre-Neuve et Labrador. Il existe des différences d'une zone à l'autre. Le niveau des connaissances diffère d'une flottille à l'autre et d'une zone à l'autre. Nous avons constaté que nombre des nouveaux pêcheurs sont moins informés des effets néfastes de certaines pratiques de pêche sur la ressource.

Lorsque le CCRH s'est penché sur la conservation, il s'est intéressé aussi à la durabilité. Nous estimions que la durabilité de la pêche n'est pas seulement une question de conservation de la ressource, mais comporte d'autres implications. En effet, elle entraîne aussi des conséquences de nature sociale, économique et institutionnelle.

Lorsque nous avons rédigé le rapport, nous l'avons structuré en gros en trois chapitres distincts. Le premier traite des données scientifiques et les deux autres de la pêche et de la gestion. Je dirais d'abord quelques mots au sujet des considérations scientifiques.

La zone sud du golfe et l'Est de la Nouvelle-Écosse bénéficient de relevés au chalut. Cette pêche expérimentale vise spécifiquement le crabe des neiges et autorise la détermination de sa biomasse. Malheureusement, dans les autres zones du Canada atlantique, rien de tel n'existe, et l'on doit s'y contenter de relevés au casier. Il est très difficile de cette manière de déterminer le niveau de la biomasse. Toutes les pêcheries de crabe des neiges du Canada atlantique sont soumises à des quotas. Malheureusement, de nombreux secteurs ne bénéficient pas de tels relevés à cause de la nature du fond et de la topographie.

Nous avons conclu qu'il y aurait lieu de créer un conseil scientifique sur le crabe des neiges qui rassemblerait les scientifiques et les pêcheurs de différentes régions du Canada atlantique pour échanger leurs connaissances et expériences. Nous avons tenu un atelier de trois jours à Moncton et invité 35 pêcheurs de la base venant de toute la région atlantique. Nous avons constaté que l'on peut apprendre beaucoup si les pêcheurs de différentes régions se parlent ou qu'un dialogue se noue. Il y avait là un manque, et c'est pourquoi nous recommandons dans notre rapport la création d'un conseil scientifique.

Pour ce qui est de la pêche, nous avons constaté que la prise de crabes à carapace molle constitue une menace grave. La plupart des crabes à carapace molle sont rejetés à la mer et, s'ils sont

or too soft, they will die. This is a waste of the resource waste. We found that the fishing practices in some of the regions only made the situation worse. This was highlighted in the report. We know that changes are taking place.

The council felt that increasing capacity in some areas was not in balance with the resource availability, particularly in Newfoundland and Labrador. In 1980, there were 70 licences for fishermen fishing snow crab. In 1992 there were 750, and in 2004 over 3,400 licences.

Under the heading of management, many fishermen told us during our consultation process and through briefs and discussions that there was too much political interference in the fishery. That was something that came out at almost every meeting. As well, fishermen need to play a greater role in the decision making process. One of the key recommendations of the report was to establish an independent access and allocation panel.

We recommended a change in the Fisheries Act. One of these is the sanctions policy. Fishermen were asking for stiffer penalties and greater fines for people who break the law on purpose. They know what they are doing. They are cheating and breaking the law. Fishermen have been asking for stiffer fines, and DFO has been continuously telling us that a change is needed in the Fisheries Act to bring in a sanctions policy. Many of the management issues and changes that need to take place require this change in the Fisheries Act.

Our general observation at the end of over a year's work and lots of deliberations and consultations was that sustainability in the snow crab fishery is attainable. Immediate actions have to be taken in some areas, and longer term changes have to take place as well, but it is attainable.

Since the release of the report, we have found that many of the problems related to the snow crab fishery are economic factors that affect the fishermen and the fisheries. No one is immune from the high fuel cost these days or the low exchange rate and low prices for crab and high bait costs. Those factors are all making the industry try to catch as many fish as they can to make ends meet. This is a bit of a threat because there is a huge change in price, which I am sure the gentlemen around the table here will talk to you about later. It is causing a strain on the system.

The recommendations made by the council in the report are long term. We do not expect everything to take place today, but we are aware that many have already taken place this past year. The seasons have opened earlier. Once closed for soft-shell crab, they remain closed. Those are all recommendations from the report.

After 20 consultations and numerous briefs, as well as a three-day workshop where we invited these 35 people, the council is confident that the snow crab resource is better off now because they

incorrectement manipulés et qu'ils sont soit trop petits soit trop mous, ils vont mourir. C'est là un gaspillage de la ressource. Nous avons noté que les pratiques de pêche dans certaines régions ne font qu'empirer la situation. Cela est mis en lumière dans le rapport. Nous savons que des changements ont été engagés.

Le conseil a estimé que l'augmentation de capacité dans certains secteurs est disproportionnée par rapport à la ressource disponible, particulièrement à Terre-Neuve et Labrador. En 1980, il y avait 70 permis de pêche du crabe des neiges. En 1992, le chiffre était passé à 750 et en 2004 il a atteint 3 400 licences.

Au chapitre de la gestion, de nombreux pêcheurs nous ont dit lors de nos consultations et sous forme de mémoires et de discussions, qu'il y avait trop d'ingérence politique dans cette pêcherie. Cela est ressorti de presque toutes les réunions. En outre, les pêcheurs doivent jouer un plus grand rôle dans la prise de décisions. L'une des recommandations clés du rapport prévoit la création d'un groupe d'experts indépendant sur l'accès et la répartition.

Nous avons recommandé aussi une modification de la Loi sur les pêches, en particulier de la politique touchant les sanctions. Les pêcheurs demandent des sanctions plus fortes et des amendes plus lourdes pour ceux qui enfreignent sciemment la loi. Ces contrevenants savent ce qu'ils font, ils trichent et enfreignent la loi. Les pêcheurs réclament des amendes plus lourdes et le MPO n'a cessé de nous dire qu'une modification de la Loi sur les pêches est nécessaire afin d'introduire une politique relative aux sanctions. Nombre des mesures de gestion et changements qui doivent intervenir passent par cette modification de la Loi sur les pêches.

Notre observation générale après plus d'une année de travail et de longues délibérations et consultations est que la durabilité de la pêche du crabe des neiges est à notre portée. Des mesures immédiates doivent être prises dans certaines zones et des changements de long terme doivent également être apportés, mais c'est faisable.

Depuis la publication du rapport, nous avons constaté que nombre des problèmes liés à la pêche du crabe des neiges sont des facteurs économiques qui pèsent sur les pêcheurs et la pêcherie. Nul n'est à l'abri du prix élevé du carburant de nos jours, ni du faible taux de change et du bas prix du crabe et du coût élevé des appâts. Ces facteurs se conjuguent pour pousser les pêcheurs à essayer de maximiser la prise afin de joindre les deux bouts. C'est un peu une menace car il y a une énorme variation du prix, dont je ne doute pas que les messieurs autour de la table vous parleront tout à l'heure. Cela met le système sous tension.

Les recommandations formulées par le Conseil visent le long terme. Nous ne nous attendons pas à ce que tout se fasse aujourd'hui même, mais nous savons que beaucoup de mesures ont déjà été prises l'an dernier. Les saisons de pêche ont commencé plus tôt. Une fois qu'un secteur est fermé pour le crabe à carapace molle, il reste fermé. Ce sont toutes là des choses que nous recommandions dans le rapport.

Après 20 consultations et la réception de nombreux mémoires, ainsi qu'un atelier de trois jours où nous avons invité ces 35 personnes, le Conseil ne doute pas que la ressource de crabe

have a road map with which to work. DFO and industry both have a good idea of where things are going, and we have a much better understanding of snow crab than we had a few years ago.

With that, thank you very much.

**John Boland, Staff Representative, Fish, Food and Allied Workers Union:** God morning. I would like to talk about two separate items. First, I wish to report on the state of the industry in Newfoundland today, and then I will deal with the state of the resource.

The current problems we have in Newfoundland today are more of an economic nature rather than real issues with the resource. After the cod moratorium in 1992, fishers retooled their vessels or bought new vessels to the tune of hundreds of millions of dollars to fish farther offshore. The positive thing was that this retooling allowed for billions of dollars worth of product to be harvested in Newfoundland. People did not die; they changed.

Today's challenges in Newfoundland are largely foreign exchange and currencies both in Canada and the U.S., the price of fuel and competing supplies from other countries. An example of the devastation is that total fish exports from our province this year are most likely to be \$400 million less than they were two years ago. That is a lot of money. Snow crab, as we speak today, sells at the wharf in Newfoundland for 92 cents per pound. At the same market price in 2002, fishermen back then would have received \$1.64.

Without question, the Canadian dollar is one of the single biggest factors that has dramatically affected our industry and other industries in this country, which speaks loudly. I must tell the Governor of the Bank of Canada that we cannot become any more efficient. We do not of the option of catching more fish, and we cannot shut off our engines and row out. There is not much we can do as an industry to mitigate. Others may, but certainly not the fishing industry. I am speaking of outright devastation by the dollar alone.

Another factor is the unprecedented outward migration from rural Newfoundland. To illustrate, within the last three weeks 37 people have left the community of St. Bride's on the south coast of Newfoundland, and that is a community of about 400 people. Some will say those people represent 9 per cent or so of the population in the town. Guess what? They account for probably 75 per cent of the able-bodied people who live there. That is just one small example of what is happening.

Fishers also have to come to grips with the high cost of fuel, which, since 2002, has more than tripled. That is certainly something that we must live with. Since we went to the IQ fisheries back in the mid-1990s, we have seen an unprecedented number of resource fees and taxes. We have to pay an IQ fee that is based on a time when we were getting paid \$2 or \$2.50, when in fact we now have a 92 cent crab.

des neiges se porte mieux aujourd'hui, car nous avons une feuille de route avec laquelle travailler. Le MPO et l'industrie ont tous deux une bonne idée de ce qui se profile et nous avons aujourd'hui une bien meilleure connaissance du crabe des neiges qu'il y a quelques années.

Je vous remercie de votre attention.

**John Boland, représentant du personnel, Fish, Food and Allied Workers Union :** Bonjour. J'aimerais vous parler de deux points distincts. Premièrement, je veux traiter de l'état de l'industrie à Terre-Neuve aujourd'hui, puis je parlerai de l'état de la ressource.

Les problèmes actuels que nous avons à Terre-Neuve sont davantage de nature économique que le fait d'une détérioration de la ressource. Après le moratoire sur la morue en 1992, les pêcheurs ont rééquipé leurs navires ou en ont acheté des neufs à hauteur de centaines de millions de dollars pour aller pêcher plus loin au large. L'aspect positif est que cet investissement a permis de récolter des milliards de dollars de produits à Terre-Neuve. Les pêcheurs ne sont pas morts, ils se sont adaptés.

Aujourd'hui, les défis à Terre-Neuve sont principalement le cours de la monnaie au Canada et aux États-Unis, le prix du carburant et la concurrence étrangère. Un exemple de la dévastation qui en résulte tient en un chiffre. Les exportations totales de poisson dans notre province cette année sont inférieures de presque 400 millions de dollars au chiffre d'il y a deux ans. Cela représente beaucoup d'argent. Le crabe des neiges, à l'heure où nous parlons, se vend sur le quai à Terre-Neuve à 92 cents la livre. Au même endroit, en 2002, les pêcheurs touchaient 1,64 \$.

Sans aucun doute, le dollar canadien représente le facteur majeur qui pèse sur notre industrie et beaucoup d'autres secteurs de ce pays, et ce n'est pas peu dire. Je dois dire au gouverneur de la Banque du Canada que nous ne pouvons pas devenir plus efficaces. Nous n'avons pas le choix de prendre plus de poisson et nous ne pouvons pas couper nos moteurs et ramer. Il n'y a pas grand-chose que nous puissions faire dans notre secteur pour nous adapter. D'autres le peuvent peut-être, mais certainement pas les pêcheurs. Je vous parle là d'une calamité engendrée par le seul dollar.

Un autre facteur est l'exode rural sans précédent qui se manifeste à Terre-Neuve. En guise d'illustration, rien qu'au cours des trois dernières semaines, 37 personnes ont quitté la localité de St. Bride's sur la côte sud de Terre-Neuve, qui compte environ 400 habitants. Certains diront que cela ne représente que 9 p. 100 de la population de la localité. Devinez quoi? Ils représentent probablement 75 p. 100 de la population valide. Ce n'est là qu'un petit exemple de ce qui se passe.

Les pêcheurs sont également confrontés au coût élevé du carburant qui, depuis 2002, a plus que triplé. C'est une réalité avec laquelle nous devons vivre. Depuis que nous sommes passés aux CI au milieu des années 90, nous sommes assaillis d'un nombre sans précédent de redevances sur les ressources et de taxes. Nous devons payer une redevance CI qui a été fixée à l'époque où nous touchions 2 \$ ou 2,50 \$, alors que maintenant nous avons un crabe à 92 cents.

**The Chairman:** What fee?

**Mr. Boland:** It is an IQ fee, which is an access fee or a tax by the Government of Canada. You have to pay observer fees and dockside monitoring fees, and the total in our province in a year is about \$1 million. There are a number of other fees, all of which means that before you start fishing in Newfoundland you have to go into a DFO counter and write a cheque for about \$10,000 before one fish comes out of the water.

These are economic problems, not resource-driven. There has always been a notion among resource managers, particularly here in Ottawa, that what we now have is a demand for people to have more of the resource. We had better put that notion to rest right now because I do not know anyone in Newfoundland who thinks the answer to this dilemma is to demand more fish, more resource and more quota that is not there. No one sees that as an option. I hear that notion tossed around by bureaucrats, particularly here in Ottawa. That does not exist in Newfoundland today because it is not the answer.

With respect to the resource, some of our fleets have proposed a fleet rationalization program. This would involve a system whereby those in a given fleet would have the opportunity collectively to buy out an individual who wanted to exit the fishery and the remainder would share his quota. There are some economics in a 92-cent crab, but given all the overhead at our present quota levels, it really is hard to make ends meet. Given the fact that you cannot increase your quotas and there are people who would like to leave, it would make sense to have a system whereby those in the fleet would buy out others in the fleet.

Two things must happen before this would proceed. The Minister of Fisheries and Oceans must take the necessary steps to enforce the owner-operator and fleet separation policies in the less-than-65-foot fleet sector in Newfoundland. The spirit and intent of that policy was that processors should process and fishers should fish. Unfortunately, through a system of trust agreements in the last 10 years or so, this has been seriously undermined and in some cases processors are now controlling fishing enterprises.

The self-rationalization program in Newfoundland can be done. I think it will require some start-up funding by both the federal and provincial governments. I am not convinced at the end of the day with our proposal that it need cost the taxpayers of this country or of Newfoundland one cent. I do not think people will expect the taxpayer to be on the hook to downsize the industry, but a reasonable proposal exists on paper; it can be done. It may require the government to put in an initial pot of money on which people can draw, but at the end of the day the taxpayer will not be out any money.

**The Chairman:** Is there such a proposal now?

**Mr. Boland:** Yes, there is, Mr. Chairman.

**Le président :** Quelle redevance?

**M. Boland :** C'est une redevance CI, soit un droit d'accès ou une taxe du gouvernement fédéral. Il faut payer aussi les frais d'observateurs et de contrôle à quai, dont le total dans notre province représente environ 1 million de dollars par an. Il y a un certain nombre d'autres redevances, ce qui signifie au total qu'avant de pouvoir commencer à pêcher à Terre-Neuve, il faut se rendre à un comptoir du MPO et rédiger un chèque d'environ 2 000 \$ avant même de sortir un seul poisson de l'eau.

Ce sont là des problèmes économiques, indépendants de la ressource. L'idée a toujours régné chez les gestionnaires de la ressource, particulièrement ici à Ottawa, que ce que les gens réclament aujourd'hui, c'est l'accès à plus de ressources. Autant dissiper tout de suite ce mythe car je ne connais personne à Terre-Neuve qui pense que la solution à ce dilemme, c'est d'exiger plus de ressources et plus de contingents et plus de poissons inexistants. Nul ne considère cela comme une option. Mais c'est la notion que nourrissent les bureaucrates, surtout ici, à Ottawa. Elle n'a pas cours à Terre-Neuve aujourd'hui, car ce n'est pas la solution.

Pour ce qui est de la ressource, certaines de nos flottilles ont proposé un programme de rationalisation de la flotte. Cela supposerait un système où les membres d'une flottille donnée pourraient collectivement racheter le contingent d'un pêcheur qui voudrait se retirer, les restants se partageant son quota. Mais avec un crabe à 92 cents, et vu tous les frais généraux à nos niveaux de contingents actuels, il est réellement difficile de joindre les deux bouts. Étant donné que l'on ne peut augmenter son quota et qu'il y a des gens qui aimeraient partir, il paraît sensé d'avoir un système où les pêcheurs restants d'une flottille pourraient racheter les droits des partants.

Mais cela suppose que deux conditions soient remplies. Le ministre des Pêches et des Océans doit prendre les mesures nécessaires pour faire appliquer les politiques relatives aux propriétaires-exploitants et de séparation des flottilles dans le secteur des bateaux de moins de 65 pieds à Terre-Neuve. L'esprit et l'intention de cette politique était que les transformateurs se limiteraient à la transformation et les pêcheurs se limiteraient à la pêche. Malheureusement, le système des conventions de fiducie qui a vu le jour ces dix dernières années a sérieusement sapé ces politiques et, dans certains cas, les transformateurs contrôlent aujourd'hui des entreprises de pêche.

Le programme d'auto-rationalisation à Terre-Neuve est possible. Je pense qu'il faudra un financement de démarrage venant tant du gouvernement fédéral que du gouvernement provincial. Je ne suis pas convaincu qu'en fin de compte notre proposition coûte un sou aux contribuables du pays ou de Terre-Neuve. Je ne pense pas que les gens s'attendent à ce que le contribuable paie la facture de la réduction de la flotte, mais une proposition raisonnable existe sur papier; c'est faisable. Le gouvernement devra peut-être mettre sur la table une enveloppe initiale dans laquelle les pêcheurs pourront puiser, mais en fin de compte le contribuable ne devrait pas en être de sa poche.

**Le président :** Existe-t-il une telle proposition aujourd'hui?

**M. Boland :** Oui, monsieur le président.

**The Chairman:** Do you have anything with you?

**Mr. Boland:** No, I have not, but we do have the principles to do it. The first step in getting to the second step, implementing that program, is that we need something done with the owner-operator fleet separation program to start that process.

The greatest threat to the resource in Canada today, believe it or not, has nothing to do with conservation. There is a culture that believes that if we only had a few processors or a handful of fish, the system would be easier to manage and conservation would be prime. Where we sit today, someone would have to pay a great deal of money to get access to the resource. At the end, someone has to take the risk. Someone has to go to sea on a fishing vessel and do the work. The only way those who have paid a lot of money to buy the resource in the beginning can repay their loans is to pay less to the people who actually go on the vessels, do the work and take the risk. I can tell you what that leads to. If I am on a vessel far from shore, away from the person who owns it, I will ignore conservation. I will cheat and do everything I can because right now my pay is very little and the only way I can increase it is to take shortcuts. That is the end result. It does not make it easier; it makes it worse.

Without a proper rationalization program in Newfoundland, as the economic situation get worse, some owners will sell off their vessels, will sit on a piece of paper and try to barter and sell access to that resource to those who still fish, still take the risks, those who actually have to go on the water. The end result is that the people who fish for a living and do the work will end up having less money.

Today in this country hundreds of millions of dollars are taken out of this industry by people who do not own fishing vessels and do not go on the water. As a society, we have taken a public resource and given someone a piece of paper, which simply turns into an income trust. It yields them money forever without any investment. We need to get away from that system.

The state of the resource in Newfoundland as it exists today is a bit of a mixed bag in some areas. In our crab areas, quotas have been stable. In areas where we had problems in 2005, the resource has now bounced back, and some areas remain unchanged.

I would like to deal with one popular misconception. Let us get down to the real biology of the snow crab resource. There is a danger among society and among some people to compare it to finfish. First, we do not harvest female crab — they are too small. We deal with it in a pot fishery, which is not very disruptive and does not generally result in any environmental damage. It does not tear up the bottom. It is a passive fishery. If all fisheries in Canada and the world were conducted with the same system, the worldwide fisheries would be much better for it.

**Le président :** Avez-vous quelque chose avec vous?

**M. Boland :** Non, mais nous avons les principes pour y arriver. La première étape, avant de passer à la deuxième, soit la mise en œuvre du programme, est de remédier aux lacunes du programme de séparation de la flotte de propriétaires-exploitants afin de lancer le processus.

La plus grande menace qui plane sur la ressource aujourd'hui au Canada, croyez-le ou non, n'a rien à voir avec la conservation. Il existe une mentalité voulant que si seulement nous avions quelques transformateurs ou une poignée de poissons, le système serait plus facile à gérer et la conservation primerait. Mais vu la situation d'aujourd'hui, quelqu'un aurait à payer beaucoup d'argent pour obtenir accès à la ressource. Finalement, quelqu'un doit prendre le risque. Quelqu'un doit aller en mer sur un bateau de pêche et faire le travail. La seule façon dont ceux qui ont payé beaucoup d'argent pour acheter la ressource au départ peuvent rembourser leur prêt consiste à payer moins à ceux qui embarquent sur les navires, font le travail et prennent le risque. Je peux vous dire à quoi cela conduit. Si je suis sur un navire loin de la côte, loin du propriétaire, je vais ignorer la conservation. Je vais tricher et faire tout mon possible car actuellement je suis payé très peu et la seule façon d'augmenter ma rémunération, c'est de prendre des raccourcis. Voilà le résultat final. Cela ne facilite pas les choses, mais empire la situation.

Sans un bon programme de rationalisation à Terre-Neuve, avec la détérioration économique, certains propriétaires vendront leur navire, s'assoieront sur un bout de papier et tenteront de troquer et de vendre l'accès à cette ressource à ceux qui continuent à pêcher, qui continuent à prendre les risques, ceux qui vont réellement sur l'eau. Le résultat final sera que les gens qui pêchent pour gagner leur vie et font le travail se retrouveront avec moins d'argent.

Aujourd'hui, dans ce pays, des centaines de millions de dollars sont soutirés à cette industrie par des gens qui ne possèdent pas de navire de pêche et ne vont pas sur l'eau. La société a pris une ressource publique et a donné à quelqu'un un morceau de papier, qui se transforme tout simplement en fiducie de revenu. Cela leur apporte de l'argent pour l'éternité sans qu'ils aient rien investi. Il faut changer ce système.

L'état de la ressource à Terre-Neuve aujourd'hui est mitigé, selon les régions. Dans nos zones de crabe, les contingents sont restés stables. Dans les secteurs où nous avons des problèmes en 2005, la ressource a maintenant rebondi et certaines autres zones restent inchangées.

J'aimerais lever certaines conceptions erronées qui ont cours. Voyons un peu la biologie réelle du crabe des neiges. D'aucuns ont tendance à vouloir le comparer au poisson. Premièrement, nous ne pêchons pas les crabes femelles — elles sont trop petites. Nous pêchons avec des casiers, ce qui ne dérange guère le fond et ne cause généralement pas de dommage écologique. Les casiers ne perturbent pas le fond. C'est une pêche passive. Si toute la pêche au Canada et dans le monde utilisait la même méthode, elle se porterait beaucoup mieux.

Let us look at the biology of the resource. Generally, they tell us in Newfoundland that crab, from sea to harvest, take roughly eight or nine years to mature. They cannot really age crab; they give us an estimation. Guess what? There are no 20- or 25-year-old crab because from the time they are old enough to harvest at eight or nine years, we have four or five years to harvest them or they die anyway. We are not trying to manage the resource on a biological basis, but setting our IQs and our taxes is based more on a commercial harvest. The end result is that if the IQs are set too high and too much is taken out of the pot fishery, we will have less next year and the year after.

With regard to biological extinction or problems with the resource, that is something that will be totally beyond our control.

It has not been all doom and gloom in Newfoundland. One of the keys to at least some economic stability is setting the IQ levels at a proper level so that the harvest can be spread out.

I would like to deal with something that Mr. d'Entremont said, namely, that those new entrants to the fishery do not necessarily have the expertise or knowledge in conservation. Let me put that to rest. My experience in Newfoundland has been that most of the 70 or 80 people who have had access to this fishery for the last 25 or 30 years do not go on water. They are home and someone else goes out to sea. They really do not know what is going on with the vessel. Let us be frank about it. The Bonavista Bay fishery, conducted by small boat fishermen, is an example of good conservation practices. They fish from small vessels and use good culling practices; undersized crab are put back into the water immediately. The owner of the vessel is there. He knows if he overfishes this year that the government will not send him a cheque. He is the one that will have to go to Alberta.

The catch rates have been unprecedented in the history of that bay this year because of the steps that the 220 fishermen have taken. The evidence is there. They have fished at a reasonable IQ level.

This year there are about 80 square miles that fishermen have declared a sanctuary for crab where no one is allowed to fish crab. There is no dragging; you are not allowed to fish turbot or anything else. Many steps have been taken.

In addition, this year they were able to increase their individual quotas. However, in order to get their increase they must have their total quota harvested by the end of June. This is to avoid the soft-shell crab. They think outside the box. There are different approaches to the problem.

All is not lost in Newfoundland. We have post-season surveys, crab surveys. Many positive things are happening.

Over the history of this resource we find that it be at a higher level some years than others. The bottom line is that this year we will still have in excess of 90 million pounds. The real problem is the economics of the dollar and the fuel.

Voyons la biologie de la ressource. Généralement, on nous dit à Terre-Neuve que le crabe prend de huit à neuf ans pour arriver à maturation, jusqu'à la prise. Mais on ne peut réellement déterminer l'âge du crabe, on nous donne une estimation. Devinez quoi? Il n'y a pas de crabe de 20 ou 25 ans parce que, à l'âge de huit ou neuf ans, lorsqu'il est assez grand pour être pris, nous avons quatre ou cinq ans pour le pêcher, faute de quoi il meurt de toute façon. On ne gère pas la ressource sur une base biologique, on fixe nos CI et nos taxes plutôt sur la base d'une prise commerciale. Le résultat est que si les CI sont fixés à un niveau trop élevé et que la pêche au casier est excessive, nous aurons moins de crabe l'année suivante et l'année d'après.

Pour ce qui est de l'extinction biologique ou des problèmes avec la ressource, c'est quelque chose qui échappera totalement à notre contrôle.

Tout n'est pas noir à Terre-Neuve. La clé pour parvenir au moins à une certaine stabilité économique est de fixer les niveaux des CI au bon niveau, afin que la prise puisse être répartie.

J'aimerais traiter d'une chose que M. d'Entremont a dite, à savoir que les nouveaux entrants dans la pêche n'ont pas nécessairement les connaissances requises pour la conservation. Permettez-moi de dissiper cette notion. Mon expérience à Terre-Neuve est que la plupart des quelque 70 ou 80 personnes qui ont eu accès à cette pêche au cours des 25 ou 30 dernières années ne vont pas sur l'eau. Elles restent à terre et quelqu'un d'autre part en mer. Elles ne savent pas réellement ce qui se passe sur le navire. Disons les choses franchement. La pêcherie de Bonavista Bay, effectuée par des petits navires, est un exemple de bonnes pratiques de conservation. Ces gens-là pêchent avec des petits bateaux et utilisent de bonnes pratiques de tri; les crabes trop petits sont remis à l'eau immédiatement. Le propriétaire du navire est à bord. Il sait que s'il surpêche cette année, le gouvernement ne va pas lui envoyer un chèque. C'est lui qui devra partir s'exiler en Alberta.

Les niveaux de prise cette année ont été sans précédent dans toute l'histoire de la baie à cause des mesures prises par les 220 pêcheurs. La preuve est là. Ils ont pêché à un niveau de CI raisonnable.

Cette année, les pêcheurs ont réservé environ 80 milles carrés comme sanctuaire du crabe, où nul n'est autorisé à pêcher le crabe. Il n'y a pas de dragage, il n'y a pas de pêche au turbot ni rien d'autre. Beaucoup de mesures ont été prises.

En outre, cette année, ils ont pu accroître leur contingent individuel. Cependant, pour obtenir cette augmentation, ils doivent prendre la totalité du quota avant la fin de juin. C'est pour éviter le crabe à carapace molle. Ils trouvent des solutions originales. Il y a différentes façons d'approcher le problème.

Tout n'est pas perdu à Terre-Neuve. Nous faisons des relevés de crabe d'après-saison. Beaucoup de choses positives se font.

Tout au long de l'histoire de cette ressource, on a constaté qu'il y a plus de crabe certaines années que d'autres. Finalement, cette année, nous aurons quand même plus de 90 millions de livres. Le problème réel, c'est le cours du dollar et le prix du carburant.

That is a thumbnail sketch of where we are at the moment. People in the industry do not see a lot of hope in the next little while that the exchange rate or the cost of fuel will get much better. We do have a problem that will happen soon. I think it will be a tough time. It may not be resource related. There is a way it can be fixed and it is not that complicated.

**Brian Adams, President, Area 19 Snow Crab Fishermen's Association:** I appreciate being invited here this morning.

Our brief is a watered down version of what has been taking place over the years. We are a very small zone on the southwest coast of Cape Breton Island in the southern gulf. There is a map indicating that in the brief. Again, we fish in a very small box.

The crab fishery in this area began in the late sixties and early seventies with a small number of vessels. For many years the vessels fished a set total amount. Through time the fishers wanted and needed a more active part in managing the fishery in our zone and the Area 19 association was born.

Following the negotiations in 1994 between the association and DFO, the co-management agreement was developed. The agreement consisted of an intricate fisheries management plan, IFMP, and a joint work plan, JPA. It was the first of its kind in Canada and lasted from 1996 to 2001. The fishery was now an ITQ, or individual transferable quota.

At the time the fishery consisted of 111 licence holders and 73 temporary participants. To elaborate a bit on the "temporary" number, from year to year, all based on science and the biomass that was there, there was a sharing mechanism for the temporary fishers. Those temporary fishers were lobster fishermen in the five ports that we happen to represent in our community. It amounted to a total of 73 at that time and still is today. Eventually, they will become permanent licence holders, which I will get into later.

After a successful five years, a new agreement much like the first was negotiated from 2001 to 2010. In 2006, to allow the 73 temporary fishers to become permanent, the agreement was opened in mid-term and is in the final stages of being finished up and will be in effect until 2013. Our agreement is in Ottawa undergoing the final stages of preparation and will be signed soon. With the 73 temporary fishers, we will have 184 permanent licence holders.

In terms of some of the accomplishments that we have seen, the agreement has been used as a model for other fisheries in Canada and around the world. In the early 1990s the fishery moved to a top-entrance-only trap to reduce the capture of small soft and female crab. The association works closely with the local DFO to monitor soft-shell crab throughout the season and to circulate this information to our fishers.

Voilà une description schématique de la situation actuelle. Les pêcheurs n'ont guère d'espoir pour l'avenir immédiat, tant que le taux de change et le coût du carburant ne vont pas s'améliorer. Nous aurons très prochainement un problème. Je pense que ce sera une période difficile, mais pas nécessairement liée à la ressource. Il y a des solutions et elles ne sont pas si compliquées.

**Brian Adams, président, Area 19 Snow Crab Fishermen's Association :** Je vous remercie de nous avoir invités ce matin.

Notre mémoire est une version abrégée de ce qui s'est déroulé au fil des ans. Nous sommes une très petite zone sur la côte sud-ouest de l'île du Cap-Breton, dans le sud du Golfe. Vous avez une carte la montrant dans le mémoire. Donc, nous pêchons dans une très petite boîte.

La pêche du crabe dans ce secteur a commencé à la fin des années 60 et au début des années 70 avec un petit nombre de navires. Pendant de nombreuses années, les navires prenaient une quantité totale fixe. Au fil du temps, les pêcheurs ont voulu et avaient besoin de jouer un rôle plus actif dans la gestion de la pêche dans notre zone et c'est ainsi qu'est née l'association Area 19.

Après les négociations de 1994 entre l'association et le MPO, un accord de cogestion a été élaboré. L'accord se compose d'un Plan de gestion intégrée des pêches (PGIP) et d'un Plan de travail conjoint, PTC. C'était le premier du genre au Canada et il a duré de 1996 à 2001. À cette date, la pêche a été placée sous contingents individuels transférables, ou CIT.

À l'époque, la zone comptait 111 détenteurs de permis et 73 participants temporaires. Pour vous expliquer un peu le chiffre des « temporaires », d'une année à l'autre, il y a eu un mécanisme de partage pour les pêcheurs temporaires utilisant comme base les données scientifiques et la biomasse. Ces pêcheurs temporaires étaient des pêcheurs de homard des cinq ports que nous représentons dans notre collectivité. Leur nombre totalisait 73 à l'époque et il est inchangé aujourd'hui. Un jour, ils deviendront des détenteurs de permis permanents, et je viendrai à cet aspect plus tard.

Après cinq bonnes années, un nouvel accord très semblable a été négocié pour la période de 2001 à 2010. En 2006, pour permettre aux 73 pêcheurs temporaires de devenir permanents, l'accord a été rouvert à mi-parcours et nous sommes actuellement en train de finaliser les nouvelles dispositions qui seront en vigueur jusqu'en 2013. Notre accord est au dernier stade d'élaboration à Ottawa et sera signé prochainement. Avec les 73 pêcheurs temporaires, nous aurons 184 détenteurs permanents de permis.

Pour vous parler de quelques-unes de nos réalisations, l'accord a servi de modèle à d'autres pêcheries au Canada et dans le monde. Au début des années 90, nous avons adopté des casiers à entrée unique au sommet afin de réduire la capture de petits crabes femelles et de crabes à carapace molle. L'association œuvre étroitement avec les services locaux du MPO pour contrôler les taux de crabes à carapace molle tout au long de la saison et diffuse cette information aux pêcheurs.

The point we are trying to make here is that through co-management we can do those things within our zone without it affecting the outside zones. The top-entrance trap was of major benefit to us and to the whole crab fishery. It reduced the handling of the soft-shell crab and the material left on the bottom but did not eliminate it.

We have funded, and continue to do so, various science projects that are undertaken to study the stock. We have continuous concerns about our zone. With information from the science department we continue to closely monitor the health of our stock.

There is a concern about the level of effort directly outside our zone over the last number of years. To elaborate, we need more dialogue with the adjacent zones and with the department concerning how we can manage that area. The Area 19 season opens two months after other seasons. This is an ongoing problem. Crab do not respect lines. If fishing is taking place on the line of another boundary, only one thing can happen: There will be a reduction in crab from one zone to the other. I do not mean to infringe on other types of fisheries because they are only fishing in their own areas. However, if fishing is taking place close to a zone that has not been fished at that time, it will have a reduction when our season opens.

There should be more attention paid to the information that fishermen bring to DFO relative to the industry, as they are the ones who have firsthand experience.

We continue to be concerned about the effects of seismic and oil and gas exploration in and around our zone. As my colleague from Newfoundland said, marketing of the product in a manner fair and just to all is vital to the survival of this industry.

One of the major hurdles today is marketing to get proper value for our product. With expenses going up and the value of fish going down, it is detrimental to the whole industry. The problem is not as much a decrease in stock as it is the economics of the situation.

We will continue to be proactive and work closely with DFO scientists and managers to develop ways to harvest the stock in a safe and reasonable manner, keeping conservation in the forefront. An example of this is developing trap designs that would leave more soft-shell crab on the ocean floor, minimizing damage and promoting safe handling and discarding practices at sea.

As Mr. d'Entremont mentioned concerning the report, we have to be very proactive in that regard. Our science is among the best in the world. However, the report indicates that we are killing nearly all of the crab we are discarding. I am not sure that is a fact, but we should be proactive about finding out whether we are. We will attempt to run a program this year to find out how much of the material that we are handling is being damaged.

Ce que nous voulons faire ressortir ici, c'est que nous pouvons faire ces choses par le biais de la cogestion dans notre zone sans que cela n'affecte les zones voisines. Le piège à entrée unique au sommet est très avantageux pour nous et toute la pêcherie du crabe. Il réduit la manutention de crabes à carapace molle et les rejets, mais sans l'éliminer totalement.

Nous avons financé, et continuons à le faire, divers projets scientifiques visant à étudier le stock. Nous nourrissons des préoccupations persistantes concernant notre zone. Avec les données scientifiques du ministère, nous continuons à suivre de près la santé de notre stock.

Nous nous inquiétons du niveau de l'effort de pêche juste en dehors de notre zone ces dernières années. Pour vous expliquer, il faudrait un dialogue plus poussé avec les zones adjacentes et avec le ministère concernant la gestion de toute la région. La saison de la Zone 19 ouvre deux mois après les autres saisons. C'est un problème persistant. Le crabe ne respecte pas les lignes. Si la pêche est pratiquée le long de la ligne d'une autre zone, une chose seulement peut arriver : il y aura une réduction de la quantité de crabes d'une zone à l'autre. Je ne veux pas empiéter sur la pêche des autres car ils se cantonnent à leur propre secteur, mais si l'on pêche proche d'une zone où la pêche n'est pas ouverte, il y aura une diminution de la prise chez nous lorsque notre saison commencera.

Il faudrait prêter davantage attention aux renseignements que les pêcheurs apportent au MPO, car ce sont eux qui possèdent l'expérience directe.

Nous continuons de craindre les effets de l'exploration sismique et gazière et pétrolière dans et aux alentours de notre zone. Comme mon collègue de Terre-Neuve l'a dit, la commercialisation juste et équitable pour tous est essentielle à la survie de cette industrie.

L'un des obstacles majeurs aujourd'hui est la commercialisation, si nous voulons obtenir une juste valeur pour notre produit. Avec l'augmentation des frais et la baisse du prix du poisson, toute l'industrie souffre. Le problème n'est pas tant une diminution des stocks qu'une détérioration des facteurs économiques.

Nous continuerons d'être proactifs et de collaborer étroitement avec les scientifiques et gestionnaires du MPO pour trouver des façons d'exploiter le stock d'une manière sûre et raisonnable, en faisant primer la conservation. Par exemple, il faudrait mettre au point des casiers qui laissent davantage de crabes à carapace molle au fond de l'eau, minimiser les dommages et promouvoir de bonnes pratiques de manipulation et de rejet à l'eau.

Comme M. d'Entremont l'a mentionné au sujet de son rapport, il nous faut être très proactifs à cet égard. Nous avons les meilleures connaissances scientifiques au monde. Cependant, le rapport indique que nous tuons presque tous les crabes que nous rejetons. Je ne suis pas sûr que ce soit bien vrai, mais il faudrait chercher activement à le déterminer. Nous tenterons de lancer un programme cette année pour déterminer quelle proportion des crabes que nous manipulons sont endommagés.

In the meantime, we should be very conscious of how we handle that material. Simply throwing crab over as you are steaming along to the next pot is wrong. We must be very careful in our handling of the product we are throwing over. We must not waste it. We will need that product to harvest tomorrow.

The key to the long-term viability of any industry is management. When all parties have a joint vested interest in the industry and are in general agreement on how best to manage, co-management can be very effective and can help keep the industry strong for generations to come.

In summary, Area 19 has always been proactive in terms of managing our fishery and our strong commitment to the co-management agreement has proven to be very successful for us.

I thank you for this opportunity to speak to you today about our experience and firsthand knowledge in managing our fishery.

**Robert Haché, Spokesperson, Association des crabiers de la Baie; Association des crabiers acadiens; Association des crabiers gaspésiens; and Crabiers du nord-est:** Mr. Chairman, members of the committee, thank you for inviting me here today.

I represent the Association des crabiers de la Baie; the Association des crabiers acadiens; the Association des crabiers gaspésiens; and the Crabiers du nord-est from the southern Gulf of St. Lawrence, the area encompassed between the Gaspé coast, New Brunswick, Prince Edward Island, Cape Breton and the Magdeleine Islands. We are north of Area 19.

[Translation]

If I may be permitted, I will continue with my presentation in French.

As I mentioned, I represent a majority of crab fishers of area 12 in the Southern Gulf of St. Lawrence.

I would like to point out that I have with me today a number of leaders of fishing associations. First, from New Brunswick, Jean-Gilles Chiasson, of the Association des crabiers acadiens, as well as Robert F. Haché and Peter Noël, of les Crabiers du Nord-Est; from Quebec, Marc Couture of the Association des crabiers gaspésiens and Daniel Desbois, of the Association des crabiers de la Baie.

Let me first of all give you an overview of the history of this fishery in the Southern Gulf of St. Lawrence.

Snow crab fishing in area 12 began in the mid 60s. The mid-shore fishermen who began this type of fishing had just suffered the financial consequences of two major crises, the first collapse of the cod fishery, followed by the collapse of the Gulf redfish fishery. Given these difficult experiences, they would later most vigorously oppose the attempts to arbitrarily increase the number of licences and traps in their new fishery.

Dans l'intervalle, il faut faire très attention à la manière dont nous manipulons ces crabes. Simplement les jeter par-dessus bord en faisant route vers le prochain casier n'est pas la bonne méthode. Il faut manipuler ces crabes de rejet avec beaucoup de soin et ne pas les gaspiller. Nous en avons besoin pour alimenter la pêche de demain.

La clé de la viabilité à long terme de toute industrie, c'est la gestion. Lorsque toutes les parties ont un intérêt commun dans la santé du secteur et sont généralement d'accord sur les meilleures façons de gérer, la cogestion peut être très efficace et peut assurer la vitalité de l'industrie pour les générations à venir.

En résumé, la Zone 19 a toujours été proactive sur le plan de la gestion de notre pêcherie et notre adhésion sans faille à un accord de cogestion s'est avéré très bénéfique pour nous.

Je vous remercie de cette invitation à vous parler aujourd'hui de notre expérience concrète de la gestion de notre pêche.

**Robert Haché, porte-parole, Association des crabiers de la Baie; Association des crabiers acadiens; Association des crabiers gaspésiens; et Crabiers du nord-est :** Monsieur le président, membres du comité, je vous remercie de m'avoir invité.

Je représente l'Association des crabiers de la Baie; l'Association des crabiers acadiens; l'Association des crabiers gaspésiens; et les Crabiers du nord-est, soit le sud du Golfe du Saint-Laurent, toute la région située entre la côte gaspésienne, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, le Cap-Breton et les Îles de la Madeleine. Nous sommes situés au nord de la Zone 19.

[Français]

Si vous me permettez, je continuerai ma présentation en français.

Comme je le disais, je représente la majorité des pêcheurs de crabes de la zone 12 dans le sud du Golfe du Saint-Laurent.

D'ailleurs, certains dirigeants de l'association de pêcheurs m'accompagnent aujourd'hui. Ils sont ici dans la salle. D'abord, du Nouveau-Brunswick, Jean-Gilles Chiasson, de l'Association des crabiers acadiens, ainsi que Robert F. Haché et Peter Noël, des Crabiers du Nord-Est. Du côté du Québec, M. Marc Couture représente l'Association des crabiers gaspésiens. Est présent également, M. Daniel Desbois, de l'Association des crabiers de la Baie.

D'abord, un historique de cette pêche dans le sud du Golfe du Saint-Laurent.

La pêche au crabe des neiges dans la zone 12 a commencé au milieu des années 60. Les pêcheurs semi-hauturiers qui ont développé cette pêche venaient de subir les contrecoups financiers de deux crises majeures, soit un premier effondrement de la morue puis l'effondrement du sébaste du Golfe. C'est en se souvenant de ces expériences difficiles qu'ils s'opposent, par la suite, avec autant de vigueur aux tentatives d'augmenter le nombre de permis et de casiers dans leur nouvelle pêcherie.

In the following 35 years and up until 2003, fishing capacity in area 12 was limited to a maximum of 130 mid-shore licenses and 30 coastal licences, for a total of about 800 commercial fishers relying on this resource, a number which includes obviously crew members.

This fishing fleet comprises family businesses with roots in the coastal communities of Northern New Brunswick, the Gaspé and Prince Edward Island. For years now, the economy of these regions has been very closely linked with this fishery, which provides jobs for close to 4,000 people at sea and on land.

After modest and difficult beginnings, the crab industry in the Southern Gulf underwent substantial expansion. Landings increased steadily, reaching a peak of over 30,000 tons in 1982. By 1988, however, catches fell dramatically to just a few thousand tons and collapsed in 1989.

In 1990, facing a major crisis and with no new resources to turn to, fishers, scientists and managers from the Department of Fisheries and Oceans set about rebuilding the crab stock in Area 12. They adopted vigorous conservation measures based on strict control of fishing capacity, a capacity that would be determined by the establishment of an overall crab quota system, with fixed allocations for each fisher. These measures quickly restored the resource and stabilized the fishery.

These measures to protect the stock and the fishery are still used today, except for those relating to the effective control of capacity and harvesting effort. I shall return to this later on.

By 1994, the crabbers took over from DFO in funding scientific research activities by taking over a research program for which federal funding had just ended. This is the famous experimental trawl survey program which Mr. D'Entremont mentioned earlier in this meeting.

These partnerships with DFO continued until 2002. During this period, Area 12 crabbers invested over 10 million dollars in the scientific research, conservation and crab stock management activities conducted by Fisheries and Oceans Canada.

Furthermore, in the interest of conservation, from 1995 to 1999, crab fishers supported significant reductions in the annual quota, which dropped from 20,000 tons in 1995 to 12,600 in 1999.

This model of public-private cooperation came to an abrupt end in 2003 when DFO added a significant number of new players in Area 12 because it considered it necessary to provide new access in order to "reduce the harvesting of lobster and ground fish" in the Southern Gulf of St. Lawrence.

Au cours des 35 années qui ont suivi et jusqu'en 2003, la capacité de pêche dans la zone 12 se limitera à un maximum de 130 permis semi-hauturiers et de 30 permis côtiers, pour un total d'environ 800 pêcheurs professionnels dépendant de cette ressource, membres d'équipage compris, évidemment.

Cette flottille de pêche est constituée d'entreprises familiales enracinées dans les communautés côtières du nord du Nouveau-Brunswick, de la Gaspésie et de l'Île-du-Prince-Édouard. Depuis bien des années maintenant, l'économie de ces régions bat au rythme de cette pêcherie qui fournit des emplois à près de 4000 personnes en mer et sur la côte.

Après avoir connu des débuts difficiles et modestes, l'industrie du crabe du sud du Golfe a pris un essor important. Les départements ont augmenté de façon constante et ont atteint un niveau élevé, en 1982, soit plus de 30 000 tonnes. Cependant, peu après, en 1988, les captures ont rapidement chuté à seulement quelques milliers de tonnes, pour s'effondrer en 1989.

En 1990, confrontés à une crise majeure et en l'absence de nouvelles ressources à exploiter, les pêcheurs, les scientifiques et les gestionnaires du ministère se sont attaqués à la tâche de reconstruire le stock de crabes de la zone 12. Ils ont adopté des mesures de conservations vigoureuses basées sur un contrôle strict de la capacité de pêche, capacité qui sera délimitée, à ce moment-là, par la mise en place d'un système de partage du quota global de crabe en parts individuelles fixes pour chaque pêcheur. Ces mesures permettront rapidement de restaurer la ressource et de stabiliser la pêcherie.

Ces mesures de protection du stock et de la pêcherie sont encore suivies aujourd'hui, sauf celles applicables au contrôle efficace de la capacité et de l'effort de pêche. J'en parlerai un peu plus tard.

Dès 1994, les crabiers ont pris le relève du ministère dans le financement des activités de recherche scientifique en adoptant un programme de recherche dont le financement fédéral venait de prendre fin. C'est le fameux programme de recherche de croisière au chalut, dont vous parlait M. d'Entremont, en début de session.

Ces partenariats avec le ministère se sont poursuivis jusqu'en 2002. Au cours de cette période d'une dizaine d'années, les crabiers de la zone 12 ont investi au-delà de 10 millions de dollars dans les activités de recherche scientifique, de conservation et de protection, de gestion des stocks de crabes effectuée par Pêches et Océans Canada.

De plus, par souci de conservation, entre 1995 et 1999, les pêcheurs de crabes ont appuyé des réductions significatives de leur quota annuel, qui est passé de 20 000 tonnes métriques en 1995 à 12 600 tonnes métriques, en 1999.

Ce modèle de collaboration public-privé a pris fin abruptement en 2003, suite à l'ajout d'un nombre important de nouveaux intervenants dans la zone 12 puisque, selon le ministère, un nouvel accès était nécessaire, et je cite : pour réduire l'effort de pêche du homard et du poisson de fonds dans le sud du Golfe du Saint-Laurent.

From one day to the next, the Department awarded about 700 new crab licenses to fishers who had previously harvested other species. The number of boats increased from 160 to 393, an increase of close to 300 percent. Crab traps increased from 18,560 to 38,163, an increase of over 100 percent.

Thirty-three associations representing lobster and cod fishers were given a seat at the Area 12 management table, reducing the representation of crab fishers' associations on this committee to 20 percent of its previous level.

As an aside, I would like to comment on what Mr. Boland said earlier, regarding the pioneers of crab fishing in Newfoundland, those 90 fishers who today stay at home and get others to go out and harvest their crab for them. This is really not the case in Area 12. The 130 traditional fishers are still fishing and active on their boat. They are here today. Those who started the fishery are still there or their sons are still there.

So this is a true fishery, when we talk about owner-operators, in the Southern Gulf. This is a meaningful example. At the same time, I take this opportunity to support what Mr. Boland said when he said we need to reinforce the owner-operator policy in order to ensure that any rationalization will not allow fishers to sit on quotas they will sell in exchange of royalties to other fishers. This is not a solution. As the saying goes, the Department should not rob Peter to pay Paul.

So, in 2003, the historical share of each crab fisher negotiated in 1990 was permanently decreased by 30 percent. This historical share was intended to guarantee the long term viability of fishers' businesses and encourage them to maintain rigorous conservation practises in their professional activities.

Finally, the transfer of these crab quotas to non crab fishers also had a significant impact on the duration of seasonal jobs in the factories supplied by crabbers. The factories that were unable to recover the quotas transferred to others saw their employment periods reduced by an average of three weeks in 2004. This is a big impact when one considers that the crab season lasts only eight to nine weeks. This is the source of all the destabilization that is such a concern and that worries fishers also.

In April 1999, the Auditor General of Canada concluded in his report on managing the Atlantic shellfish fishery as follows, and I quote:

We noted significant weaknesses in the Department's management practises designed to achieve its objectives for the Atlantic shellfish fishery. Our audit found decisions that contradict the Department's Fishery of the Future strategy, which formed the basis of our criteria for this audit.

Du jour au lendemain, le ministère a accordé environ 700 nouvelles allocations de crabes à des pêcheurs d'autres espèces. Le nombre de bateaux est passé de 160 à 393, soit une augmentation de près de 300 p. 100. Le nombre de casiers à crabes est passé de 18 560 casiers à 38 163 casiers, soit une augmentation d'au-delà de 100 p. 100.

Trente-trois organisations de homardiers et de morutiers se sont vus accorder chacune un siège à la table de gestion de la zone 12, réduisant la représentation des associations de crabiers sur un comité de 20 p. 100 de son niveau antérieur.

J'aimerais ouvrir une parenthèse, ici, pour commenter ce que M. Boland a dit tantôt, concernant les pionniers du crabe, à Terre-Neuve, les 90 pêcheurs qui, aujourd'hui, sont chez eux et font pêcher leurs crabes par d'autres. Ce n'est vraiment pas le cas dans la zone 12. Les 130 pêcheurs traditionnels sont toujours pêcheurs et actifs sur leur bateau. Ils sont ici aujourd'hui. Ceux qui ont commencé la pêche sont encore là, ou c'est leurs fils qui sont encore là.

Alors, c'est vraiment une pêche, quand on parle de capitaines prioritaires actifs, la pêche au crabe issu du sud du golfe. C'est un exemple probant. En même temps, j'en profite pour appuyer ce que disait M. Boland quand il suggère de renforcer la politique de capitaine propriétaire-exploitant et d'assurer que toute rationalisation ne permettra pas à des pêcheurs d'avoir des quotas qu'ils revendront pour des royautés à d'autres pêcheurs. Ce n'est pas la solution. Comme le dit le proverbe, le ministère ne doit pas prendre à Paul ce qu'il doit donner à Pierre.

Ainsi en 2003, chaque crabier s'est vu imposer une réduction permanente de 30 p. 100 de sa part historique négociée en 1990. Cette part historique devait garantir la viabilité à long terme de son entreprise et l'encourager à maintenir une éthique de conservation rigoureuse dans ses activités professionnelles.

Finalement, ces transferts de quotas de crabe à des pêcheurs non crabiers ont eu aussi des répercussions importantes sur la durée des emplois saisonniers dans les usines approvisionnées par ces crabiers. À titre d'exemple, les usines qui n'ont pas pu récupérer les quotas transférés à d'autres ont vu leur période d'emploi réduite, en moyenne, de trois semaines en 2004 ; ce qui est un impact important quand on considère qu'une saison de pêche au crabe dure environ huit à neuf semaines. C'est de là que vient toute la déstabilisation qui nous préoccupe tant et qui préoccupe les pêcheurs aussi.

En avril 1999, le vérificateur général du Canada concluait son rapport sur la gestion des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique comme suit, et je cite :

Nous avons remarqué des faiblesses importantes dans les pratiques de gestion que le ministère emploie pour atteindre ses objectifs pour la pêche des mollusques et des crustacés de l'Atlantique. Notre vérification a révélé des décisions qui vont à l'encontre de la stratégie des pêches de l'avenir du ministère, fondement même des critères que nous avons adoptés pour la présente vérification.

In addition, the Department is pursuing social objectives that it has not articulated to Parliament, and economic objectives for which it has not identified expected results. There is an urgent need for the Department to clarify these objectives and to develop and implement the strategies to achieve overall sustainability of the Atlantic shellfish fisheries.

In response, the Department undertook in February 2001 a major review of its Atlantic fisheries policy. This review formed the basis for the new Policy Framework of the Management of Fisheries on Canada's Atlantic coast — this report is not the same as that of the FRCC. It is a different report which the Department released in 2004. Still to be completed is Phase II of the review, which will involve "putting this framework into action" and will be guided "by the vision, objectives and principles put forward in this new framework."

The policy framework was unanimously endorsed by the industry and provincial governments. It highlights what must be done to bring about the changes needed for the sustainability of the Atlantic stocks and fisheries. Naturally, we expected the Department to work to quickly implement the sensible guidelines contained in this policy framework. However, this was not the case and the Department is still contributing to the conflicts and uncertainty regarding access and maintaining its paternalistic approach to resource users.

Consider the following example. In March 2005 and again in March 2006, DFO announced that it was extending until 2009 the fishing overcapacity established for Area 12 in 2003 — the overcapacity I talked about at the beginning. It did not consult Area 12 crabbers whatsoever before arriving at this unilateral decision. Moreover, DFO supported this decision regarding the new policy framework, seeing it as the "next logical step."

But when one reads these directives on this matter of access to resources, it is quickly apparent that the policy framework does not encourage anyone to use a healthy fishery to make up for the weaknesses of other fisheries. On the contrary, the directives state that:

... in exceptional circumstances, the minister will consider providing new or additional access to a fishery that undergoes a substantial increase in resource abundance and/or landed value.

But the price of crab has been in freefall for two years and the Department knows full well that the stock in Area 12 will drop dramatically until 2009. I make an aside here to explain further the behaviour of the crab stock. It is a stock that is renewed by impulsion, which naturally goes through cycles of abundance followed by down phases that are just as dramatic. For example, over a period of ten to fifteen years, a stock may reach, if it is not fished, a biomass of 60,000 tons and, ten years later, a biomass of

En outre, le ministère poursuit des objectifs sociaux qui ne sont pas définis à l'intention du Parlement ainsi que des objectifs économiques qui ne sont pas assortis d'aucun résultat estompé. Il est urgent que le ministère clarifie ses objectifs et qu'il élabore et mette en œuvre des stratégies propices à la durabilité globale des pêches des mollusques et des crustacés de l'Atlantique.

En réponse, le ministère entreprend, en février 2001, une vaste révision de sa politique des pêches de l'Atlantique. Cette révision est à l'origine du nouveau Cadre stratégique de gestion des pêches de l'Atlantique du Canada — rapport qui n'est pas le même que celui du CCRH. C'est un rapport différent qui a été adopté par le ministère en mars 2004. Il reste à compléter la Phase II de la révision de cette politique qui portera « sur la mise en œuvre du Cadre stratégique » et qui sera « guidée par la vision, les objectifs et les principes proposés par ce nouveau cadre ».

Le Cadre stratégique a reçu l'approbation unanime de l'industrie et des gouvernements provinciaux. Il met en évidence ce qu'il faut faire et ne pas faire si l'on veut opérer les changements qui sont nécessaires pour assurer la durabilité des stocks et des pêcheries de l'Atlantique. Naturellement, on se serait attendu à ce que le ministère s'empresse à mettre en pratique les sages directives contenues dans ce cadre. Or, il semble que cela ne soit pas le cas et que le ministère continue à alimenter les conflits et l'incertitude concernant l'accès et à maintenir son approche paternaliste à l'endroit des utilisateurs des ressources.

Je porte l'exemple suivant à votre attention. En mars 2005 et à nouveau en mars 2006, le ministère a annoncé qu'il prolongeait jusqu'en 2009 la surcapacité de pêche instaurée dans la zone 12 en 2003 — la surcapacité dont je vous parlais au début. Cette décision unilatérale n'a fait l'objet d'aucune consultation avec les crabiers de la zone 12. De plus, le ministère a appuyé cette décision sur le nouveau Cadre stratégique dont elle constituerait « la suite logique ».

Or, on remarque rapidement à la lecture des directives sur cette question d'accès aux ressources, que le cadre n'encourage personne à utiliser la ressource d'une pêcherie qui est en santé pour pallier aux déficiences d'autres pêcheries en difficulté. Au contraire, les directives indiquent que :

[...] dans certains cas exceptionnels, le ministre examinera la possibilité d'accorder un accès nouveau ou supplémentaire à une pêche donnée, si l'on constate une augmentation substantielle de l'abondance ou de la valeur au débarquement.

Or, le prix du crabe est en chute libre et le ministère sait très bien que le stock de la zone 12 va décliner de façon draconienne jusqu'en 2009. Je fais une parenthèse pour expliquer davantage le comportement du stock de crabes. C'est un stock qui se renouvelle par impulsion, qui comporte naturellement des phases d'abondance très importantes suivies de phases de déclin toutes aussi importantes. Sur une période d'une dizaine ou d'une quinzaine d'années, par exemple, un stock peut se retrouver,

only 30,000 tons. Therefore, the whole issue of the crab fishing capacity must take into account this fundamental feature.

The policy framework includes various other sensible guidelines for resolving overfishing problems in Atlantic fisheries. I would like to draw your attention to some of these guidelines, the first of which is: implementing “a decision-making process that is fair, transparent and responsible as a first step in stabilizing access and the distribution of fish resources” of Atlantic Canada.

This was also dealt with by the Fisheries Resource Conservation Council when it raised the perennial issue of political interference and recommended that access and licensing issues be resolved in a more detached or impartial fashion.

The second guideline deals with the development of mechanisms “incorporating clear and enforceable entrance and exit rules for new entrants, such as the last-in last-out rule and entrance and exit thresholds.” This is the best way the industry found to try to maintain an acceptable and viable balance in the management of fish stocks where a group of fishers are the main harvesters.

When we find ourselves in a situation where the value of the catch of a species increases greatly or where the biomass is on an upswing, there will be rules that allow adding people who will benefit from this fishery. The framework sets out this approach, which is wise, rather than doing what has been done for years, forever, which is taking advantage of a moment where there is a large biomass to add new people to a fishery, who will then become bankrupt five or ten years later because there is nothing left in the water.

Thirdly, there needs to be a “clear definition of levels of resource surplus or decline that constitute a substantial change in resource abundance or landing values” of the various fish resources of Canada. This means finding criteria or thresholds that will allow managers to better manage those situations.

Fourthly, the development of “specific policies to define the Department’s role and to take measures to expand commercial license holders’ participation in decision-making.” Fishers have always complained about this. The Department and its managers — and they recognize this in their own documents — have shown a paternalistic attitude towards fishers.

Finally, “fisheries management decision-making processes must be, and must be seen to be, subject to clear and consistent rules and procedures.”

même si on ne le pêche pas, à avoir une biomasse de 60 000 tonnes et dix ans plus tard une biomasse de 30 000 tonnes. Donc, toute la question de la capacité de la pêche au crabe doit tenir compte de cet élément fondamental.

Le cadre stratégique offre plusieurs autres directives louables reliées à la résolution des problèmes de surcapacité dans les pêcheries de la côte atlantique. Permettez-moi de porter à votre attention certaines de ces directives, dont la première est : la mise en place d’un processus « décisionnel équitable, transparent et responsable », qui doit constituer « le premier pas pour parvenir à une méthode stable régissant l’accès et la répartition des ressources halieutiques » du Canada atlantique.

Cet aspect a été traité aussi par le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques dans le sens de la problématique qui est toujours soulevée à l’effet qu’il y a trop de politique mêlée à la pêche et qu’il faudrait que les questions d’accès et de permis soient traitées de façon plus détachées ou plus impartiales.

La deuxième directive concerne le développement de mécanismes « intégrant des règles claires et exécutoires pour l’entrée et la sortie des nouveaux venus telle que la règle du dernier entré, premier sorti ou l’établissement de seuils d’entrée et de sortie. C’est la meilleure façon qu’on a trouvée dans l’industrie pour essayer de maintenir un équilibre acceptable, viable, dans la gestion des ressources des pêches avec un groupe de pêcheurs qui sont les pêcheurs principaux.

Lorsqu’on se retrouve dans une situation où il y a une valeur beaucoup plus haute pour l’espèce ou que la biomasse augmente de façon importante, il y a des règles qui permettent d’ajouter des gens qui vont pouvoir tirer les bénéfices de cette pêche. Le cadre prévoit cette approche, ce qui est sage au lieu de faire ce qu’on a fait depuis des années, depuis toujours, profiter d’un moment où il y a une grosse biomasse pour ajouter du monde dans une pêcherie et des gens qui se retrouvent en banqueroute cinq ou dix ans après parce qu’il n’y a plus rien dans le fond.

Troisièmement, lorsque la formulation d’une « définition claire des niveaux de surplus ou de déclin des ressources qui représentent un changement substantiel relatif à l’abondance ou à la valeur du débarquement » des différentes ressources halieutiques au Canada. De trouver des critères ou des barèmes qui permettraient aux gestionnaires de pouvoir gérer ces situations de façon plus solide.

Quatrièmement, le développement de « politiques précises définissant le rôle du ministère » et la mise en place de mesures visant à « accroître la participation des titulaires de pêche commerciale à la prise de décision ». Les pêcheurs se sont toujours plaints de cela. Le ministère et ses fonctionnaires ont, et c’est reconnu dans leurs propres documents, une attitude paternaliste face aux gens qui font la pêche.

Finalement, la mise en œuvre de processus décisionnels « assujettis à des règles et à des modalités claires et cohérentes et perçues comme telles ».

A few months ago, we made the following two submissions to the Department, asking it to accelerate implementation of Phase II of the policy framework, which appears to us to be extremely urgent and important in the context of our Atlantic fisheries. I quote the two recommendations:

That disputes over the balance between harvesting capacity and the available resource cannot be resolved in isolation and in the absence of appropriate policies, requirements, criteria and measures; those aspects are to be developed during the second phase of the strategic framework for the management of fisheries on Canada's Atlantic coast;

That the Department proceed without delay with implementation of Phase II.

The document was adopted in March 2004. We are now in May 2006 and Phase II of the policy framework, in cooperation with representatives of the industry and, obviously, the provinces, has not yet started.

The minister has still not replied to our request and this is why we submit it for your consideration at this meeting. I look forward to your questions.

[English]

**Senator Cowan:** I read the report and was struck by the mortality rates that were referred to, the handling on the vessels, the drop rate, et cetera. Is that a factor of the design of the vessels? Each of you have spoken about this being other fisheries from other sectors coming into the crab fishery. Did they bring those vessels from those other fisheries, vessels that were perhaps designed for another type of fishery and modified in some way for the crab fishery? Has that contributed to this mortality rate, and would vessels that were designed specifically for this fishery cut the mortality rate significantly?

**Mr. d'Entremont:** The mortality rate is not similar across Atlantic Canada. The report talks about a study done by Memorial University which says if you drop crab two feet — and these are not soft-shell crab but hard crab — and if you keep them in the air without storing them or you do not place them in water immediately, there is a high mortality rate.

In the southern Gulf, fishers experience low catches, like Mr. Haché explained. The fishery quickly went to handling one trap at a time and releasing the crab immediately, and they have been able to fish using what I call responsibly good practices. That way, the crab are released and there is not as much of a problem with mortality. Even in the case of the soft-shell crabs, many would survive.

There are other areas where many of these new entrants, I believe, were lobster fishermen, and lobsters are hardy — when you release them, they survive. Many people involved in the consultations were amazed when we explained the mortality rates

Il y a quelques mois, nous avons soumis les deux considérations suivantes au ministère et lui avons demandé d'accélérer la mise en œuvre de la Phase II du Cadre stratégique de gestion, qui nous apparaît une activité extrêmement urgente et importante dans le contexte de nos pêches dans l'Atlantique. Je cite les deux points :

Que les disputes sur l'équilibre entre la capacité de pêche et la ressource disponible ne peuvent pas être réglées de façon isolée en l'absence des politiques, contraintes, critères et mesures appropriées; éléments qui doivent être élaborés au cours de la deuxième phase du développement du Cadre stratégique de gestion des pêches sur la Côte atlantique du Canada ;

Que le ministère procède dans les plus brefs délais à la mise en œuvre de la phase II.

Le document a été adopté en mars 2004. On est en mai 2006 et la phase II du cadre stratégique en collaboration avec les représentants de l'industrie et évidemment les provinces n'a pas encore débuté.

Le ministère n'a toujours pas répondu à notre demande, c'est pourquoi nous la soumettons pour considération au cours des discussions de ce matin. Je serai heureux de répondre à vos questions.

[Traduction]

**Le sénateur Cowan :** J'ai lu le rapport et ai été frappé par les taux de mortalité qui y sont mentionnés, la manipulation sur les navires, la hauteur de chute, et cetera. Cela est-il dû à la conception des navires? Chacun d'entre vous a dit que c'est le fait de navires pêchant d'autres espèces qui se lancent dans la pêche au crabe. A-t-on importé ces navires en provenance de ces autres pêcheries, des navires qui étaient peut-être conçus pour un autre genre de pêche et modifiés de quelque façon pour le crabe? Cela contribue-t-il à ce taux de mortalité, et est-ce que les navires conçus spécifiquement pour cette pêche réduiraient sensiblement le taux de mortalité?

**M. d'Entremont :** Le taux de mortalité n'est pas le même dans toute la région atlantique. Le rapport fait état d'une étude de la Memorial University qui indique que si l'on fait tomber le crabe de deux pieds de haut — et ce ne sont pas là des crabes à carapace molle mais des crabes à carapace dure — et si vous les gardez à l'air sans les placer dans l'eau immédiatement, il s'ensuit un taux de mortalité élevé.

Dans le sud du Golfe, les pêcheurs ont enregistré de faibles prises, comme M. Haché l'a expliqué. Ils se sont vite mis à lever un casier à la fois et à relâcher les crabes immédiatement, et ils ont su adopter ce que j'appelle de bonnes pratiques responsables. Ainsi, les crabes sont relâchés sans qu'il y ait un si gros problème de mortalité. Même bon nombre des crabes à carapace molle survivent.

Mais il existe d'autres secteurs où nombre de ces nouveaux venus, je crois, étaient auparavant des pêcheurs de homard et les homards sont résistants. Lorsqu'on les remet à l'eau, ils survivent. Beaucoup de participants aux consultations étaient étonnés

of keeping crab in the air or dropping them. Some people were hauling fleets of gear — perhaps 50 traps at a time. A crab would come onboard the boat and be dropped from a height of eight feet high into the fish hole, left for many minutes, even hours, before being separated and released back to the ocean. Many of those were dead or dying crab. Unfortunately, the vessels were groundfish vessels that were not geared to handle one trap at a time. Some of them have set up tables on their vessels that, even in fleets, as the traps come onboard, they are handled immediately so that the crab are released and there is a lot less mortality.

To answer your question, in the gulf, they learned a lesson. When things got bad, they got better at it and understood the value. However, in other areas, there was a quick change from groundfish fishing to crab fishing using the same vessel, and the proper changes to vessel design were not put in place in time. However, that is changing now.

**Senator Cowan:** I was struck by the rapid increase in the number of licences. Mr. Haché spoke — and I may have missed something in the translation — about the fact that because of a downturn in lobster fishery, suddenly there was a vast number of people in the crab fishery, which was an established fishery at that point, and it had a disruptive effect. Then, when one looks at the numbers in Newfoundland and Labrador, there are a huge number of fishers. I am wondering how that was managed. If it was managed, who got in and what criteria were established to get in? In addition, who decided how the zones would be set up?

**Mr. Boland:** We are starting to head down a dangerous road, particularly in Newfoundland. After the groundfish moratorium, traditionally crab was fished in the bays of Newfoundland. Upon the collapse of the groundfish fishery, people started to move offshore. We even fish outside 200 miles right now. As a result, when you equate the boom in the amount of quota, it is related to the amount of territory now fished.

In Newfoundland, I have also experienced — which it is not always the case — poor handling practices. In fact, in some cases, the worst offenders were some of the original 70 people who pioneered the fishery. First, they had bigger vessels, and, second, from the deck they would cull their crab in the hole. Conservation-minded people no longer do that.

On small vessels, you do not have a lot of deck space; the boat is not big enough. Therefore, when the crab come in, you have to pick them right away and put them back in the water. It does not matter whether you are conservation-minded or not. You do not have the work space, so you do it.

When education programs and workshops on crab handling practices were going from community to community, the people most likely to show up were the new guys in the industry. The old guys stayed home because they knew it all, and the guy who

lorsque nous expliquions la mortalité qui résulte du maintien des crabes hors de l'eau ou de leur chute. Certains ramenaient des chapelets de casiers entiers — peut-être 50 pièges à la fois. Un crabe était hissé à bord et pouvait être jeté d'une hauteur de huit pieds dans la cale à poisson, et y restait de longues minutes, même des heures, avant d'être trié et rejeté à la mer. Une grande partie d'entre eux étaient morts ou mourants. Malheureusement, ces navires étaient des chalutiers non adaptés à lever un casier à la fois. Certains ont mis en place des tables de tri afin que, lorsque les casiers arrivent à bord, les crabes sont triés immédiatement et rejetés à l'eau avec beaucoup moins de mortalité.

Pour répondre à votre question, la leçon a bien été apprise dans le golfe. Lorsque la prise a décliné, ils se sont améliorés et ont compris l'intérêt de ces mesures. Cependant, dans d'autres zones, un même navire a dû passer rapidement de la pêche du poisson de fond à la pêche du crabe et les modifications voulues au navire n'ont pas été faites à temps. Cependant, cela commence à changer.

**Le sénateur Cowan :** J'ai été frappé par l'augmentation rapide du nombre des permis. M. Haché a indiqué — et quelque chose m'a peut-être échappé à cause de la traduction — que suite au marasme de la pêche du homard, tout d'un coup un grand nombre de pêcheurs ont afflué dans la pêcherie de crabe, qui commençait à être bien implantée à ce stade, avec des perturbations à la clé. Ensuite, lorsqu'on regarde les chiffres à Terre-Neuve et Labrador, il y a un nombre énorme de pêcheurs. Je me demande comment cela a été géré. Si cela a été géré, qui a pu s'établir et quels critères régissaient cela? Et aussi, qui a décidé comment les zones seraient délimitées?

**M. Boland :** Nous commençons à nous engager sur un chemin dangereux, particulièrement à Terre-Neuve. Au moment du moratoire sur le poisson de fond, on pêchait traditionnellement le crabe dans les baies de Terre-Neuve. Après l'effondrement de la pêche du poisson de fond, les gens ont commencé à pêcher plus au large. Nous allons même en dehors de la zone des 200 milles aujourd'hui. Ainsi, lorsque vous regardez l'explosion du volume des contingents, cela est lié à la taille du territoire qui est aujourd'hui exploité.

À Terre-Neuve aussi j'ai vu — mais ce n'est pas toujours le cas — de mauvaises pratiques de manutention. D'ailleurs, dans certains cas, les pires étaient certains des 70 pionniers de la pêche du crabe. Tout d'abord, ils avaient de plus gros navires et, deuxièmement, depuis le pont, ils jetaient leurs crabes de rebut dans le trou à poisson. Les pêcheurs soucieux de conservation ne font plus cela.

Sur un petit bateau, vous n'avez pas beaucoup de surface de pont. Le navire n'est pas assez grand. Par conséquent, lorsque le crabe arrive à bord, il faut le trier immédiatement et le rejeter à l'eau. Peu importe que vous soyez soucieux de conservation ou non, vous n'avez tout simplement pas la surface de travail pour faire autrement.

Lorsque nous organisons des programmes et ateliers d'éducation sur la bonne manutention du crabe dans les différentes collectivités, les plus susceptibles d'y participer étaient les nouveaux venus dans le secteur. Les anciens restaient

actually owns the vessel does not even go to sea. He has a designated captain and crew aboard. He does not come, and if he did come what difference would it make? He does not go to sea.

Again, the study is clear. It is an education process, but certainly, in Newfoundland, I would not limit it to those who have the most experience, because the other thing I find is there is an attitude. If there are only 70 of us and we have 100 million pounds to catch, why bother? There is plenty of crab, anyway, so there is more opportunity to waste.

The current problem in Newfoundland is the exchange rate more than the market. Take the 95 million pounds harvested in Newfoundland this year at the 2002 exchange rate and we would not have a problem. Those are the facts.

Is somebody suggesting that the way to do this in Newfoundland is to let 70 people have \$100 million worth of stuff themselves and let the rest vanish? That is not necessarily the answer, either.

We would conclude that in Newfoundland, at the low levels we have now, there should be fewer of us. We feel there is a system whereby we can achieve that result ourselves without putting the taxpayer on the hook to deal with the downward cycles. That is where we want to get to.

**Senator Adams:** We have the same problem in Nunavut as you do. We have 26 communities. Except for one community in-shore on the mainland, the remaining 25 are close to the sea.

Since we settled the land claim in 1993, we have an agreement with respect to harvesting in the future for the people of Nunavut. Since then, DFO set up some policies in Nunavut — from Davis Strait, Division 0A up to Division 0B — with regard to turbot. Division 0B deals mostly with turbot and some shrimp. One community set quotas for harvesting crab.

Since we settled the land claim, we have, like some other provinces, up to a 12-mile limit. The local people wanted to fish for shellfish other than clams. Some members of the community have consumed something that I have never heard of before. It is like a lobster but does not have claws. There are other ones called cucumbers. I do not know if anyone knows about cucumbers. There are lots of them up there locally.

**The Chairman:** I had a greenhouse once!

**Senator Adams:** There are a few other things as well.

Before we do that, DFO has to do a study about what type of mammals live around the community. For example, there are seals and walrus, and people eat them. There are also lots of whales and fish.

chez eux car ils croyaient tout savoir et, d'ailleurs, le propriétaire du navire ne va même pas en mer. Il emploie un capitaine et un équipage à bord. Il ne va pas aux ateliers, et même s'il y allait, quelle différence cela ferait-il, puisqu'il ne va jamais en mer?

Encore une fois, l'étude est claire. Il y a une éducation à faire, mais à Terre-Neuve. En tout cas, je ne la limiterais pas à ceux qui ont le plus d'expérience, car je trouve aussi qu'il y a une certaine mentalité. Si nous ne sommes que 70 et que nous avons 100 millions de livres à prendre, pourquoi s'en faire? Il y a quantité de crabes, de toute façon, et donc davantage de possibilités de gaspiller.

Le problème actuel à Terre-Neuve est le taux de change plus que le marché. Prenez les 95 millions de livres que nous avons pêchés cette année à Terre-Neuve au taux de change de 2002 et nous n'aurions pas de problème. Voilà la réalité.

Quelqu'un prétend-il que la solution à Terre-Neuve est de laisser 70 pêcheurs garder pour eux pour 100 millions de dollars de produit et laisser disparaître le reste? Ce n'est pas nécessairement la solution non plus.

Nous pourrions conclure qu'à Terre-Neuve, aux faibles niveaux que nous avons actuellement, nous devrions être moins nombreux. Nous pensons qu'il existe un système qui permettrait d'atteindre ce résultat nous-mêmes, pour faire face aux cycles de baisse, sans que le contribuable en soit de sa poche. C'est à cela que nous voulons parvenir.

**Le sénateur Adams :** Nous avons le même problème que vous au Nunavut. Nous avons 26 localités. À l'exception d'une localité à l'intérieur des terres sur le continent, les 25 autres sont proches de la mer.

Depuis que nous avons le règlement des revendications territoriales de 1993, nous avons conclu un accord pour ce qui est de la prise future par les habitants du Nunavut. Depuis lors, le MPO a mis en place quelques politiques au Nunavut — depuis le détroit de Davis, la Division 0A jusqu'à la Division 0B, concernant le turbot. La Division 0B pêche principalement le turbot et un peu de crevette. Une collectivité a fixé des contingents pour le crabe.

Depuis le règlement de la revendication territoriale, nous avons une limite des 12 milles tout comme certaines autres provinces. Les locaux voulaient pouvoir pêcher des coquillages autres que la palourde. Certains habitants consommaient quelque chose dont je n'avais jamais entendu parler. C'est comme un homard, mais sans les pinces. Il y a une autre espèce que l'on appelle le concombre. Je ne sais pas si chez vous on connaît le concombre. Il y en a beaucoup par chez nous.

**Le président :** J'avais une serre jadis!

**Le sénateur Adams :** Il y a encore d'autres espèces.

Mais auparavant, le MPO doit faire une étude sur les espèces de mammifères qui vivent autour de la localité. Par exemple, il y a des phoques et des morses, et les gens les mangent. Il y a aussi beaucoup de baleines et de poissons.

My concern is with them establishing quotas that are up to 4,000 metric tonnes. Now we have an extra 2,500 tonnes this year and 1,500 tonnes for Division 0B. Between the turbot and the shrimp, there is approximately 2,500 tonnes. Our community has no access to that.

The land claims agreement established the Nunavut Wildlife Management Board, which works with DFO, and they only gave one licence to the whole territory of Nunavut.

It is the same thing for the shrimp. People from Europe are coming up there to catch them, yet there are people in the community who have to apply for licences to meet their quotas. They have no access because they have no equipment.

People like you want to get into the business. You say that you only have 70 licences. We have 26 communities, and we have only one licence to fish for turbot and for shrimp. That is how government policy has affected our people. Like you, our local people want to fish, but they have no access to the resource. How your organization is set up is something we could look at. We should work together. Perhaps the government would give us a different policy then.

How can we look after that for the future of the people who live in Nunavut? Around the islands north of Hudson's Bay one will find more coastal waters than around Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, B.C. and the Yukon put together. Since the land claim, we own 60 per cent of the waters in the Nunavut area, yet DFO has not even contributed \$1 toward research for the people in the community.

**The Chairman:** I do not know which witness will begin to answer that question, but it is one concerning the management of the area and the resources.

**Mr. Boland:** Believe it or not, there are people from Newfoundland who go fishing in Division 0B, which goes to something I touched on earlier. Your problem is that all of the resources off that shore right now are owned and controlled by someone else.

**Senator Adams:** Yes.

**Mr. Boland:** In some cases, these absentee landlords really do not have any more investments. At one particular time they got these pieces of paper and managed to hang onto them forever.

I know some people who leave Newfoundland and go off to fish for three months, but in order to get access to lobster, they have to go into someone's office and fork over thousands of dollars on a public resource. This is one of the biggest problems we face. We have resisted it in Newfoundland, without a doubt, and we will continue to resist it.

I do not know if people have heard about it here, but last year our provincial government wanted to introduce production quotas for crab. It ended up being one of the biggest rackets in our history where even the house of assembly was blockaded for days on end.

Mon inquiétude c'est de les voir fixer des quotas allant jusqu'à 4 000 tonnes métriques. Nous avons 2 500 tonnes de plus cette année et 1 500 tonnes pour la Division 0B. Entre le turbot et la crevette, il y a environ 2 500 tonnes. Notre collectivité n'a pas accès à cette prise.

L'accord sur les revendications territoriales a créé le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, qui se concerte avec le MPO, et il n'a accordé qu'un seul permis à tout le territoire du Nunavut.

C'est la même chose pour la crevette. Des Européens viennent chez nous les pêcher, et pourtant il y a des gens chez nous qui doivent demander des permis pour remplir leurs quotas. Ils n'ont pas d'accès parce qu'ils n'ont pas d'équipement.

Des gens comme vous veulent se lancer en affaire. Vous dites que vous n'avez que 70 permis. Nous avons 26 localités et un seul permis de pêche au turbot et à la crevette. Voilà ce que la politique gouvernementale inflige aux nôtres. Comme vous, les locaux veulent pêcher mais ils n'ont pas accès à la ressource. Nous pourrions nous inspirer de la structure de votre organisation. Nous pourrions collaborer. Peut-être le gouvernement alors nous donnerait-il une politique différente.

Comment pouvons-nous assurer l'avenir des habitants du Nunavut? Autour des îles du nord de la baie d'Hudson, il y a davantage d'eaux côtières qu'autour de Terre-Neuve et Labrador, de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique et du Yukon combinés. Depuis la revendication territoriale, nous possédons 60 p. 100 des eaux du Nunavut, mais le MPO n'a même pas contribué un dollar à la recherche dont nous avons besoin.

**Le président :** Je ne sais pas quel témoin peut répondre à cette question, mais elle porte sur la gestion des zones et des ressources.

**M. Boland :** Croyez-le ou non, il y a des Terre-Neuviens qui vont pêcher dans la Division 0B, ce qui me ramène à quelque chose que j'ai évoqué tout à l'heure. Votre problème est que toutes les ressources au large de vos côtes appartiennent à quelqu'un d'autre qui les contrôle.

**Le sénateur Adams :** Oui.

**M. Boland :** Dans certains cas, ces propriétaires absents n'ont jamais rien investi. Ils ont obtenu ce bout de papier à un moment donné et s'arrangent pour le conserver éternellement.

Je connais des gens qui quittent Terre-Neuve et partent pêcher pour trois mois, mais pour obtenir accès au homard, ils doivent se rendre au bureau de quelqu'un et lui verser des milliers de dollars pour disposer d'une ressource publique. C'est l'un des plus gros problèmes que nous connaissons. Nous avons résisté à cela à Terre-Neuve, c'est sûr, et nous continuerons à résister.

Je ne sais pas si vous en avez entendu parler ici, mais l'an dernier notre gouvernement provincial a voulu introduire des quotas de production du crabe. Cela est devenu l'un des plus gros rackets de notre histoire, à tel point que même l'assemblée législative a été bloquée par des barricades plusieurs jours de suite.

If you look at the situation worldwide, this past year Alaska introduced an ITQ system and a production quota system, and it has been devastating. The lowest prices have been paid to fishers in Alaska since back in the 1980s. The communities themselves have been devastated.

Someone had a notion that rather than take out paper or licences, they took out the number of vessels, which does not make any sense.

That is one of the things we keep harping on in Newfoundland. First, we need to do something with the fleet separation policy. Those who actually own the vessel, the people who actually go onboard the vessel, do the work and take the risks are the people who should get the benefit.

**The Chairman:** I am trying to understand. We are talking about individual transferable quotas. That is the topic.

**Mr. Boland:** People call it licence stacking or transferable quotas. Call it what you want.

**The Chairman:** Is it the same in Nunavut as it is off Newfoundland? Are we talking about the same problem?

**Mr. Boland:** Part of the problem in Nunavut, and this relates to why the Territories cannot get access, is because somewhere in history someone might have received a piece of paper from DFO and acquired an allocation off of Nunavut, but they are no longer investing and no longer fishing. They just are sitting on that piece of paper. If the senator from Nunavut really wants to go fishing, he must buy quota from someone.

**The Chairman:** Where are these people located?

**Mr. Boland:** All over the place.

**The Chairman:** All over what place?

**Mr. Boland:** Canada.

**Senator Watt:** Are you also talking about international people?

**Mr. Boland:** Yes. One of the fundamental problems is that there is no strategy. Once you receive a piece of paper in the industry, you have it. If you stop fishing and investing in the fishery, you control the resource. If you have the quota, that is the problem. That is why these people in Nunavut cannot go out and get a bank loan.

If you have a vessel in Nunavut, you do not have a quota to fish because someone else holds the right to make a profit off of a public resource without any more investment or wealth creation wealth in this country other than for themselves.

Until someone starts dealing with some of those issues, nothing will change. It has happened in Iceland, in New Zealand and to some degree in British Columbia. In Newfoundland, thank you very much, we will fight to the bitter end so as not to head down the road of individual transferable quotas.

Si vous regardez la situation dans le monde, l'an dernier l'Alaska a introduit un système de CIT et un système de quotas de production, et cela a été dévastateur. Les pêcheurs de l'Alaska reçoivent les prix les plus bas que l'on ait vu depuis les années 80. Les localités elles-mêmes ont été dévastées.

Quelqu'un a eu l'idée un jour que, au lieu de réduire le nombre des permis, on allait réduire le nombre des navires, ce qui n'a aucun sens.

C'est l'une des choses dont nous ne cessons de nous plaindre à Terre-Neuve. Premièrement, il faut changer la politique de séparation de la flotte. Ceux qui possèdent effectivement le navire, ceux qui sortent en mer avec leur navire, qui font le travail et prennent les risques, doivent être les bénéficiaires de la ressource.

**Le président :** J'essaie de comprendre. Nous parlons de contingents individuels transférables. C'est là le sujet.

**M. Boland :** Les gens appellent cela du cumul de permis ou des contingents transférables. Appelez cela comme vous voudrez.

**Le président :** Est-ce la même chose au Nunavut qu'à Terre-Neuve? Parlons-nous du même problème?

**M. Boland :** Le problème au Nunavut, et cela explique pourquoi les Territoires n'ont pas d'accès, c'est que quelqu'un, à un moment donné de l'histoire, a pu recevoir un bout de papier du MPO et acquérir une allocation au large du Nunavut, mais cette personne n'investit plus et ne pêche plus. Elle se contente de s'asseoir sur ce bout de papier. Si le sénateur du Nunavut veut réellement aller pêcher, il doit acheter un contingent à quelqu'un.

**Le président :** Où sont situés ces gens-là?

**M. Boland :** Un peu partout.

**Le président :** Un peu partout où?

**M. Boland :** Au Canada.

**Le sénateur Watt :** Parlez-vous également d'étrangers?

**M. Boland :** Oui. L'un des problèmes fondamentaux, c'est qu'il n'y a pas de stratégie. Une fois que vous recevez un bout de papier, il est à vous. Si vous arrêtez de pêcher et d'investir dans la pêche, vous contrôlez la ressource. Si vous gardez le contingent, c'est là le problème. C'est pourquoi ces gens du Nunavut ne peuvent obtenir crédit dans une banque.

Si vous possédez un navire au Nunavut, vous ne devriez pas être obligé d'acheter un quota de pêche pour la seule raison que quelqu'un détient le droit de faire un profit à partir d'une ressource publique, sans rien investir ni créer de richesse dans ce pays, hormis pour eux-mêmes.

Tant que l'on ne s'attaquera pas à ces problèmes, rien ne changera. La même chose est arrivée en Islande, en Nouvelle-Zélande et, dans une certaine mesure, en Colombie-Britannique. À Terre-Neuve, merci beaucoup, nous nous battons jusqu'au bout pour ne pas nous engager dans la voie des contingents individuels transférables.

**Senator Adams:** Mr. Boland, you are correct. At the time we settled the land claim, we thought that the Minister of Fisheries would send Nunavut quotas and give everybody access to them.

Every year in February, organizations such as the Baffin Fisheries Coalition and the Nunavut Wildlife Management Board, along with the minister, are asked questions by the locals with respect to Divisions 0A and 0B. Presently we have 10 communities, and five of them have access to the quotas. They asked for extra but could not get it. However, the BFC goes to the Nunavut Wildlife Management Board and then calls Europe to tell them that they have their quotas. Then they ask when the Europeans will be ready to come back and catch the quotas. The BFC sells quotas to foreigners, and those foreigners come up and catch that quota. I am not sure how much it is.

I heard that it is supposed to be a 500 tonne quota for shrimp. All we want is for at least some of those quotas to stay within the community where there are right now. The royalties also do not go to the community.

**The Chairman:** You heard from the minister about this. The minister realizes that there is a problem there, and he made a commitment to us that he would try to deal with this. He understood the problem.

Mr. Haché, do you have the same problem in Gaspé as in Nunavut and perhaps elsewhere.

**Mr. Haché:** There is definitely a difference between the southern gulf crab industry and the Newfoundland crab industry. That is obvious. In the southern gulf, the industry has been very active for about 40 years. It has the same people fishing there all the time. They fished on a competitive quota up until the collapse in 1989 and established individual quotas as a means of restoring the resource.

In the same vein that Mr. Boland mentioned, we would like to rationalize, but we want to be sure that if we rationalize, the people who get the quotas will be able to fish and that the quotas will not be given to someone else to fish or to sell as a royalty. The reality is different.

In general terms, the concept of access is always the same. It is always a question of trying to deal with a situation where you have a finite resource with usually a great number of people wanting access to it. We have to find a way to manage that situation such that we end up with a self-reliant fishery, a fishery that pays for itself and can pay for science and so on, while at the same time allowing for the active involvement of as many people as possible in coastal communities.

**The Chairman:** What about in Nova Scotia, in Cape Breton?

**Mr. Adams:** What we have now in Area 19 seems to be working relatively well. However, the many arrows that are coming at us from the marketing end and issues that are totally out of our control, such as the Canadian dollar, are making it more and

**Le sénateur Adams :** Monsieur Boland, vous avez raison. À l'époque du règlement de la revendication territoriale, nous pensons que le ministère des Pêches accorderait des contingents au Nunavut et donnerait accès à tout le monde.

Chaque année, en février, des organisations comme la Baffin Fisheries Coalition et le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, de même que le ministre, se voient bombardés de questions par les locaux concernant les Divisions 0A et 0B. Nous avons actuellement dix collectivités, et cinq d'entre elles ont accès à des quotas. Elles en ont demandé plus, mais ne les obtiennent pas. Cependant, la BFC va voir le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut puis appelle l'Europe pour leur dire qu'ils ont leurs quotas. Ensuite, ils demandent aux Européens quand ils seront prêts à revenir pour pêcher les quotas. La BFC vend les contingents aux étrangers et ces étrangers viennent chez nous et pêchent ces quotas. Je ne sais pas de combien ils sont.

J'ai entendu dire que c'est un contingent de 500 tonnes pour la crevette. Tout ce que nous demandons, c'est qu'au moins une partie de ces quotas reste chez nous. Les royalties non plus ne vont pas à la collectivité.

**Le président :** Vous avez entendu le ministre s'exprimer à ce sujet. Le ministre réalise qu'il y a là un problème et il nous a donné l'engagement d'essayer de le régler. Il comprend le problème.

Monsieur Haché, avez-vous le même problème en Gaspésie qu'au Nunavut et peut-être ailleurs?

**M. Haché :** Il y a certainement une différence entre la pêcherie de crabe du Sud du golfe et celle de Terre-Neuve. C'est évident. Dans le Sud du golfe, l'industrie est très active depuis 40 ans. Ce sont les mêmes qui pêchent là depuis toujours. Ils ont pêché selon un quota concurrentiel jusqu'à l'effondrement de 1989 et ont établi des contingents individuels comme moyen de restaurer la ressource.

Tout comme M. Boland l'a mentionné, nous aimerions rationaliser, mais nous voulons être sûrs que si nous le faisons, ceux qui obtiendront les quotas pourront pêcher et que les quotas n'iront pas à quelqu'un d'autre qui pourra les vendre contre redevance. La réalité est différente.

De manière générale, la notion d'accès est toujours la même. On est toujours confronté à une ressource limitée à laquelle habituellement un grand nombre de personnes veulent avoir accès. Il faut trouver une façon de gérer la situation de manière à se retrouver avec une pêcherie autonome, une pêcherie rentable et qui puisse payer pour les études scientifiques, et cetera, tout en autorisant la participation active d'un aussi grand nombre que possible d'habitants des collectivités côtières.

**Le président :** Qu'en est-il en Nouvelle-Écosse, au Cap-Breton?

**M. Adams :** Ce que nous avons maintenant dans la Zone 19 semble fonctionner relativement bien. Cependant, les nombreux coups que nous essayons du côté de la mise en marché, avec des facteurs qui échappent totalement à notre contrôle, comme le

more difficult. We are growing more gray hair sitting around asking how we will survive.

**The Chairman:** What about the issue of absentee ownership and someone else owning the quota?

**Mr. Adams:** I heard around the table that some like the ITQ system and some do not. In Area 19, we adopted that as a tool to manage the fishery and the quota. I will not go into the real detail. You would have to look at our agreement. The quota or share that the individual gets each year is tied to the traps. The number of traps in the water controls everything, along with what science tells us how much of the resource will be available for the next year. Initially, we had 1,480 traps in the water. The temporary fishers are looking for access. We agreed to take them in and we added traps. The total is now 1,699.

**Senator Cohen:** This is the 73, the additions?

**Mr. Adams:** Yes, that is the 73. Senator Cowan said it is hard to understand why there is so much access to snow crab. When it comes to snow crab, it is open season as far as looking for access and getting it. That is my personal opinion. It has been that way for years. When it comes to other fisheries, I guess if the mindset is there that you will not get it, then you are not as apt to beat on the door so hard.

That was not a bad thing. I personally was one of the people who got into snow crab in the early 1980s. There is a level of not enough people to harvest the snow crab when the stock is high, and that is the nature of the industry. That is what we are trying to cope with in Area 19. It is a rollercoaster when it comes to the crab fishery. You heard us say that we have our big years, our up years and our down years, which is the nature of the business. It is difficult to manage a fishery on the up years because it looks great and you will add a lot of excess, which happened, but what do you do with all that excess during the down years? You have to manage the fishery for the down years. This individual trap ITQ for Area 19 is working well for us.

**The Chairman:** Good.

**Senator Watt:** I would like to get back to the point you raised about the inactive aspect of a licence or a quota, namely, the fact that someone is sitting on those papers but they are not active. Do you have any idea how many of those might be out there?

**Mr. Boland:** No. It is hard to quantify the numbers. In Newfoundland, without a proper fleet reduction and without the fleet separation policy being fixed, the danger is that there will be more and more. If someone wants to leave the industry, they should be able to leave the industry, and they should be able to leave the industry in a viable way.

**Senator Watt:** And pass it on.

dollar canadien, font que les choses deviennent de plus en plus difficiles. Nous nous faisons des cheveux gris à force de nous demander comment nous allons survivre.

**Le président :** Qu'en est-il des propriétaires non exploitants et de la détention des quotas par d'autres?

**M. Adams :** Certains autour de la table semblent aimer le système des CIT et d'autres non. Dans la Zone 19, nous les avons adoptés comme outil de gestion de la pêche et du contingentement. Je n'entrerai pas dans tous les détails. Vous devriez lire notre accord. Le quota ou la part que la personne reçoit chaque année est fonction du nombre de casiers. Le nombre des casiers dans l'eau détermine tout, à part les prévisions scientifiques sur l'abondance des ressources l'année suivante. Initialement, nous avions 1 480 casiers dans l'eau. Les pêcheurs temporaires ont demandé l'accès. Nous avons accepté de les recevoir et nous avons augmenté les casiers. Le total est maintenant de 1 699.

**Le sénateur Cohen :** Vous parlez-là des 73 nouveaux?

**M. Adams :** Oui, les 73. Le sénateur Cowan a dit qu'il est difficile de comprendre pourquoi l'accès au crabe des neiges est si large. Dans son cas, la chasse est libre à quiconque veut l'accès. C'est mon avis personnel. C'est ainsi depuis des années. Dans le cas des autres pêcheries, s'il n'y a pas une mentalité d'ouverture, vous êtes moins susceptible de frapper aussi fort à la porte.

Ce n'était pas une mauvaise chose. Personnellement, je suis l'un de ceux qui ont pu se lancer dans le crabe des neiges au début des années 80. Lorsque les stocks sont abondants, il arrive que parfois il n'y a pas assez de gens pour les pêcher, et c'est la nature de l'industrie. C'est le problème que nous essayons de régler dans la Zone 19. La pêche du crabe, c'est comme les montagnes russes. Vous les avez entendus dire que nous avons de grandes années, des années d'abondance et des années de pénurie, c'est dans la nature des choses. Il est difficile de gérer une pêcherie dans les années d'abondance car tout paraît beau et vous risquez d'ajouter beaucoup d'accès, comme cela a eu lieu, mais que faites-vous ensuite avec tout cet accès en période de déclin? Il faut gérer la pêche en fonction des années maigres. Ce quota individuel de casiers dans la Zone 19 donne de bons résultats pour nous.

**Le président :** Bien.

**Le sénateur Watt :** J'aimerais revenir au problème que vous avez soulevé, des détenteurs inactifs de permis ou de contingents, le fait que quelqu'un s'assoit sur ces papiers sans rien en faire. Avez-vous idée du nombre de ces permis inactifs?

**M. Boland :** Non. C'est difficile à quantifier. À Terre-Neuve, s'il n'y a pas une réduction de la flotte et si l'on ne remédie pas à la politique de séparation de la flotte, le risque est que le nombre aille grandissant. Si quelqu'un veut quitter l'industrie, il devrait pouvoir le faire, et ce de manière viable.

**Le sénateur Watt :** Et de transmettre.

**Mr. Boland:** Yes. The problem with ITQs — and we have plenty of examples worldwide — is that today we start out with 50 vessels. We can reduce them to 25 with a downturn in the industry, but if we still have 50 shares and there are only 25 vessels on the water, now we have 25 people selling their resource, and not on a permanent basis. Some are just leased. It really does not do anything for anyone. That is the road we do not want to go down.

In Newfoundland, we thought a sensible way to rationalize it was on the basis of a collective. If a fleet wants to buy me out and I leave, then they get the spoils when I leave. That makes a little more sense on a collective basis. The real danger is that more and more people will tie up vessels and want to have crews but will still hold that piece of paper. That is what happened in Alaska this year. They went from 240 vessels to down to 80 on the water. However, they have the same number of pieces of paper. Unless we can get our minds around taking out actual enterprises and numbers, then the people who generally do the work on the vessels and take the risk will end up being paid less. That has conservation effects on the resource and, quite frankly, it is not a good way of doing business.

Today, when there are downturns in the Newfoundland crab industry because quotas are down, I do not hear anyone blaming either the Government of Canada or DFO for it. If you set your quotas too high, then you pay the price yourself when the resource is on a downswing. It is a fact that crab is not very kind to you when you overfish it — not on a biological basis, but on a commercial basis. It will take you down. If you have to decrease your quota in snow crab, a cut much less than 30 per cent does not do anything. In some areas, if you do not take the proper steps, the crab will do it, which is even more unkind.

There is a proper way for this situation to be managed. It is very important for us to have an exit strategy in the fishery. It does not exist in DFO circles. If you or I could ever be lucky enough to get a piece of paper that gives you a quota, you never have to leave the fishery. You never have to go on the water or own a vessel. You can hold on to it forever. Someone else, who takes the risk and does the work, will be paying you.

**The Chairman:** Yet it is a common resource.

**Senator Watt:** It could be understood to be held more like insurance, if you chose to activate it down the road.

**Mr. Boland:** Absolutely.

**Senator Watt:** That is not acceptable.

**Mr. Boland:** That is the problem in Nunavut today. The other problem is geography, where they live. It would be better if they were closer to the nation's capital or St. John's. However, when

**M. Boland :** Oui. Le problème des CIT — et nous en avons quantités d'exemples dans le monde — est qu'aujourd'hui on commence avec 50 navires. On peut réduire le nombre à 25 en période de fléchissement des prises, mais s'il subsiste 50 parts et qu'il n'y a que 25 navires sur l'eau, nous avons 25 personnes qui vendent leur ressource, mais pas de façon permanente. Certains contingents sont simplement loués. Cela n'est réellement bon pour personne. C'est la voie sur laquelle nous ne voulons pas nous engager.

À Terre-Neuve, nous pensons qu'une bonne façon de rationaliser, c'est sur la base d'un collectif. Si une flottille veut me racheter et que je pars, alors je lui transfère mes droits. C'est un peu plus rationnel sur une base collective. Le réel danger c'est que de plus en plus de gens vont garder les navires à quai et voudront avoir des équipages, mais continueront à détenir ce bout de papier. C'est ce qui s'est passé en Alaska cette année. Ils sont passés de 240 navires à seulement 80 en activité. Cependant, ils ont le même nombre de bouts de papier. Tant que l'on ne se résoudra pas à réduire le nombre effectif d'entreprises, ceux qui généralement font le travail à bord et prennent les risques se verront payer de moins en moins. Cela a des conséquences néfastes pour la conservation de la ressource et, très franchement, ce n'est pas une bonne façon de faire les choses.

Aujourd'hui, lorsqu'il y a un ralentissement de la pêche du crabe à Terre-Neuve parce que les contingents sont en baisse, je ne vois personne blâmer ni le gouvernement du Canada ni le MPO. Si vous fixez vos quotas à un niveau trop élevé, alors vous payer le prix vous-même lorsque la ressource chute. C'est un fait que le crabe n'est pas très gentil avec vous lorsque vous le surpêchez — non pas du point de vue biologique, mais du point de vue commercial. Vous allez souffrir. Si vous devez diminuer votre quota de crabe des neiges, une réduction inférieure à 30 p. 100 ne changera rien. Dans certains secteurs, si vous ne prenez pas les mesures voulues, le crabe le fera pour vous, ce qui est encore plus dur.

Il y a une bonne façon de gérer cette situation. Il est très important pour nous d'avoir une stratégie de sortie de la pêche. Mais cela n'existe pas dans les milieux du MPO. Si vous ou moi avons jamais la chance d'obtenir un bout de papier qui vous confère un contingent, vous ne serez jamais obligé de quitter la pêche. Vous ne serez jamais obligé d'aller sur l'eau ou de posséder un navire. Vous pouvez détenir ce papier éternellement. Quelqu'un d'autre, qui prend le risque et fait le travail, paiera pour vous.

**Le président :** Et pourtant c'est une ressource collective.

**Le sénateur Watt :** On peut considérer cela un peu comme une assurance, si vous choisissez de l'activer dans le futur.

**M. Boland :** Absolument.

**Le sénateur Watt :** Ce n'est pas acceptable.

**M. Boland :** C'est le problème au Nunavut aujourd'hui. L'autre problème, c'est la géographie, le lieu où ils vivent. Il vaudrait mieux qu'ils soient plus proches de la capitale

you are spread out in the North, you are a voice in the wilderness. You are too far away to protest and make noise; therefore, you are ignored, which is shameful.

**The Chairman:** I can assure you that Senator Adams is bringing the case to Ottawa. He questioned the minister at length the other night and he is raising important questions today. I want to establish that he is not alone. This is not a problem that he experiences by himself. This is a problem that is more widespread than just in Nunavut and something with which we must come to grips.

As I said before, the minister understands the problem and has committed in principle to doing something about it. We will follow up on how that might be done.

**Senator Hubley:** It is great to get on-the-ground information when we are dealing with fisheries.

Without exception, you have identified the problems, but you have also identified many of the solutions, which may vary from district to district. We understand there are differences. However, you have been able to tell us what should and could be done. How difficult is getting that information to a point in the system where it will be acted upon?

I have some follow-up questions dealing with the amount of funding that goes into the scientific information that is required and the research that is being done on your behalf. Is the history of the industry now considered part of that scientific information? Is the story of the fisheries in Canada considered to be a past lesson learned? Finally, do you have a sense that your concerns are being heard and taken into consideration by the Department of Fisheries and Oceans or a fishing organization that is controlling the fishery in your area?

**Mr. d'Entremont:** I will respond broadly. Given the Atlantic Fisheries Policy Framework that the minister has signed off on — and Mr. Haché mentioned this in his discussion — and also the fact that many people in the industry support our conservation framework, and if the changes to the proposed Fisheries Act do come into play, the tools are there to achieve the desired results. I think the tools will be in place so that if there is a will from industry and there is a will from DFO — and the minister sent us a letter supporting our framework — then it will and can happen. However, it will not happen unless DFO and industry work together to achieve it.

**The Chairman:** We have heard about possible changes to the Fisheries Act. That is something we will be looking into later on. Can you tell us what you have heard?

**Mr. d'Entremont:** I am not a lawyer so I cannot get into the details, but it is our understanding that fishermen will not have a true say in the fishery until the minister relinquishes some of his decision making power, passing it on to the industry. For that to happen, the act must be changed.

nationale ou de St. John's. Mais vous êtes dispersés dans le nord, vous criez dans le désert. Vous êtes trop loin pour protester et faire du bruit; aussi, on vous ignore, ce qui est scandaleux.

**Le président :** Je peux vous assurer que le sénateur Adams fait du bruit à Ottawa. Il a questionné longuement le ministre l'autre soir et il soulève des questions importantes aujourd'hui. Sachez aussi qu'il n'est pas seul. Ce n'est pas un problème qu'il vit seul. C'est un problème qui ne se limite pas au Nunavut et il va bien falloir y apporter remède.

Comme je l'ai déjà dit, le ministre comprend le problème et a donné son engagement de principe de réagir. Nous suivrons de près pour voir de quelle manière.

**Le sénateur Hubley :** Il est excellent d'obtenir des informations de première main lorsque nous parlons de pêche.

Tous, sans exception, vous avez isolé les problèmes, mais vous avez aussi identifié nombre de solutions, lesquelles peuvent varier d'un endroit à l'autre. Nous comprenons qu'il existe des différences. Cependant, vous avez pu nous dire ce qui devrait et peut être fait. Dans quelle mesure est-il difficile de porter cette information jusqu'à un niveau du système où elle déclenchera une action?

J'ai quelques questions ultérieures concernant le montant des crédits consacrés à l'information scientifique qui est requise et à la recherche faite pour votre compte. Est-ce que l'histoire de l'industrie est aujourd'hui considérée comme partie intégrante de cette information scientifique? Est-ce que l'histoire de la pêche au Canada est considérée comme une leçon du passé apprise? Enfin, avez-vous l'impression que vos préoccupations sont entendues et prises en considération par le ministère des Pêches et des Océans ou une organisation de pêcheurs qui contrôle la pêche dans votre région?

**M. d'Entremont :** Je vais répondre de manière générale. Étant donné le Cadre stratégique de gestion des pêches de l'Atlantique que le ministre a avalisé — et M. Haché l'a mentionné dans son exposé — et le fait que beaucoup de gens dans l'industrie appuient notre cadre stratégique pour la conservation, et si les changements proposés à la Loi sur les pêches sont apportés, tous les outils seront rassemblés pour parvenir aux résultats souhaités. Je crois que les outils seront en place, si bien que si l'industrie le veut et si le MPO le veut — et le ministre nous a envoyé une lettre approuvant notre cadre — alors les choses pourront et vont changer. Cependant, rien ne se fera sans que le MPO et l'industrie œuvrent de concert pour cela.

**Le président :** On nous a parlé d'éventuelles modifications de la Loi sur les pêches. C'est un aspect sur lequel nous nous pencherons plus tard. Pouvez-vous nous dire ce que vous avez entendu?

**M. d'Entremont :** Je ne suis pas juriste et ne puis entrer dans les détails, mais à notre sens les pêcheurs n'auront pas vraiment une influence sur la pêcherie tant que le ministre ne cèdera pas une partie de son pouvoir décisionnel au profit de l'industrie. Pour cela, il faut modifier la loi.

Also, with regard to administrative sanctions, there is a double jeopardy issue with fining someone and then sanctioning that person. That does not work; it has to go through the courts. This is a way to avoid the court system and have quick, swift, harsh fines so that the penalty matches the crime. Those are only a few examples.

As Mr. Adams mentioned earlier, the act must be changed so that co-management agreements have real teeth, which will force not only his side to act but also the department to act. I am not a lawyer, but this is what we have been told by the department.

**The Chairman:** I would like to explore this matter further.

**Mr. Adams:** Earlier, I think I heard you ask how things work in different areas or is the message getting through. I can speak from where I stand or where I see it. Yes, co-management puts you at the table and your voice is heard in that group. It is working well for us. It does not cure all the problems, but we are working with the science, with DFO, with the system, and we are much better off for it. I think the industry will be better for it in the future.

**Mr. Boland:** On the state of science, I will put it simply. We have an expression in Newfoundland in the fishing industry: DFO science is shrinking itself to excellence. In fact, there are more people presently operating cameras in this room today than there are people from the science department in Newfoundland who work full time on snow crab, and these people are trying to make an assessment on 100 million pounds of crab — no blame to them. The bottom line is this: You cannot take \$450 million out of the department and expect it to perform.

Further to that, I understand the groundfish assessment on 2J3KL is not completed because one of the vessels cannot move. It has mechanical problems. I think that states it well. Need I say more?

[Translation]

**Senator Corbin:** I have a few questions of clarification. When Mr. Haché referred to the auditor general's report of six years ago which led to improvements in attitude and to policy changes, he quoted the following passage on page 6 of the report:

In addition, the Department is pursuing social objectives that it has not articulated to Parliament, and economic objectives for which it has not identified expected results.

This is bureaucratic lingo. What is your understanding of this part of the Auditor General's report and could you explain it to me in clear language?

En outre, pour ce qui est des sanctions administratives, il y a double peine si vous imposez une amende à quelqu'un et le sanctionnez ensuite. Cela ne marche pas; il faut que cela passe par les tribunaux. C'est une façon de court-circuiter le système judiciaire et d'imposer des amendes immédiates et dures de telle façon que la peine corresponde au crime. Ce ne sont là que quelques exemples.

Comme M. Adams l'a mentionné, il faut modifier la loi de façon à ce que les accords de cogestion soient réellement exécutoires, ce qui forcera non seulement les pêcheurs à agir, mais aussi le ministère à agir. Je ne suis pas juriste, mais c'est ce que l'on nous a dit au ministère.

**Le président :** J'aimerais explorer plus avant cette question.

**M. Adams :** Je crois vous avoir entendu demander plus tôt comment les choses fonctionnent dans différentes régions ou si le message passe. Je ne peux vous parler que de ce que je sais. Oui, la cogestion vous donne une place à la table et votre voix est entendue dans ce groupe. Cela fonctionne bien pour nous. Cela ne règle pas tous les problèmes, mais nous travaillons avec les scientifiques, avec le MPO, avec le système et nous nous en portons beaucoup mieux. Je crois que l'industrie s'en portera mieux à l'avenir.

**M. Boland :** Pour ce qui est du travail scientifique, j'exprimerai les choses simplement. Nous avons une expression chez nous, les pêcheurs de Terre-Neuve : le travail scientifique du MPO se rétrécit jusqu'à l'excellence. En fait, il y a davantage de personnes qui font marcher les caméras dans cette salle aujourd'hui qu'il n'y a de scientifiques du ministère à Terre-Neuve travaillant à temps plein sur le crabe des neiges, et ces gens s'échinent à faire une évaluation de 100 millions de livres de crabe — je ne leur fais aucun reproche. Mais on en revient à ceci : vous ne pouvez prélever 450 millions de dollars sur le budget du ministère et compter qu'il fasse un bon travail.

Par ailleurs, je crois savoir que l'évaluation du poisson de fond de la Zone 2J3KL n'est pas terminée parce que l'un des navires est immobilisé. Il a des problèmes mécaniques. C'est assez parlant. Dois-je en dire plus?

[Français]

**Le sénateur Corbin :** J'ai quelques questions afin de clarifier certaines choses. Lorsque M. Haché a fait référence au rapport du vérificateur général datant d'il y a six ans et qui a donné suite à des améliorations d'attitude et des changements de vues politiques, il a cité entre autres, à la page 6 du rapport du vérificateur général, le passage suivant :

En outre, le ministère poursuit des objectifs sociaux qui ne sont pas définis à l'intention du Parlement, ainsi que des objectifs économiques qui ne sont assortis d'aucun résultat estompé.

C'est du langage bureaucratique. Que comprenez-vous dans cet énoncé du rapport du vérificateur général et pourriez-vous me l'expliquer dans un langage compréhensible ?

**Mr. Haché:** I included this sentence because it was part of the conclusion of the report. I do not understand it fully, but I understand the second part where mention is made of “economic objectives for which it has not identified expected results.” This is my understanding: for example, if we want a financially self-reliant industry, we must establish economic and financial thresholds such that the economic objectives of self-reliance of fleets can be reached. Those exercises have not yet been undertaken by Fisheries and Oceans. It has been done on an ad-hoc basis for some fleets, but there has been no such exercise to my knowledge.

As for the social objectives that have not been articulated to Parliament, I do not know what this means. At least we know that the Fisheries Act clearly states that the department, when making decisions, can take into account social and economic objectives. There is no doubt that this is part of the issue.

**Senator Corbin:** For example, a useful social objective was to open the crab fishery to cod and redfish fishers whose stocks collapsed. The social objective was to provide them at least a livelihood.

**Mr. Haché:** Exactly, and I do not think the industry objects to this, it is very aware. However, through wanting to help too much, in the long run the resource gets hurt. One must always be careful, it is always the same problem. When I talk about “balancing the capacity and the resource,” there are two aspects to capacity. There is the capacity to have an economically self-reliant industry, but also an industry that can meet social needs.

**Senator Corbin:** And ultimately, there is a risk of causing a collapse of prices, which we want to avoid.

**Mr. Haché:** Yes, and those are all important aspects that need to be considered. What the auditor general seemed to raise here is that the department did not refine these things as much as it should.

**Senator Corbin:** What would happen if we suddenly excluded traditional snow crab fishers? What would be your reaction in the context of social objectives that aim at providing a livelihood to the greatest number of people possible?

**Mr. Haché:** We must distinguish between the ground fish fleet and the lobster fleet. The department has better defined the needs of the ground fish fleet which was affected by the cod moratorium and their loss of revenue was obvious.

As for the lobster fishers in the Southern Gulf, the loss of income has been much less clearly established. But we would object just as much to the arbitrary withdrawal of licenses as we do to the arbitrary addition of licenses. The logic applies both ways.

**Senator Corbin:** You mean that now that things have been done —

**M. Haché :** J’ai inclus cette phrase parce qu’elle faisait partie de la conclusion. Je ne la comprends pas dans son entier, mais je comprends la deuxième partie où il est fait mention « des objectifs économiques qui ne sont pas assortis d’aucun résultat estompé ». Je la comprends de la façon suivante : par exemple, si on veut une industrie autosuffisante financièrement, il faut établir des barèmes économiques et financiers qui feront en sorte que l’objectif économique de l’autosuffisance des flottilles est atteint. Ces exercices ne sont pas encore faits au ministère des Pêches et des Océans. Cela a été fait de façon ponctuelle et isolée dans certaines flottilles, mais il n’y a pas eu d’exercice à ma connaissance.

Concernant les objectifs sociaux non définis à l’intention du Parlement, je ne sais pas ce que cela veut dire. On peut du moins comprendre de la Loi sur les pêches qu’il est clair que le ministère, lors de la prise de décisions, peut tenir compte d’objectifs sociaux et économiques. Il est certain que cela fait partie de la problématique.

**Le sénateur Corbin :** Par exemple, un objectif social valable a été d’ouvrir la pêche aux crabes aux pêcheurs de morues et de sébastes dont les stocks se sont effondrés. Cet objectif social avait pour but de leur fournir quand même un gagne-pain.

**M. Haché :** Exactement, et je ne pense pas que l’industrie s’objecte à cela, elle est très consciente. Par contre, en voulant trop aider, à long terme on nuit à la ressource. Il faut toujours faire attention, c’est toujours la même question. Quand je dis « balancer la capacité et la ressource », il y a les deux dans la capacité. Il y a la capacité d’avoir une industrie autosuffisante financièrement, mais aussi une industrie qui peut répondre aux besoins sociaux.

**Le sénateur Corbin :** Et ultimement on risque de provoquer l’effondrement des prix, ce qu’on veut éviter.

**M. Haché :** Oui, et ce sont tous des éléments importants à considérer. Ce que la vérificatrice générale semblait soulever ici, c’est que toutes ces choses ne semblent pas avoir été raffinées au point où elles pourraient l’être au niveau du ministère.

**Le sénateur Corbin :** Qu’arriverait-il si on excluait subitement les pêcheurs traditionnels de la pêche au crabe des neiges ? Quelle serait votre attitude, dans ce contexte d’objectifs sociaux qui vise à fournir un gagne-pain au plus grand nombre de gens possibles?

**M. Haché :** Il faudrait distinguer la flotte de pêcheurs de poissons de fond de la flotte de homardières. Le ministère a mieux défini les besoins de la flotte de pêcheurs de poissons de fond qui a été affectée par le moratoire de la morue, et le manque à gagner était clair.

En ce qui concerne les homardières du sud du Golfe, il est beaucoup moins certain que le manque à gagner soit aussi clairement défini. Mais de la même façon qu’on s’objecte à rajouter des permis de façon arbitraire, de la même façon on s’objecterait à en retirer. La logique s’applique dans les deux sens.

**Le sénateur Corbin :** Vous voulez dire que maintenant que les choses ont été faites...

**Mr. Haché:** No, what I mean is to put into place a system for evaluating thresholds that allows meeting those needs while taking into account first the resource, next the viability of the industry and, finally, the possibility to assist and provide for a wider participation.

We must define policies and criteria that are not obvious and this has not yet been done. The exercise is to take place in Phase II of the policy framework. We want this exercise to take place as soon as possible, in order to resolve these questions in an objective manner so that in the future rules will be clear for all.

**Senator Corbin:** You would go so far as to say that we must respect first and foremost the accrued rights of the pioneers of this fishery?

**Mr. Haché:** Essentially, yes. We must guarantee the economic self-sufficiency of the fishery. We must avoid pushing fishers into a situation where they have no other choice than to catch as much fish as possible in order to pay their bills.

Without wanting to be too negative, I would say that the Department was slow to learn the lessons of the ground fish debacle in 1992. At the time, Mr. Cashin had clearly said that we needed to stop. Mr. Crosbie and Mr. Tobin, for their part, said: Who is speaking for the fish?

We should also ask who is speaking for the industry, because we need an economically self-sufficient industry. Nothing prevents other things from happening, but you need certain priorities. We must give priority to those things which, in the long run, will contribute to an abundant resource. Snow crab is the best example of recovery of a resource in the Southern Gulf.

This resource collapsed in 1990 and, without any financial support from anyone, people adopted new management measures and cooperated with the Department. Within a few years, this has become a healthy resource, so much that people bought back plants that investors had abandoned, and this is when they realized that we need to provide a quality product.

Obviously, the price increased in 1995 because the product delivered to Japan was of better quality and also because the fishers had seen the whole chain of production. This evolution was in the opposite direction to what happens usually. It is vertical integration in reverse, where the fisher bought the plant rather than the plant buying the fisher.

Those are the main aspects one needs to understand in terms of access and long term viability of the fisheries.

[English]

**Senator Cowan:** There has been some discussion about the effect of exchange rates and the market. Can you tell me about the market for snow crab, the ultimate market, and about the marketing of snow crab? Are co-ops buying this crab? Is Clearwater Seafoods buying it all? Ultimately, where does it end up?

**M. Haché :** Non, ce que je veux dire c'est qu'il faut arriver à un système d'évaluation des seuils qui permette de répondre à ces besoins en tenant compte d'abord de la ressource, ensuite de la viabilité de l'industrie et, enfin, de la possibilité d'aider et de fournir une participation plus large.

Il faut trouver des politiques et des critères qui ne sont pas évidents et c'est quelque chose qui n'a pas encore été fait. L'exercice est prévu dans la deuxième phase du cadre stratégique. On souhaite faire cet exercice le plus rapidement possible, régler ces questions de manière objective pour que par la suite les règles soient claires pour tout le monde.

**Le sénateur Corbin :** Vous iriez jusqu'à dire qu'il faudrait respecter d'abord et avant tout les droits acquis des pionniers de l'exploitation de cette pêche ?

**M. Haché :** Pour l'essentiel oui. Il faut garantir l'autosuffisance économique de la pêcherie. Il faut éviter de coincer les entrepreneurs au point où ils n'ont pas d'autre choix que d'aller capturer le plus de poissons possible parce qu'il faut payer les comptes.

Sans vouloir être trop négatif, je dirais que c'est lors de la leçon du poisson de fond, en 1992, que le ministère des Pêches s'est traîné les pieds. À l'époque, M. Cashin avait dit clairement qu'il fallait arrêter. M. Crosbie et M. Tobin, quant à eux, avaient dit : Who is speaking for the fish?

Il faudrait aussi se demander qui parle au nom de l'industrie, puisqu'il faut avoir une industrie qui soit autosuffisante économiquement. Rien n'empêche les autres choses de se produire, mais il faut que cela se fasse en fonction de priorités. Il faut savoir donner priorité aux choses qui, à long terme, feront en sorte qu'on aura une ressource prospère. Le crabe des neiges est le plus bel exemple de redressement de la ressource du sud du golfe.

Cette ressource s'était effondrée en 1990 et sans aide financière de personne, les gens ont adopté les nouvelles mesures de gestion et ont collaboré avec le ministère. En l'espace de quelques années c'est devenu une ressource en santé au point où des gens ont racheté les usines que les investisseurs avaient abandonnées et c'est là qu'ils ont réalisé qu'il fallait livrer un produit de qualité.

Bien évidemment, en 1995 le prix a augmenté parce que le produit livré au Japon était de meilleure qualité et aussi parce que les pêcheurs avaient vu toute la chaîne. L'évolution s'est faite de façon contraire à ce qu'on voit habituellement. C'est l'intégration verticale à l'opposé, c'est le pêcheur qui a récupéré l'usine et non l'usine qui a récupéré le pêcheur.

Voilà l'essentiel de ce qu'il faut comprendre quant à la question de l'accès et de la viabilité à long terme des pêcheries.

[Traduction]

**Le sénateur Cowan :** On a parlé des effets du taux de change et du marché. Pouvez-vous me parler du marché du crabe des neiges, de la destination ultime, et de la commercialisation du crabe des neiges? Est-ce que des coopératives achètent ce crabe? Est-ce que Clearwater Seafoods achète le tout? Où finit par aboutir le produit?

**Mr. Boland:** In the case of Newfoundland, it is generally the independent processors. One of the problems in our province is that we do not have a collective marketing strategy. I do not think there is any doubt about that.

Some of the companies operating in Newfoundland also control a number of plants in the Maritimes as well.

In terms of pricing in the U.S. this year, crab sections from Newfoundland have generally been selling at \$2.70 or \$2.80 compared to two years ago at an all time high of \$4.30, a price which was unsustainable. You will always get these peaks and valleys in the industry.

Earlier I mentioned that Alaska introduced a completely different system into their fishery, and normally the bulk of their production goes to Japan. This year when the processors were guaranteed 90 per cent of their plant production, they did not need to compete on wharves. They ended up contracting into their own domestic markets for low prices.

It is a combination of things. We are undoubtedly on the lower end of the market right now in the U.S.

**Senator Cowan:** You mention Japan and the U.S. Are those the two major markets for snow crab?

**Mr. Boland:** Primarily, at least for product from Newfoundland. The U.S. represents the bulk. Japan usually pays the best price but does not take the same volume.

I think the outlook for the market in a year or two is to head the other way. It is certainly at a price now where it will not be consumer resistant. If you give them good quality there is good value and greater demand.

Around this time in 2002 it cost \$1.57 to buy an American dollar. Today it would not cost much more than \$1.12 or \$1.14, which speaks volumes. Multiply that across a product selling for \$2.80 or \$2.90 and you can immediately see the result. The result in Newfoundland would be another 72 cents at the dock.

Structural problems plague our industry. Some relate to coordinated marketing and some to the way we land the product.

Having said that, we will go through some change whether we want to or not. That is part of the problem. If we allow it to happen without intervening and taking the right steps, we will end up with a much bigger mess. There are currently a number of people who would like to leave the industry in Newfoundland. They would like a mechanism to get out, but that does not exist. I do not think the taxpayer of Canada will provide it. The only other obvious way is for the industry collectively to find a way to do it itself. We would like those who want to exit to be able to do so with dignity, to be able to leave with some money to enable

**M. Boland :** Dans le cas de Terre-Neuve, ce sont généralement des transformateurs indépendants qui achètent. L'un des problèmes dans notre province, c'est que nous n'avons pas de stratégie commerciale collective. Cela ne fait aucun doute.

Certaines compagnies actives à Terre-Neuve contrôlent aussi un certain nombre d'usines de transformation dans les Maritimes.

Pour ce qui est du prix aux États-Unis cette année, les quartiers de crabe de Terre-Neuve se vendent généralement à 2,70 \$ ou 2,80 \$, comparé au prix record atteint il y a deux ans de 4,30 \$, un prix qui ne pouvait durer. Vous aurez toujours ces pics et ces creux dans le secteur.

J'ai mentionné tout à l'heure que l'Alaska a introduit un système totalement différent dans sa pêcherie, et normalement le gros de sa production part au Japon. Cette année, avec une garantie pour 90 p. 100 de la production de leur usine, ils n'avaient pas besoin de livrer concurrence sur les quais. Ils ont fini par passer des contrats pour vendre sur leur propre marché intérieur à bas prix.

C'est une combinaison de choses. Nous sommes sans aucun doute à un prix plancher en ce moment sur le marché américain.

**Le sénateur Cowan :** Vous avez mentionné le Japon et les États-Unis. Est-ce que ce sont là les deux principaux débouchés du crabe des neiges?

**M. Boland :** Principalement, du moins pour ce qui est de la production de Terre-Neuve. Les États-Unis achètent le plus gros. Le Japon paye habituellement le meilleur prix, mais n'achète pas un volume aussi important.

Je pense que le marché partira dans la direction inverse dans un an ou deux. Le crabe est certainement à un prix aujourd'hui où il n'y a pas de résistance du consommateur. Si vous lui offrez une bonne qualité, il en aura pour son argent et la demande va augmenter.

Au printemps 2002, il en coûtait 1,57 \$ pour acheter un dollar américain. Aujourd'hui, ce n'est pas plus de 1,12 \$ ou 1,14 \$, ce qui fait une différence considérable. Conjuguez cela au fait que le produit se vend à 2,80 \$ ou 2,90 \$ et vous voyez immédiatement le résultat. Le résultat à Terre-Neuve est une différence de 72 cents à quai.

Notre industrie est en proie à des problèmes structurels. Certains tiennent à la non-coordination de la mise en marché et d'autres à la façon dont nous débarquons le produit.

Cela dit, nous allons subir des changements, que cela nous plaise ou non. C'est une partie du problème. Si nous laissons faire les choses sans intervenir et sans prendre les bonnes mesures, nous allons nous retrouver avec un désastre. Un certain nombre de gens voudraient actuellement quitter la pêche à Terre-Neuve. Ils voudraient un mécanisme pour en sortir, mais cela n'existe pas. Je ne pense pas que le contribuable canadien le fournira. La seule autre façon évidente est que l'industrie, collectivement, trouve un moyen de le faire elle-même. Nous aimerions que ceux qui veulent s'arrêter puissent le faire dignement, puissent partir avec un peu

them to carry on. We would like those who remain behind, who operate the vessels and do the work, to get the quotas.

Unfortunately, in Newfoundland people in the processing sector are now actually buying the quotas and controlling them under what they call trust agreements. You still need someone to fish and to operate a vessel. The processors will put the vessel out to sea and the people who pay for it are those who work as crews. They get paid much less. That is a poor system. It is not where we want to go.

With a bit of proper planning, it can be done. It needs to be done and should be done. Some within the department do not want to do anything. They would rather let it go. There are many examples, both in Canada and in other places in the world, of things that we would rather not have happen in Newfoundland.

**Mr. Adams:** With regard to the gulf, as Mr. Boland mentioned, the majority of the plants that we have been selling to have been bought out by the folks in Newfoundland. Our main market before that happened was the Japanese market, which meant that we got better prices. When those plants went under new ownership, they targeted the U.S. because, for whatever reason, the U.S. was not as fussy about quality of product. Even though the Japanese considered our product worthwhile to buy, we ended up going into the U.S. market. We ended up on the short end of the stick.

**Senator Cowan:** I know what crab looks like when it comes out of the water. Does a uniform product come out of a processing plant regardless of whether it is locally, Japanese or American owned?

**Mr. Adams:** The Japanese come right to the plant. They have a person on the assembly line. They want quality, the best of the best.

**Senator Cowan:** What do they get? Is it canned; is it frozen?

**Mr. Adams:** No, it is whole. That is a good question. We followed the market ourselves and went to Japan in 1998. There is an old saying that the Japanese eat with their eyes. When we were there, crabs were selling for upwards of \$50 each. However, there was one crab in the showcase that was auctioned for \$250. I could not see any difference in its colour. They look at colour and texture. Of course they want quality meat, but it has much to do with what the shell looks like. They want no barnacles on it. They like it white and clean. As my colleague said earlier, crab only live so long and before they die they turn mossy, just as we get grey and lose our hair.

**The Chairman:** Let us not go there.

**Mr. Haché:** The large majority of crab is sold in the United States, with some sold in Japan. There was a change in the market in the 1990s. Japan was taking a lot of crab at the beginning of the 1990s. Now it goes to the U.S. where it is sold by sections. The claws are removed and it is cooked and frozen. That is what is put on the market.

d'argent qui les aidera à vivre. Nous aimerions que ceux qui restent, qui font marcher les navires et font le travail, obtiennent les contingents.

Malheureusement, à Terre-Neuve, les transformateurs rachètent aujourd'hui les contingents et les contrôlent sous le régime de ce qu'ils appellent des accords de fiducie. Mais il faut quand même des gens pour pêcher et faire marcher le navire. Les transformateurs exploitent le navire en mer et ceux qui paient pour cela sont les équipages. Ils touchent beaucoup moins. C'est un mauvais système. Ce n'est pas ce que nous souhaitons.

Avec une bonne planification, ce peut être fait. Il faut le faire, c'est indispensable. Certains au sein du ministère ne veulent rien faire. Ils préfèrent laisser aller les choses. Il existe beaucoup d'exemples, tant au Canada qu'à l'étranger, de choses que nous n'aimerions pas voir arriver à Terre-Neuve.

**M. Adams :** En ce qui concerne le golfe, comme M. Boland l'a mentionné, la majorité des usines auxquelles nous vendons notre prise ont été rachetées par des gens de Terre-Neuve. Avant cela, notre principal débouché était le Japon, ce qui signifiait que nous obtenions de meilleurs prix. Mais ces nouveaux propriétaires ciblent le marché américain parce que, pour je ne sais quelle raison, les États-Unis sont moins regardants quant à la qualité du produit. Bien que les Japonais trouvaient notre produit assez bon pour l'acheter, nous avons fini par vendre sur le marché américain. C'est une mauvaise affaire pour nous.

**Le sénateur Cowan :** Je sais à quoi ressemble un crabe lorsqu'il sort de l'eau. Est-ce qu'un produit uniforme sort d'une usine de transformation, que son propriétaire soit un local, un Japonais ou un Américain?

**M. Adams :** Les Japonais viennent directement à l'usine. Ils ont un représentant sur la chaîne de production. Ils veulent de la qualité, la crème de la crème.

**Le sénateur Cowan :** Qu'achètent-ils? Est-ce que ce sont des boîtes de conserve, ou du produit congelé?

**M. Adams :** Non, c'est du crabe entier. C'est une bonne question. Nous avons suivi nous-mêmes le marché et sommes allés au Japon en 1998. Un vieux dicton veut que les Japonais mangent avec les yeux. Lorsque nous étions là-bas, les crabes se vendaient jusqu'à 50 \$ pièce. Cependant, un crabe dans la vitrine s'est vendu aux enchères pour 250 \$. Je ne voyais aucune différence de couleur. Ils regardent la couleur et la texture. Bien sûr, ils veulent une chair de qualité, mais beaucoup tient à l'apparence de la carapace. Ils ne veulent pas y voir de bernacles. Ils aiment le crabe blanc et propre. Comme mon collègue l'a dit plus tôt, la longévité des crabes est réduite et avant de mourir ils deviennent verdâtres, tout comme nous grisonnons et perdons nos cheveux.

**Le président :** Ne parlons pas de cela.

**M. Haché :** La grande majorité des crabes sont vendus aux États-Unis, et une petite quantité au Japon. Il y a eu un changement sur le marché dans les années 90. Le Japon achetait beaucoup de crabes au début des années 90. Maintenant ils partent aux États-Unis, où ils sont vendus en quartiers. Les pinces sont enlevées et le reste est bouilli et congelé. C'est ce que l'on trouve sur le marché.

There is whole crab, but there is very little diversification in terms of what is sold. In northern New Brunswick we have a plant that is owned by the Japanese and they do many things there. They do what they call "wallet" crab — whole crab sell for a huge price. For the Japanese, appearance counts more than anything else.

**The Chairman:** We will be talking to department officials next. I would like us to reflect on the areas of questioning that we should be dealing with. Three important items are the science council, sanctions such as stiffer fines, and changes to the Fisheries Act. I would like you to comment on this so that we have an idea of priorities for questioning the department. As well, we should deal with trust agreements and the problem that Senator Adams identified, that is, absentee owners in the fishery.

Of that mix, it seems to me that the issue of absentee ownership is important in some areas but not necessarily all. Downloading of department responsibility is another issue. Science is a serious issue that we must raise as well.

I would like us all to reflect on that for a minute because we need to know what we will ask the department officials when we meet with them.

**Mr. Haché:** An important thing that needs to be done is the second phase of the framework that I mentioned in my remarks. This framework is important. It deals not only with access. I and my colleagues would encourage this committee to encourage the department to go ahead with the second phase, because it will allow industry and the department to answer some very important questions concerning access and co-management.

All the other points that you mentioned, Mr. Chairman, are valuable.

In terms of absentee ownership and an exit strategy, we must distinguish between the IQ and ITQ programs and absentee ownership. There are IQ programs in which there is no absentee ownership whatsoever, and those programs work extremely well as long as they are based on an economic threshold where a fisherman has enough quota to have a prosperous or profitable business. That is a very good approach and we strongly encourage it.

**The Chairman:** ITQs by themselves, then, are not necessarily a problem in principle.

**Mr. Haché:** No. IQs are very good now. ITQs are very good also as a rationalization mechanism because what it allows is someone to sell his quota to someone else and get out of the fishery without any cost to the taxpayer. Then, that guy who bought the quota must be protected by the law of fisheries or by the minister so that he keeps this share that he bought, at least for 20 years or 25 years, so that he can have a profitable business.

Aside from the idea of absentee ownership, we have seen another problem with ITQ programs. In the 1990s, for instance, there were too many shrimp fishers in the gulf, so they got into an ITQ program. There are fishers in northern New Brunswick who

Il y a aussi du crabe entier, mais avec très peu de diversification dans les ventes. Dans le nord du Nouveau-Brunswick, nous avons une usine appartenant à des Japonais et il s'y fait beaucoup de choses. Ils font ce que l'on appelle le crabe « portefeuille » — le crabe entier se vend à un prix énorme. Pour les Japonais, l'apparence compte plus que tout.

**Le président :** Nous allons recevoir les fonctionnaires du ministère la prochaine fois. J'aimerais que nous réfléchissions tous aux questions que nous devrions leur poser. Trois aspects importants sont le Conseil des sciences, des sanctions telles que des amendes plus lourdes et les modifications à la Loi sur les pêches. J'aimerais avoir votre avis afin que nous ayons une idée des questions prioritaires à poser au ministère. Il faudrait traiter également des accords de fiducie et du problème soulevé par le sénateur Adams, celui des propriétaires de quotas inactifs.

Dans ce panier, il me semble que la question des propriétaires absents est importante pour certaines régions mais pas nécessairement toutes. Le fait que le ministre se décharge de ses responsabilités est un autre problème. La recherche scientifique est un problème grave que nous devons soulever également.

J'aimerais que nous réfléchissions tous pendant une minute car il faut que nous sachions quelles questions poser aux fonctionnaires ministériels lorsque nous les rencontrerons.

**M. Haché :** Une chose importante à réaliser est la deuxième phase du cadre stratégique que j'ai mentionnée dans mon exposé. Ce cadre est important. Il ne porte pas seulement sur l'accès. Moi et mes collègues, nous invitons votre comité à encourager le ministère à avancer avec la deuxième phase, car celle-ci permettra à l'industrie et au ministère de répondre à quelques questions très importantes relativement à l'accès et à la cogestion.

Tous les autres points que vous avez mentionnés, monsieur le président, sont précieux.

Pour ce qui est des propriétaires non exploitants et d'une stratégie de sortie, il faut distinguer entre les CI et les CIT et l'absentéisme. Il existe des programmes de CI où il n'y a pas de propriétaires absents, et ces programmes fonctionnent extrêmement bien à condition d'être fondés sur un seuil économique tel qu'un pêcheur dispose d'un contingent suffisant pour que son entreprise puisse être prospère ou profitable. C'est une très bonne approche et nous l'encourageons fortement.

**Le président :** Les CIT en soi ne sont donc pas nécessairement un problème.

**M. Haché :** Non. Les CI sont maintenant très bons. Les CIT sont également très bons comme mécanisme de rationalisation car ils permettent au titulaire de vendre son contingent à quelqu'un d'autre et de quitter la pêche sans qu'il n'en coûte rien au contribuable. Ensuite, la personne qui a acheté le quota doit être protégée par la Loi sur les pêches ou par le ministre de façon à pouvoir conserver la part qu'il a achetée pendant 20 ou 25 ans, afin de pouvoir construire une entreprise profitable.

Outre la notion de propriétaire absent, nous avons constaté un autre problème avec les programmes de CIT. Par exemple, dans les années 90, il y avait trop de pêcheurs de crevettes dans le golfe et on a mis en place un programme de CIT. Des pêcheurs du nord

bought quota at a fairly big price, and five years after that the department decided to share with other people freely, which killed the purpose, Mr. Chairman.

We have to be very careful. You have the absentee ownership question that could relate either to quota or licences. You can have a competitive fishery where you have a guy who owns a licence and maybe he is not fishing. Therefore, we have to make a distinction in terms of absentee ownership and not link that directly to a sound management approach in certain fisheries. IQs do not fit everything, but we have to be careful with that.

The main concept is to develop a fishery where an owner-operator or family operated business has enough quota to produce wealth and protect the resource for the future. Owner-operator is the way to go, but in the sense that I have just described.

**The Chairman:** Mr. Boland, you are writing to Sears Catalogue and you have a wish list for Christmas. What is at the top of the list?

**Mr. Boland:** In the case of Newfoundland, first, it would be to just shore up the fleet separation issue and the concept of the owner-operator. It is actually stated in the principles of the Fisheries Act and the policy. If it is there and you are not going to make sure the spirit of it is there, why have it there? We cannot call it a horse by a different name.

There is a need in the Newfoundland industry, at least on the harvesting side, to have a rationalization program. I believe there is a role for government to play in that respect as well. At the same time, we cannot really enter into that program without having the fleet separation policy fixed as well.

Again, there is confusion over IQs and ITQs. I suppose, in a roundabout way, that is really what I am saying. With regard to ITQs, of course, if I leave, then my quota goes to everyone else in the fleet. I am gone; hence, they should be a bit better off. The problem in this country right now is I do not know why anyone would want to sell their quota. Ask the department. If I have a quota right now and I have access on a piece of paper, I can hold it forever. There is no requirement to operate a vessel that I own or actually go to sea. Ask the department when they appear before this committee; it just does not happen.

That is the problem the senator from Nunavut has got to deal with. At the end of the day, someone may put your communities into the mix, but the other guys will stay there. That is the problem. Maybe it is not simplistic to fix the problem, but this is the direction in which we need to go.

We need more money put back into science and more for proper resources. I suppose some will say that no matter how much you spend it will never be enough and there will always be a need for more. Well, some problems are not always fixed by

du Nouveau-Brunswick ont acheté des contingents à un prix assez considérable, et cinq ans après le ministère a décidé de partager la ressource gratuitement avec d'autres, ce qui a anéanti le programme, monsieur le président.

Il faut faire très attention. Il y a le problème des propriétaires non exploitants, qui se pose aussi bien avec les contingents qu'avec les permis. Vous pouvez avoir une pêcherie concurrentielle avec un gars qui possède un permis et ne pêche pas forcément. Par conséquent, il faut faire une distinction lorsqu'on parle de propriétaires absents et ne pas relier directement cet élément à une bonne approche de gestion de certaines pêcheries. Les CI ne sont pas appropriés dans tous les cas et il faut se montrer très prudent.

Le grand principe consiste à créer une pêcherie où un propriétaire-exploitant ou une entreprise familiale dispose d'un contingent suffisant pour produire de la prospérité et protéger la ressource pour l'avenir. Ce qu'il faut viser, c'est une flotte de propriétaires-exploitants comme celle que je viens de décrire.

**Le président :** Monsieur Boland, vous écrivez au catalogue Sears et vous avez une liste de souhaits pour Noël. Qu'inscrivez-vous en haut de la liste?

**M. Boland :** Dans le cas de Terre-Neuve, j'inscrirais en première place la question de la séparation de la flotte et la notion de propriétaire-exploitant. Cela figure déjà dans les principes de la Loi sur les pêches et de la politique. Mais si l'on ne va pas en appliquer l'esprit, pourquoi en parler là? Il faut appeler un chat un chat.

Un programme de rationalisation de la flotte de pêche de Terre-Neuve est indispensable. Je crois qu'il y a un rôle pour le gouvernement à jouer à cet égard. Mais on ne peut réellement engager un tel programme sans que la politique de séparation de la flotte ne soit réglée en même temps.

Encore une fois, il règne une confusion au sujet des CI et des CIT. Tout ce que je dis nous ramène à cela, indirectement. En ce qui concerne les CIT, bien entendu, si je m'en vais, alors mon contingent profite à tous les pêcheurs qui restent. Je suis parti, et donc chacun se portera un peu mieux. Le problème à l'heure actuelle, dans ce pays, c'est que nul n'est incité à vendre son contingent. Posez la question au ministère. Si je possède aujourd'hui un contingent et que je possède un bout de papier, je peux le conserver à jamais. Rien ne m'oblige à exploiter un navire qui m'appartienne ou à sortir en mer. Posez la question au ministère lorsqu'il comparaitra devant vous, cela ne se fait tout simplement pas.

C'est le problème auquel est confronté le sénateur du Nunavut. En fin de compte, peut-être mettra-t-on vos collectivités dans le mélange, mais les autres gars resteront. C'est là le problème. La solution du problème n'est peut-être pas simple, mais c'est la direction dans laquelle il faut s'engager.

Il faut rétablir les crédits à la recherche scientifique afin de protéger les ressources. Je suppose que quelqu'un rétorquera que, quelle que soit la somme, elle ne suffira jamais et qu'il en faudra toujours plus. Certes, on ne peut pas régler tous les problèmes

money, but I believe that in the given instance we have gone too far the other way and there are not enough resources to do the job that is required.

Mr. d'Entremont summed it up when he talked about a simple amendment to the Fisheries Act dealing with sanctions. One of the most frustrating things in the fishing industry is that Canada will put a man on Mars before that will ever happen in Ottawa. Those of us who live in Newfoundland know how things work. I mean, Senator Rompkey could not go home and explain to the people of his community why that would be so difficult to do. It is only just a few words on a piece of paper, is it not, Senator Rompkey? People would never grasp the concept why that could not be done. Well, it has not been done and it is relatively simple.

Again, I believe that this is important, but it illustrates the point of why it is so big and it is so hard to move things.

**Mr. d'Entremont:** As far as my wish list goes, I think the FRCC would say that the science council would have to be composed of fishermen and scientists working together and having discussions at least once a year. It would be a venue to speak on all the different issues: practices, the science, assessments. In many cases the southern gulf, which I keep coming back to, was hit in the late 1980s with a crisis and they have learned a lot on what should be done to protect their fishery and a lot of it is lessons learned. As was mentioned earlier, we do not have to reinvent the wheel in many of these areas, we just need discussion.

First, that would be very useful. Many people to whom we have talked during our consultations did not realize that crab was so easy to kill and the mortality rate is so high. A lot of that is education and this would help.

Changes to the Fisheries Act would certainly need to happen for the common themes of sanctions and co-management. Industry is begging for sanctions and co-management. They want tougher policing. They want stricter rules and they want a say. That needs to push through.

Concerning the rationalization plans, however or whatever plan is used, you need to be able to balance the capacity with the available resource. The fishing industry has to put fish on the marketplace at a price and quality compared to the rest of the world. They have very little control over the price of fuel, the exchange rate and all those things. That is a very fluid environment and has to be kept in check and taken into account.

**Mr. Adams:** I will echo what my colleagues have said. At the top of my wish list is that science somehow seems to be getting their funding at least, but at the department end it is becoming less and less. When we get into co-management, we have to pick up the slack and that leaves us in a dark corner when we get into the marketing end of it. Our dollars get depleted as well. We have to look hard at that and keep that level of funding coming for science.

avec de l'argent, mais je crois que dans ce cas particulier on est allé trop loin dans le sens de l'austérité et qu'il n'y a plus assez de ressources pour faire le travail qui s'impose.

M. d'Entremont a bien résumé un aspect en disant qu'il suffirait d'une simple modification de la Loi sur les pêches relativement aux sanctions. L'une des choses les plus frustrantes pour les pêcheurs est que le Canada enverra un homme sur la lune avant que cela soit jamais fait par Ottawa. Nous, à Terre-Neuve, nous savons bien comment les choses se passent. Le sénateur Rompkey ne pourra jamais rentrer chez lui et expliquer autour de lui pourquoi cela est si difficile à faire. Il suffit de quelques mots sur un bout de papier, n'est-ce pas, sénateur Rompkey? Les gens ne comprendront jamais pourquoi cela ne peut se faire. Eh bien, cela n'a pas été fait, alors que c'est relativement simple.

Encore une fois, je crois que c'est important et illustre bien la difficulté à faire bouger les choses.

**M. d'Entremont :** Pour ce qui est de ma liste de souhaits, je pense que le CCRH dirait que le Conseil scientifique devrait être composé de pêcheurs et de scientifiques qui se concertent et se réunissent au moins une fois par an. Ce serait un lieu où parler de tous les problèmes différents : les pratiques, les données scientifiques, les évaluations. À bien des égards, le sud du golfe, auquel je ne cesse de me référer, a été touché à la fin des années 80 par une crise et les pêcheurs de là-bas ont beaucoup appris sur ce qu'il faut faire pour protéger leurs pêcheries et souvent il suffit de tirer les leçons de l'expérience. Comme je l'ai mentionné, dans nombre des autres secteurs, il n'est pas nécessaire de réinventer la roue, il suffit d'ouvrir une discussion.

Je pense donc que ce serait très utile. Beaucoup de gens auxquels nous avons parlé pendant nos consultations ne réalisaient pas que le crabe est si fragile et le taux de mortalité si élevé. Il y a donc un travail d'éducation à faire et cette mesure serait utile.

Il faut certainement modifier la Loi sur les pêches sur le plan des thèmes communs des sanctions et de la cogestion. L'industrie plaide à genoux pour des sanctions et la cogestion. Elle réclame des contrôles plus stricts. Elle réclame des règles plus strictes et veut avoir son mot à dire. Il faut que cela passe.

En ce qui concerne les plans de rationalisation, toutefois, ou quelles que soient les mesures prises, il faut pouvoir assortir la capacité à la ressource disponible. Nos pêcheurs doivent fournir au marché du poisson à un prix et d'une qualité comparables au reste du monde. Ils ont très peu de contrôle sur le prix du carburant, le taux de change et tous ces autres facteurs. C'est là un environnement très fluide, et cela doit être pris en compte et maîtrisé.

**M. Adams :** Je me fais l'écho de ce que mes collègues ont dit. En haut de ma liste de souhaits figure le rétablissement, à tout le moins, des crédits pour la recherche scientifique, mais le ministère en donne de moins en moins. Dans le cadre de la cogestion, c'est nous qui devons suppléer au manque et ce n'est pas facile vu le volet commercial. Nous aussi sommes à court d'argent. Il faut revoir cela de près et continuer à financer la science.

We have been fairly silent on the issue of oil and gas. The reason I raise it at this point is that we are trying to save every last crab for the future. In Area 19 in particular, we have learned a great lesson the last four years. There is a will to do some oil and gas business in our zone, and we bucked it. The best that we could do at the time was some science work along with the seismic work, and the news is not coming out very good. I do not know if you people in this area are aware, but that is the best they have right now. They need more education.

The owner-operator issue must also be dealt with, but I am not sure at what level. I have fishermen in our association opposed to any changes because they have family trust agreements on a one-on-one basis if a brother or uncle helped them out or the bank. I would look at that situation and be very careful so as not to paint everyone with the same brush.

There are questions about the panel that was recommended regarding the FRCC, the panel on access to licensing. We have some real concerns. Again, it requires more discussion before we finalize that proposal. For example, changes to the Fisheries Act are very important. It will give co-management more teeth. The previous minister, Mr. Regan, said he did not want to have all that responsibility; he wanted to hand that over. I hope the minister of the day is of the same mind.

I will finish the marketing issue. That is the key point. If the processing plants in the whole industry could come together, it would be extremely helpful. We had a discussion in Newfoundland on that very important issue last week. One cannot live without the other and there must be something done in that regard.

**The Chairman:** I want to thank the senators for their questions. We have had a useful discussion. In particular, I wish to thank our witnesses for coming here today. You have identified areas that we can and will pursue. We are hoping that fairly soon — perhaps sometime early this summer — we will issue a report out, at least a brief one. We hope you will find favour with it.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Tuesday, June 13, 2006

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day at 7 p.m. to examine and report on issues relating to the federal government's new and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans.

**Senator Bill Rompkey** (*Chairman*) in the chair.

Nous avons été relativement silencieux sur le problème du pétrole et du gaz. La raison pour laquelle je l'aborde à ce stade est que nous cherchons à préserver jusqu'au moindre crabe pour l'avenir. Dans la Zone 19 en particulier, nous avons appris une grande leçon au cours des quatre dernières années. On veut faire de la prospection pétrolière et gazière dans notre zone et nous avons résisté. Le mieux que nous avons obtenu a été de faire un peu de travail scientifique en même temps que le travail sismique et les résultats ne sont pas très encourageants. Je ne sais pas si vous êtes informés de cela, mais ce sont les meilleures données que l'on possède. Il faut davantage d'éducation.

Il faut également s'attaquer à la question des propriétaires-exploitants, mais je ne sais pas à quel niveau. Certains pêcheurs de notre association sont opposés à tout changement parce qu'ils ont des accords de fiducie familiale lorsqu'un frère ou un oncle les a aidés, ou bien la banque. Il faut examiner cette situation de près et faire attention de ne pas mettre tout le monde dans le même sac.

Il se pose des questions au sujet du panel recommandé par le CCRH, celui sur l'accès aux licences. Nous avons quelques préoccupations très réelles. Là encore, il faut plus de discussions avant que l'on finalise le projet. Par exemple, les modifications de la Loi sur les pêches sont très importantes. Il faut donner plus de poids à la cogestion. Le ministre précédent, M. Regan, disait qu'il ne voulait pas avoir toute la responsabilité sur les épaules, il voulait en transmettre une partie. J'espère que le ministre actuel est du même avis.

Je finis avec le problème de la commercialisation. C'est l'élément clé. Si les usines de transformation dans toute l'industrie pouvaient se concerter, ce serait extrêmement utile. Nous avons eu une discussion à Terre-Neuve la semaine dernière sur ce sujet très important. Les uns ne peuvent vivre sans les autres et il faut faire quelque chose sur ce plan.

**Le président :** Je veux remercier les sénateurs de leurs questions. Nous avons eu une discussion utile. Je veux tout particulièrement remercier nos témoins d'être venus nous rencontrer aujourd'hui. Vous avez isolé des aspects que nous pouvons creuser davantage et nous le ferons. Nous espérons que nous publierons un rapport, au moins un texte court, très bientôt — peut-être au début de l'été. Nous espérons que vous en serez satisfaits.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mardi 13 juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit ce jour à 19 heures afin d'examiner, pour en faire rapport, les questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada.

**Le sénateur Bill Rompkey** (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

**The Chairman:** Welcome everybody, particularly our witnesses from Fisheries and Oceans Canada, Mr. David Bevan, ADM, Fisheries and Aquaculture Management, and Denis Rivard, Associate Director General, Ecosystem Science. I gather you have been here before.

Tonight, we continue our study of the emerging policy framework, but particularly focusing on crab. We had a session, you will remember, with some of the people in the boats, a useful session in which they identified areas to ask questions about this evening.

Perhaps, gentlemen, you can make some opening comments and then we will have questions.

**David Bevan, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, Fisheries and Oceans Canada:** I will keep the opening comments short to allow maximum time for questions. I know you have heard from other witnesses. Therefore, I assume you are familiar with many aspects of the crab fishery.

The fishery is based on a conservation framework, whereby we target only the large male crab in the population and leave all juveniles and females in the water.

In addition, we have protocols to protect the crab that are moulting for the last time. They are moulting into the fishery so they have to be protected; they are called white crab and they have a soft shell. If they are handled, they will have a high mortality. Another part of our conservation framework is to protect those white crab from handling by having the fishery open as early in the season as we can; and by putting in place what are called white shell protocols, whereby in the event we have a high incidence of these white crab encountered in the fishery, we will shut the fishery down.

**The Chairman:** How do you decide when to shut the fishery down?

**Mr. Bevan:** We have grids in the ocean. If, in the grid, the incidence of white shell hits 20 per cent of the large males, we shut that grid down. In the event that too many grids are shut down, we will shut down the fishery. It is a means by which you prevent handling of these vulnerable crabs. You target only the males and only enough males so that you leave an opportunity for the males to reproduce before they are captured.

This fishery is also subject to significant cycles of abundance. The peak, for example, in the southern Gulf of St. Lawrence can be up to three times the valley. For example, in the last cycles, we had about 30,000 tonnes at the peak; at the bottom, we had 8,000 tonnes and then back up to 25,000 tonnes or so and down again. Now, we are at another peak. We had 33,000 tonnes and the catch is coming down — there are 30,000-plus tonnes in the Gulf and we are now on the downward cycle.

[Traduction]

**Le président :** Bonjour à tout le monde, particulièrement à nos témoins de Pêches et Océans Canada, M. David Bevan, SMA, Gestion des pêches et de l'aquaculture, et Denis Rivard, directeur général associé, Sciences de l'écosystème. Ce n'est pas la première fois que nous nous voyons, je crois.

Nous allons donc poursuivre notre étude sur le cadre stratégique en évolution en nous intéressant plus particulièrement au crabe. Vous vous souviendrez que nous avons rencontré des pêcheurs lors d'une séance qui s'est avérée fort utile et à l'occasion de laquelle nos interlocuteurs ont dégagé les grandes questions à poser ce soir.

Messieurs, je vous invite à commencer par quelques remarques liminaires, après quoi nous passerons aux questions.

**David Bevan, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, Pêches et Océans Canada :** Je serai très bref afin de réserver un maximum de temps aux questions. Comme vous avez rencontré d'autres témoins, je suppose que vous connaissez déjà bien des aspects de la pêche au crabe.

Ce genre de pêche est axé sur un cadre de conservation en vertu duquel on ne cible que le mâle adulte de grande taille, le reste de la population — c'est-à-dire les jeunes et les femelles — n'étant pas prélevé.

De plus, nous avons conclu des protocoles visant à protéger le crabe lors de sa dernière mutation. L'exuviation prend place sur les fonds de pêche où les crabes ne sont donc pas protégés; on parle alors de crabe mou ou à carapace molle. La manipulation de ces crabes occasionne des taux de mortalité élevés. L'autre volet du cadre de conservation consiste à protéger le crabe mou contre les risques de manipulation en ouvrant la pêche le plus tôt possible et en appliquant des protocoles de protection du crabe à carapace molle qui prévoient la fermeture des secteurs où l'on relève une forte concentration de crabes mous.

**Le président :** En fonction de quoi décidez-vous qu'il faut fermer un secteur de pêche?

**M. Bevan :** Nous avons quadrillé le fond de l'océan. Si, dans un carré, les crabes mous représentent plus de 20 p. 100 de la population de mâles murs, nous fermons le secteur. Quand trop de secteurs sont fermés, nous fermons carrément la pêche. Cela nous permet d'éviter la manipulation de ces crabes qui sont vulnérables. On ne cible normalement que les mâles murs et on limite le nombre de prises pour laisser suffisamment de crabes adultes afin qu'ils se reproduisent avant de les capturer plus tard.

En outre, ce type de pêche accuse des cycles d'abondance de forte amplitude. Dans le golfe du Saint-Laurent, les pics peuvent être trois fois plus importants que les creux. Lors du dernier cycle, par exemple, nous avons atteint un pic de 30 000 tonnes, mais le creux n'a été que de 8 000 tonnes avant que nous ne repassions à 25 000 tonnes et ainsi de suite. Nous venons tout juste de franchir un autre pic. Dans le golfe, nous sommes passés par un sommet de 33 000 tonnes et le nombre de prises est en train de diminuer, ce qui veut dire que nous amorçons un cycle à la baisse.

The fishery is subject to significant variations in abundance, and also significant variations in price. Crab fisheries around the world are also subject to those cycles of abundance. You can have peaks in Alaska and the Russian fishery, and if they coincide with our peaks, price can be an issue. Right now, there are significant pressures on price. As other retailers enter the market, they squeeze the profits out of the value chain between the fishermen and the retail sector. We are seeing a significant decline in price — I am sure people have told you that — as well as an increase in costs.

The fishery is subject to significant changes, and we have to deal with those changes in terms of adapting to them. In the past, that has been done, but it will be more challenging this time out as there are a large number of participants in the Newfoundland fishery and more pressure on the economics of the fishery than we have had in the past number of years.

I believe that is all I need to say in terms of opening remarks. I leave it open to questions for clarification.

**The Chairman:** Do you want to make some comments?

**Denis Rivard, Associate Director General, Ecosystem Science, Fisheries and Oceans Canada:** Yes: Maybe I can say a few words to situate you in terms of the science in the department. In particular, I can speak in relation to the snow crab fishery, since this topic interests you.

Snow crab science is the same as the science done for other species, and we try to apply the same model across the country.

Data is collected by scientists and also by fishermen themselves. That information is brought to meetings where there are not only other DFO scientists at the table but we can invite international scientists sometimes; we can invite scientists from universities; and we also have industry participation — fishermen who are invited to explain the data, what they see in the field and so on.

These meetings lead to formal advisory reports that focus on the stock's status and provide recommendations on conservation issues — on catch levels that are acceptable, given the state and condition of the stock. These meetings are thoroughly documented. They are documented on websites on a regular basis; and, usually, these assessments are annual.

For snow crab, in particular, I am sure that you have learned there are many sources of information. Catch rates, or the information from the fishermen's log book are used as an indication of the performance of the fishery. We also have post-season surveys; and in some cases, when we can afford it, we have trawl surveys.

Trawl surveys are interesting as they allow you to pinpoint more accurately how much there is on the ground. Most recently, we have been able to expand some of the indices we have.

Cette ressource halieutique est sujette à d'importantes variations cycliques quant aux populations et aux prix du marché. Partout dans le monde la pêche au crabe est sujette à ces cycles d'abondance. Si les pics en Alaska et en Russie coïncident avec les nôtres, ils peuvent entraîner les prix à la baisse. Pour l'instant, il se trouve que les prix sont poussés vers le bas. De plus, l'arrivée de nouveaux détaillants sur le marché provoque une contraction des marges bénéficiaires entre le pêcheur et le secteur du détail. On constate une importante diminution des prix — je suis sûr qu'on vous l'a dit — de même qu'une augmentation des coûts.

Le secteur des pêches est sujet à des changements considérables auxquels nous devons nous adapter. Nous y sommes parvenus jusqu'ici, mais, cette fois-ci, ce sera de plus en plus difficile étant donné le grand nombre de pêcheurs à Terre-Neuve et les pressions économiques plus importantes qui s'exercent sur les pêches depuis quelques années.

Voilà, c'est tout ce que je voulais déclarer en introduction, et je m'en remets à vos questions pour vous apporter des précisions.

**Le président :** Avez-vous des remarques à faire?

**Denis Rivard, directeur général délégué, Sciences de l'écosystème, Pêches et Océans Canada :** Oui. Je dois vous dire quelques mots au sujet de la recherche que nous effectuons au ministère. Je vais plus particulièrement vous parler de la pêche au crabe des neiges, puisque c'est le sujet qui vous intéresse.

La recherche sur le crabe des neiges ressemble à celle que nous effectuons pour n'importe quelle autre espèce et nous nous efforçons d'appliquer le même modèle à l'échelle du pays.

Les scientifiques, mais aussi les pêcheurs recueillent les données dont nous avons besoin. Cette information nous est communiquée lors de rencontres que nous avons non seulement avec d'autres scientifiques du MPO, mais aussi avec des scientifiques internationaux que nous invitons à l'occasion, avec des chercheurs d'université et des représentants de l'industrie... Nous invitons aussi les pêcheurs pour qu'ils nous commentent les données, nous disent ce qu'ils constatent sur place et ainsi de suite.

Après ces réunions, nous produisons des rapports consultatifs officiels sur l'état du stock dans lesquels nous formulons des recommandations relatives à la conservation, par exemple, en ce qui a trait aux niveaux de prises acceptables compte tenu de l'état du stock. Ces réunions sont fort bien documentées et leurs contenus sont régulièrement versés sur les sites Internet; en général, ces évaluations sont annuelles.

Pour ce qui est du crabe des neiges, je suis certain que vous aurez appris qu'il existe de nombreuses autres sources d'information. Pour nous faire une idée du rendement des pêches, nous nous appuyons sur les taux de prise ou sur les informations contenues dans les journaux de bord des pêcheurs. Nous effectuons également des enquêtes après la saison et, dans certains cas, quand nous pouvons nous le permettre, nous faisons des relevés au chalut.

Celles-ci sont intéressantes parce qu'elles permettent de déterminer avec plus d'exactitude l'importance des stocks présents sur les fonds marins. Récemment, nous avons augmenté le nombre

For example, in the Newfoundland stocks, where we had only catch-rate information, which is only a first level of information on the stocks, we were able to involve the fishermen in post-season surveys. Over time, we hope this information will improve the quality of our assessments.

As a last word, I want to indicate that we are in evolution as a science group. We have to respond to emerging issues. The nature of the work now is different than what it used to be.

We face a number of questions with respect to ecosystems and biodiversity. Species at risk, for example, are a consideration now that we must put in our assessments. Invasive species can be another aspect, as well. As we evolve as a group, we have to answer not only traditional management questions, but also questions from a wide variety of stakeholders.

Finally, in terms of the way to do business, collaboration is the key — collaboration with the industry, both in trying to involve them in collecting data and assisting in surveys, for example, but also involving them in analyzing the data and discussing results. At the end of the day, the industry will not subscribe entirely perhaps to the results because they affect their business quite a bit, but at least they have a chance to be there, question the science and see the evolution in how the advice is arrived at.

**Senator Comeau:** I have a few questions, some of which might not seem related. First, the Fisheries Resource Conservation Council, FRCC, issued a report on the crab industry about a year and a half ago, wherein it recommended that the advice and involvement of non-licence holders, the people of the community, be sought. Has the department taken this advice as a good possibility — to involve the community?

**Mr. Bevan:** I think that involvement is also in the Atlantic Fisheries Policy Review framework, where we recognize that interest. Not only the licence holders but other people as well are impacted by the way we manage fisheries.

We have not fully responded to that particular challenge yet. We need to look at new consultative processes to engage communities in the process, but of course we have seen things such as the summit in Newfoundland and Labrador where the premier brought together fishery groups, industry, academics and community leaders to look at how to restructure that fishery, particularly the shrimp and crab, in order to have a sustainable and viable industry in rural Newfoundland. That was one example. We are asked now to consider that approach in other areas, but we have not incorporated it directly into our consultative bodies, the advisory committees and, for example, the crab plans in the Gulf of St. Lawrence or Maritimes this year. Discussions were held with the licence holders directly and we

d'indices que nous appliquons. Par exemple, en ce qui concerne les stocks de Terre-Neuve, nous n'avions jusqu'à présent que des informations sur les taux de capture, soit le premier degré d'information sur les stocks, mais nous avons réussi à obtenir la participation des pêcheurs à des enquêtes réalisées après la saison. Avec le temps, nous espérons que cette information nous permettra d'améliorer la qualité de nos évaluations.

Un dernier mot : notre groupe scientifique est en constante évolution. Nous devons nous adapter aux questions de l'heure. La nature de notre travail a changé.

Nous sommes maintenant confrontés à un certain nombre de questions concernant les écosystèmes et la biodiversité. Par exemple, dans nos évaluations, nous devons à présent tenir compte des espèces à risque. Il y a aussi les espèces envahissantes. Au fur et à mesure qu'il évolue, notre groupe doit répondre non seulement à des questions de gestion traditionnelles, mais aussi à des questions que nous posent tout un éventail d'intervenants.

Enfin, notre méthode de travail est caractérisée par la collaboration, notamment avec l'industrie que nous cherchons à associer à la collecte des données et aux études que nous réalisons, mais que nous invitons aussi à participer à l'analyse des données et des résultats. En fin de compte, même si l'industrie ne souscrit pas entièrement aux résultats — qui ont un effet marqué sur ses activités commerciales — elle a au moins la possibilité d'être présente, de poser des questions sur les recherches et de voir tout ce qui précède la formulation de nos avis.

**Le sénateur Comeau :** J'ai quelques questions qui n'ont pas forcément de lien entre elles. D'abord, le Conseil canadien des pêcheurs professionnels, le CCPP, a produit un rapport sur l'industrie du crabe il y a environ un an et demi dans lequel il recommande de solliciter l'avis et la participation de non-titulaires de permis, de gens de la collectivité. Le ministère a-t-il envisagé d'appliquer ce conseil, c'est-à-dire de faire appel à la collectivité?

**M. Bevan :** Je crois qu'il est également question de ce type de participation dans le cadre de l'examen de la politique sur les pêches dans l'Atlantique. En effet, les détenteurs de permis ne sont pas les seuls à être concernés par la façon dont nous administrons les pêches.

Nous n'avons pas encore vraiment donné suite à cela. Nous allons devoir songer à mettre en œuvre des processus de consultation pour mobiliser les collectivités. Certes, il y a eu, par exemple, le sommet de Terre-Neuve et Labrador où le premier ministre provincial a rassemblé des groupes de pêcheurs, des représentants de l'industrie, des universitaires et des chefs de file communautaires pour examiner la question de la restructuration des pêches, surtout dans le cas de la crevette et du crabe, en vue d'instaurer une industrie durable et viable dans les régions rurales de Terre-Neuve. Voilà un exemple de ce qu'il faut faire. On nous demande maintenant d'appliquer éventuellement cette démarche à d'autres secteurs, mais nous ne l'avons pas encore fait directement dans le cas de nos organismes consultatifs — les comités

have not yet, in that context, brought the communities into the advisory committee process, but we are looking at other types of consultations to deal with that one issue.

I point out, as well, that when we changed the role of the FRCC to take on more strategic roles in providing advice, I think their first report in that context was on crab and it was important for us and for the FRCC. It was vital that in terms of looking at a fishery that was still in fairly good shape, and looking at what might be done to sustain it and prevent the natural cycles of abundance from becoming too steep and too deep. We received a lot of good advice from the FRCC. A lot of that advice went into play in terms of establishing better protocols in the Newfoundland and Labrador fishery for reduction and handling of white crab, and for improving the management in the fishery from a conservation point of view. It was a useful report indeed.

**Senator Comeau:** Is there any chance that you can come up with some type of mechanism? Newfoundland and Labrador is the first area that you are looking at for the adjustments. Is there a chance this process can be put into play so that communities can be involved in what will take place shortly in Newfoundland and Labrador?

**Mr. Bevan:** Clearly in Newfoundland and Labrador there is that chance, as a result of the summit that was held there. That summit was led by the province but with federal participation as well. We are now looking at a federal-provincial follow-up to that meeting. Those problems are not unique to Newfoundland, though. The shrimp fishery in New Brunswick and Quebec is in crisis due to the cost-price squeeze. It is fine to have many thousands of tonnes of shrimp but not if you are not making any money harvesting it.

**Senator Comeau:** The shrimp fishery in New Brunswick and Quebec are not at the stage, yet, that Newfoundland and Labrador is. That is why I brought up the Newfoundland and Labrador example.

**Mr. Bevan:** No: the approach is being contemplated but we have not yet taken the concrete steps we did in Newfoundland and Labrador, but discussions are underway with the provinces to follow up with a similar type of session.

**Senator Comeau:** I am sorry I had to miss the evidence last week, but information came out that — in the report on crab, as well — the FRCC indicated quite a bit of discarding of crab, soft-shelled, undersized or undervalued. I have also associated discard with a kind of a fleet that is geared towards individual quotas, IQs, where throwing it over the side is better than bringing it in because if you bring it in, it is knocked off your

consultatifs — ni dans les plans de cette année pour la pêche au crabe dans le golfe du Saint-Laurent ou dans les Maritimes. Nous avons eu des échanges directs avec les titulaires de permis, mais nous n'avons pas encore, dans ce contexte, invité les collectivités à participer au processus consultatif, ce qui n'empêche que nous envisageons d'autres types de consultation à cet égard.

Je me dois de préciser par ailleurs que le premier rapport produit par le CCRH — après que son rôle a été modifié pour qu'on lui confie des fonctions davantage stratégiques en matière de prestation de conseils — a porté sur le crabe, ce qui a été important pour nous et pour le Conseil. Cela a marqué un tournant dans la façon dont nous percevons ce secteur, qui se portait encore bien à l'époque, et dans notre analyse de ce qu'il était possible de faire pour en favoriser la viabilité et éviter que les cycles naturels d'abondance n'accusent des amplitudes trop fortes. Le CCRH nous a donné beaucoup d'excellents conseils que nous avons retenus en grande partie pour améliorer les protocoles sur les pêches à Terre-Neuve et au Labrador afin de réduire la manipulation du crabe mou et d'améliorer la conservation des pêches. Ce rapport nous a effectivement été utile.

**Le sénateur Comeau :** Pensez-vous que vous parviendrez à produire un mécanisme quelconque? Terre-Neuve et Labrador est le premier secteur que vous étudiez en ce qui a trait aux ajustements. Serait-il possible, dans le cadre de ce processus, de favoriser assez vite la participation des collectivités de Terre-Neuve et Labrador?

**M. Bevan :** C'est tout à fait possible dans le cas de Terre-Neuve et Labrador à la suite du sommet qui s'y est déroulé sous l'égide de la province, mais auquel le fédéral a participé. Nous envisageons maintenant de tenir une séance de suivi fédérale-provinciale. Cependant, il convient de noter que ces problèmes ne sont pas uniques à Terre-Neuve. La pêche à la crevette au Nouveau-Brunswick et au Québec est en crise à cause d'une contraction du ratio prix de revient-prix de vente. C'est très bien de savoir qu'il y a des tonnes et des tonnes de crevettes à pêcher, mais tout ça ne vaut pas grand-chose si leur prise ne rapporte rien.

**Le sénateur Comeau :** La pêche à la crevette au Nouveau-Brunswick et au Québec n'en est pas encore au point de ce que l'on constate à Terre-Neuve et Labrador, et c'est pour cela que j'ai pris ce dernier exemple.

**M. Bevan :** C'est vrai. Nous envisageons d'appliquer cette démarche, mais nous n'avons pas encore pris de mesure concrète, comme cela a été fait à Terre-Neuve et Labrador. Toutefois, des discussions ont été entreprises avec les provinces en vue d'organiser une séance semblable.

**Le sénateur Comeau :** Je suis désolé d'avoir dû rater la réunion de la semaine dernière, mais j'ai appris — et cela est également indiqué dans le rapport sur le crabe — que selon le CCRH, il y a un problème de rejet du crabe mou, sous-dimensionné ou n'ayant pas de véritable valeur commerciale. J'attribue également le problème du rejet des crabes à la flottille qui est équipée pour des quotas individuels, les QI, les pêcheurs préférant rejeter ces crabes

quota. Is this the type of fishing that causes the discard because I do not see the value of a discard in another type of fishery?

**Mr. Bevan:** As I mentioned, we have a targeted fishery that is only for large male crab, so small crab and females have to be returned. Also, white crab is a crab that has just moulted. If you are familiar with lobster, for example, the crab comes out of the hard shell and expands into the new shell. It is soft and it is made up of virtually nothing but a little bit meat and a lot of water. Therefore, it has low value in the market, but also bringing it in is not permitted.

Fishermen are fishing for the mature crab. However, they are throwing back into the ocean the incidental catch of white crab. We have a concern for those crab because they have a high mortality.

**Senator Comeau:** They will not survive.

**Mr. Bevan:** No, they will not survive, so we try to reduce their handling and that is what is happening in this particular fishery.

**Senator Comeau:** I am thinking of the science now. If you do not have a handle on what is caught, including the discards, obviously this situation is not good for your science. Why would they discard? Is there another way?

**Mr. Bevan:** They have to discard that. What we do, though, is we have a coverage rate for observers. For example, in the Southern Gulf, Area 12, 30 per cent of the vessels are covered by observers and we extrapolate from those 30 per cent to the entire fleet. If we find that the percentage of white crab caught in a particular area is over 20 per cent of the crab then we shut that area down. If too many areas are in that situation we shut the fishery down. We take steps to eliminate the percentage of white crab caught, or reduce it. We also make sure the fishery opens as early as it can to avoid the moulting season.

**Senator Comeau:** Again on the FRCC, a recommendation was made that there be legislative changes to the Fisheries Act to make it possible for the department to go into co-management, co-partnering or whatever the current phraseology is now.

Why is there a need to change the Fisheries Act to do partnering when, in fact, the department does it now?

**Mr. Bevan:** We do it with what is called a joint project agreement but there are limits to what we can put into those agreements. There have been changes to the Fisheries Act since it was put in place, but essentially governance around decision-making in the Fisheries Act dates back to 1868. It provides absolute discretion to the minister, with no framework around that, so there are no guidelines on how to exercise that discretion.

plutôt que de les ramener à terre et de risquer d'amputer ainsi leur quota pour rien. Les rejets sont-ils dus à ce type de pêche, parce que le phénomène n'a pas la même ampleur dans d'autres types de pêche?

**M. Bevan :** Comme je le disais, cette pêche est ciblée sur le crabe adulte parvenu à maturité, et les petits crabes ainsi que les femelles doivent être rejetés. De plus, le crabe à carcasse molle est un crabe qui vient juste de muer. C'est un peu comme avec le homard, si vous savez comment ça se passe, puisque le crabe perd sa carapace dure pour grossir et s'en fabriquer une nouvelle. À ce stade, il est mou et il n'est composé que d'un peu de chair et de beaucoup d'eau. Il n'a donc pas de valeur commerciale et, de plus, il n'est pas permis de le remonter.

Les pêcheurs sont intéressés par le crabe adulte et ils rejettent par-dessus bord les crabes mous qu'ils capturent de façon fortuite. Ce qui nous inquiète dans le cas de ces crabes, c'est que leur taux de mortalité est élevé.

**Le sénateur Comeau :** Ils ne survivent pas.

**M. Bevan :** Non, ils ne survivent pas et nous devons donc essayer de réduire leur manipulation; c'est ce qui se passe dans ce secteur de pêche.

**Le sénateur Comeau :** Dites-moi, si vous n'avez pas une idée du type de manipulation qui se fait, des prises ramenées à bord ni du volume de rejets, ce n'est pas très bon pour votre recherche. Pourquoi les pêcheurs rejettent-ils ces crabes? Y aurait-il une autre façon de s'y prendre?

**M. Bevan :** Ils n'ont pas le choix. D'un autre côté, nous projetons les observations réalisées par des observateurs que nous plaçons à bord de la flottille. Par exemple, dans le sud du golfe, dans la zone 12, nous avons des observateurs à bord de 30 p. 100 des bateaux et nous effectuons des extrapolations à partir de leurs constats. Si nous constatons que le pourcentage de crabe à carcasse molle pris dans ce secteur dépasse 20 p. 100 de la population de crabes mûrs, nous fermons la zone. Si trop de zones se trouvent dans cette situation, nous fermons complètement la pêche au crabe. Nous avons pris des mesures pour qu'il y ait plus de prises de crabes mous ou du moins pour que leur pourcentage soit considérablement réduit. Nous veillons également à ce que les pêches soient ouvertes le plus tôt possible pour éviter la saison d'exuviation.

**Le sénateur Comeau :** Pour en revenir au CCRH, il avait été recommandé de modifier la Loi sur les pêches pour que le ministère puisse conclure des ententes de cogestion ou de copartenance, selon l'expression en vogue.

Pourquoi faudrait-il modifier la Loi sur les pêches pour permettre au ministère de conclure des accords de partenariat, puisqu'il le fait déjà?

**M. Bevan :** Nous appliquons ce qu'on appelle des ententes relatives à un projet conjoint, mais nous sommes limités par leur portée. La Loi sur les pêches a été modifiée depuis son adoption, mais tout ce qui concerne le processus décisionnel en vertu de cette loi remonte à 1868. Celle-ci confère un pouvoir discrétionnaire absolu au ministre, mais n'établit aucun cadre en conséquence, si bien que le ministre ne peut s'appuyer sur aucune

There is nothing in the law. For example, the law talks about conservation as a priority, but nothing in the law mentions the precautionary approach, and nothing in the law talks about the process to be used in making transparency required. There is no process such as a regulatory process that is in the law.

The minister has absolute discretion with little fettering, and every joint project agreement must have in it that nothing in this agreement can fetter the minister's absolute discretion. That absolute discretion creates limits on how far you can go. The minister cannot be bound by any of our agreements. We cannot enter into a real co-management arrangement where we share responsibility and power with a fleet that is capable of taking on those responsibilities.

The other thing is if you have 80 per cent or 90 per cent of the fleet in agreement with a particular arrangement, we cannot use an agreement with that fleet to force the other 10 per cent to go along. Therefore, we are limited in the kind of arrangement we can put in place with respect to joint project agreements under the current Fisheries Act.

**Senator Comeau:** As you know, the Fisheries Act amendments have come on a number of occasions. Either the amendment was aborted early or it was passed but with a lot of resistance. A lot of that resistance in the past, as you know, was based on the fact that few of us trusted DFO's word. I take entirely the comments you just made about being able to fetter the minister's absolute discretion, but there was a great deal of mistrust on the part of parliamentarians as to what DFO was trying to achieve. I will give you a quick example of why.

The trust agreement was a perfect example where successive departmental officials came before us and we asked whether there is a separation of the fleet. In other words, investors are not supposed to own a multiple number of licenses and the department answered yes, that is absolutely true, it is a policy of the department. Why is it happening? We are not lawyers. If there is a way of circumventing the policy, it is our policy and so it is there, but if someone has a way to circumvent it by way of legal loopholes obviously there is nothing we can do about it.

In other words, we did not trust the department when the department said something to the effect of yes, we do have a policy and it is applied, but then wink, wink, nudge, nudge, the policy was not being applied because there was a legal loophole.

There developed a mistrust of the department's responses to us as parliamentarians because what parliamentarians needed from the department officials was to say: "Look, parliamentarians, this is what is happening and this is why we need it." Many of us are mistrustful.

Yes, there is the question of fettering the minister's absolute discretion so the minister can go into partnering agreements. However, is there something ulterior to what is proposed?

**Mr. Bevan:** I think that is clear.

ligne directrice pour exercer ce pouvoir. La loi ne dit rien à ce sujet. Par exemple, elle stipule que la conservation est une priorité, mais elle ne parle pas du principe de précaution ni du genre de processus à mettre en œuvre pour favoriser la transparence qu'elle exige. La loi n'énonce aucun processus réglementaire.

Il n'existe quasiment aucune entrave au pouvoir discrétionnaire absolu du ministre et toutes les ententes relatives à un projet conjoint doivent préciser qu'aucune de leurs dispositions n'est contraire au pouvoir discrétionnaire absolu du ministre. C'est à cause de cela que nous ne pouvons pas aller aussi loin que nous le souhaiterions. Le ministre ne peut être lié par aucune entente. Nous ne pouvons pas conclure de véritables ententes de cogestion prévoyant un partage des responsabilités et des pouvoirs avec des flottilles qui soient en mesure d'assumer de telles responsabilités.

Par ailleurs, même si 80 ou 90 p. 100 d'une flottille est visée par une entente particulière, nous ne pouvons nous appuyer sur ce fait pour contraindre les 10 autres pour cent à se joindre à l'entente. Ce faisant, nous sommes limités par le type de convention que nous pouvons mettre en œuvre en matière de projet conjoint en vertu de la Loi sur les pêches.

**Le sénateur Comeau :** Comme vous le savez, il a été proposé à quelques reprises de modifier la Loi sur les pêches. Toutefois, soit les amendements sont tombés très tôt, soit ils ont été adoptés, mais après une forte résistance. Par le passé, une grande partie de cette résistance était attribuable au fait que nous n'étions pas nombreux à faire confiance à ce que nous disait le MPO. Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous avez dit au sujet du pouvoir discrétionnaire absolu du ministre, mais il se trouve que les parlementaires se méfiaient beaucoup du MPO. Je vais vous expliquer rapidement pourquoi.

L'accord de fiducie est un parfait exemple de dossier à propos duquel nous avons demandé aux fonctionnaires qui ont défilé devant nous s'il y avait séparation de la flottille. Les investisseurs ne sont pas censés détenir plusieurs permis et le ministère nous a confirmé que tel est le cas, que c'est sa politique. Que se passe-t-il? Nous ne sommes pas des avocats. La loi n'existe pas pour rien; elle n'est pas là pour être contournée, et si quelqu'un parvient à la contourner à cause d'échappatoires juridiques, il n'y a rien que nous puissions faire.

Autrement dit, nous n'avons pas fait confiance au ministère quand ses fonctionnaires nous ont déclaré qu'il existe effectivement une politique et qu'elle est appliquée avant d'ajouter, avec un clin d'œil, qu'elle n'est pas efficace parce qu'elle comporte des failles.

C'est à ce moment-là que les parlementaires ont commencé à se méfier des réponses du ministère, parce que, ce que nous aurions aimé que les fonctionnaires nous disent, c'est quelque chose du genre : « Voici ce qui se passe et voilà pourquoi nous avons besoin de ceci ou de cela ». Nous étions beaucoup à être méfiants.

Il est vrai qu'il y a la question du pouvoir discrétionnaire absolu du ministre qu'il faudrait limiter pour permettre des accords de partenariat. Cependant, la proposition a-t-elle été suivie d'effet?

**M. Bevan :** C'est clair.

**Senator Comeau:** In case this issue ever comes back to us again, can you give us an assurance that policy would, in fact, be policy?

**Mr. Bevan:** The intention was to have the minister's ability to set policy clearly described in the new legislation, with an obligation on the part of officials in law to follow those policies. That change would make the legislation more rigorous, to say the least, because an official who does not follow the policies would be, in fact, potentially in breach of the law, if that is the way the new Fisheries Act were to be structured.

**Senator Comeau:** If there was a policy of separation, you would not be able to come before us and say, "Yes, there is a policy and everything is fine," wink-wink, nudge-nudge.

**Mr. Bevan:** We know people are circumventing the current policy. Much work has been done and steps have been taken to the point where we hope, with the minister's approval, to make announcements in the not-too-distant future about changes to the way we administer the fleet-separation, owner-operator policy.

The government has made it clear that it wants to preserve the independence of the inshore fleet in Atlantic Canada. There is no question about that. The difficulty is that people need capital. Fishermen cannot buy the licence of the enterprise without capital. They cannot go to a bank and mortgage the licence because it does not have the status of property. Therefore, they have to find some source of capital. They are getting trust agreements with processing plants that actually control the disposition of the licence. Therefore, the fisherman's name on the licence does not control where it goes. We are trying to resolve that. We hope to do that before we come forward with the proposed legislation. That issue is being considered now by the minister, and we hope to move ahead on that.

If we get the act to a position where we can table it, you will see that it talks about conservation, how decisions are to be made in a transparent way, and the principles to follow in making decisions. The sanctions so necessary for compliance will be reinstated. There will be a much more rigorous process to administer policies, et cetera.

Unlike some of the previous acts where there was fear about what was going on behind the scenes, I hope this act will be more transparent, particularly if we preserve the independence of the inshore fleet.

**The Chairman:** If I can bootleg several questions, have you considered the model of the loan board in Newfoundland and Labrador for vessels? There was a program; I do not know if it still exists but it was in existence for a long while. Fishermen could borrow from it, buy their boats and pay back the government. There are models that have been in existence for fishers to access capital. Have you considered any of them?

**Le sénateur Comeau :** Si nous devons être de nouveau saisis de cette question, pourrions-nous garantir que c'est cette politique qui s'appliquerait?

**M. Bevan :** L'intention est de faire en sorte que le ministre ait la possibilité d'énoncer des stratégies en fonction de ce qui est clairement établi dans la nouvelle loi, les fonctionnaires étant, quant à eux, tenus de les appliquer. Ce changement permettrait au moins de conférer plus de rigueur à la loi, parce que les fonctionnaires qui ne respecteraient pas les politiques pourraient se placer en infraction à la loi, si la nouvelle Loi sur les pêches devait être bâtie de la sorte.

**Le sénateur Comeau :** S'il y avait une politique sur la séparation, vous ne pourriez donc pas revenir nous voir pour nous dire avec un clin d'œil : « C'est vrai, il y a une politique et tout va bien, mais ... ».

**M. Bevan :** Nous sommes conscients que les gens contournent l'actuelle politique. Toutefois, nous avons beaucoup fait et nous avons pris des mesures qui nous donnent à espérer que, sous peu, nous constaterons des changements dans la façon dont nous administrons la séparation de la flottille et la politique du propriétaire-exploitant.

Le gouvernement a bien indiqué qu'il veut préserver l'indépendance de la flottille côtière du Canada atlantique. Cela ne fait aucun doute. Le problème, c'est que les gens ont besoin de capital. Les pêcheurs ne peuvent pas acheter les permis d'entreprise s'ils n'ont pas le capital nécessaire. Or, ils ne peuvent pas emprunter auprès d'une banque pour acheter ce genre de permis, parce qu'ils n'ont pas valeur de bien négociable. Comme il leur faut trouver d'autres sources de capital, ils concluent des accords de fiducie avec les établissements de transformation qui se retrouvent donc à contrôler la répartition des permis. Ce faisant, le nom du pêcheur apparaît bien sur le permis, mais ce n'est pas lui qui le contrôle. Nous essayons de régler ce problème et nous espérons y parvenir avant de proposer le nouveau texte de loi. Le ministre est en train d'étudier cette question et nous espérons faire des progrès sur ce plan.

Si nous en venons à pouvoir déposer le projet d'amendement de la loi, vous verrez qu'il est question de conservation, de transparence des décisions et des principes à suivre pour la prise de décisions. Les sanctions destinées à garantir la conformité seront remises en vigueur. De plus, le processus d'administration des politiques et du reste sera beaucoup plus rigoureux.

Contrairement à ce qui s'est passé avec les lois précédentes où nous avons craint ce qui pouvait se produire en arrière-scène, j'espère que celle-ci sera davantage transparente, surtout si nous voulons préserver l'indépendance de la flottille côtière.

**Le président :** Je vais essayer de glisser plusieurs questions. Avez-vous envisagé d'appliquer le modèle de la commission terre-neuvienne de prêt pour l'achat de navires? Je ne sais pas si ce programme existe encore, mais il a été en vigueur pendant longtemps. Les pêcheurs pouvaient emprunter pour acheter leur bateau et ils remboursaient le gouvernement. Il existe des modèles permettant aux pêcheurs d'accéder à du capital. Avez-vous envisagé d'appliquer de telles formules?

Will you open up the Fisheries Act and, if so, when will you bring it forward? Can we start it in the Senate? We could begin it here and give you a pretty thorough, but rapid, hearing.

**Mr. Bevan:** The decision on when the act is to be tabled is that of the government and the minister in conjunction with his colleagues. I do not make those decisions so I cannot respond to the second question.

On the first question, boards are provincial instruments. We have looked at preserving the independence of the inshore fleet, not so much with the act but with respect to the licence policies in Atlantic Canada. We are trying to get at the issue of trust agreements.

We are looking at whether we can find a means by which fishermen can go to a bank with the licence and the enterprise to obtain capital. There are some possibilities in that area. That may be something we can announce once the minister is ready to proceed on the policy changes.

[Translation]

**Senator Gill:** You mentioned the abundance cycle and I imagine you have graphs and patterns to show us. Have you been watching these statistics for a long time? Can you trust the graphs that you have? Do they show the same trends concerning quantity and duration?

**Mr. Rivard:** The department has been collecting data on the crab populations since the beginning of many of these fisheries. The fisheries in the southern Gulf, for example, began in the late or mid 1960s and we've had information on the catches since the early 1970s.

We began doing scientific studies and the cycle theory began fairly early when we compared our crab populations with others elsewhere in the world. There seem to be two peaks in our southern Gulf populations, which may be called cycles or an extended variation.

There appear to be biological reasons related to the evolving development of females in relation to males, and these cycles are affected by these biological factors. This is documented but is still hypothetical, although it has been noted in fish landings and population trends.

**Senator Gill:** Are the patterns somewhat similar for the various cycles and how many years do they last?

**Mr. Rivard:** The cycles seem to last from 10 to 15 years. Once again, these cycles do not really seem to be fixed in time, but they occur over a period of 10 to 15 years. It also appears that, in the southern Gulf, we have just passed a second peak and we are currently headed downward.

Based on the recruitment trends observed, we expect that in the coming years the population is going to decline in the southern Gulf.

Si vous comptez ouvrir la Loi sur les pêches, quand le ferez-vous? Pourrions-nous commencer par le Sénat? Le cas échéant, nous pourrions soumettre ce texte à une série d'audiences rapides, mais poussées.

**M. Bevan :** La décision de déposer la loi incombe au gouvernement; elle revient au ministre, en liaison avec ses collègues. Ce n'est pas moi qui prend ce genre de décision et je ne peux même pas répondre à votre seconde question.

Pour ce qui est de la première question, ces commissions sont des instruments provinciaux. Nous avons cherché à préserver l'indépendance de la flottille côtière, non pas tant par le truchement de la loi, mais par celui des politiques relatives aux permis dans le Canada atlantique. Nous essayons de régler la question des accords de confiance.

Nous cherchons une façon de permettre aux pêcheurs qui détiennent un permis d'obtenir un prêt bancaire. Il existe des possibilités et nous pourrions peut-être faire des annonces dès que le ministre sera prêt à décréter les changements de politique.

[Français]

**Le sénateur Gill :** Vous avez mentionné le cycle d'abondance et j'imagine que vous avez des graphiques et des courbes à nous présenter. Observez-vous ces statistiques depuis longtemps ? Pouvez-vous vous fier aux graphiques que vous avez ? Ont-ils la même tendance concernant la quantité et la durée ?

**M. Rivard :** Le ministère collecte des données sur les populations de crabes depuis le début de plusieurs de ces pêches. Les pêches dans le sud du golfe, par exemple, ont commencé vers la fin ou au milieu des années 1960 et nous avons de l'information sur les prises ramassées depuis le début des années 1970.

Nous avons commencé à faire des études scientifiques et l'hypothèse des cycles est arrivée assez tôt en effectuant des comparaisons avec d'autres populations de crabes ailleurs dans le monde. On semble noter dans nos populations du sud du golfe deux pics, qu'on peut appeler des cycles ou une variation étendue.

Il semble qu'il y aurait des raisons biologiques suivant l'évolution du développement des femelles par rapport aux mâles et que ces cycles soient favorisés par ces facteurs biologiques. C'est documenté mais c'est encore à l'état d'hypothèse, même si on le remarque dans les débarquements et dans les tendances de population.

**Le sénateur Gill :** Les courbes sont-elles un peu semblables pour les différents cycles et combien d'années durent-ils ?

**M. Rivard :** Les cycles semblent durer de 10 à 15 ans. Encore une fois, ces cycles ne semblent pas être vraiment fixes, mais semblent être liés par un facteur allant de 10 à 15 ans. Il semble également que, dans le sud du golfe, on est en train de passer le deuxième pic et qu'on est présentement vers la baisse.

On prévoit, à cause des tendances observées dans le recrutement, que dans les prochaines années la population va baisser dans le sud du golfe.

Elsewhere in the Canadian Atlantic, it has been noted that in some cases we've passed the peak of the cycle, and that we are heading downward. In such cases, no recruitment has yet been seen, so we cannot foresee the population being restored in the short term.

Overall, if we look at all these trends, the stocks are either declining from their peak or they are already down and recruitment trends have not yet resumed.

**Senator Gill:** Can you tell us whether the patterns are similar or is it too soon to say?

**Mr. Rivard:** We wondered, on coming here, whether we could really call this a cycle. We actually have two of these waves but, before we can confirm that they are cycles and how frequent they are, we have to live through several such periods.

**Senator Gill:** I ask this question because it is hard right now to establish quotas, if ever the government wanted to set quotas for fishers. I imagine that it is somewhat the same for other sorts of fish, such as cod and so on. How do we go about saying that this year so many pounds can be caught if we are not yet sure about production?

**Mr. Rivard:** The cycles are something that we observe afterwards. To analyze the fisheries, we have annual assessments that attempt to estimate how much crab we really have on the fishing grounds. The predictions we make are not really made according to the cycles observed, but after the fact. We try to assess the abundance from one year to the next and any variations in the abundance.

We also try to make predictions for future years by monitoring and observing future trends in terms of recruitment. The recruitment index enables us to determine peak periods in relation to crab catches. If recruitment is not so good as before, we can expect there to be a downward trend in future years. This is the how the researchers make their predictions.

**Senator Gill:** You said that the market fluctuates and the prices fluctuate with the market. Are there any monopolies in the crab industry? By "monopoly" I mean control exercised by large companies, as occurs in other areas.

**Mr. Bevan:** This did not used to be so. In the past, however, there were price fluctuations. This was caused by cycles in other places, such as Alaska and Russia.

Today, large companies like Wal-Mart and Costco are on the market and are trying to reduce prices for consumers. Consequently we have to reduce prices for fishers and the fish-processing plants. But it is not really a monopoly.

**Senator Gill:** It's a trend.

**Mr. Bevan:** It's a trend.

Ailleurs dans l'Atlantique canadien, on note que dans certains cas on a dépassé le cycle, et qu'on se retrouve donc vers le bas. Dans ces cas-là, on ne voit pas encore le recrutement arriver, donc on ne peut pas prédire qu'il y aura un rétablissement à court terme.

Dans l'ensemble, si on fait la somme de toutes ces tendances, les stocks sont soit à la baisse à partir du pic ou alors ils sont vraiment dans le bas et les tendances de recrutement n'ont pas encore repris.

**Le sénateur Gill :** Pouvez-vous nous dire si les courbes se ressemblent ou est-ce trop tôt pour le savoir ?

**M. Rivard :** On se demandait, en arrivant ici, si on pouvait vraiment appeler cela des cycles. On a effectivement deux de ces vagues, mais avant de confirmer que ce sont des cycles et à quelle fréquence ils arrivent, il faudra vivre plusieurs de ces périodes.

**Le sénateur Gill :** Je pose cette question parce qu'il est difficile à ce moment-là d'établir des quotas, si jamais le gouvernement voulait en établir pour les pêcheurs. J'imagine que c'est un peu la même chose pour les autres sortes de poissons, comme la morue, et cetera. Comment fait-on pour établir que cette année on pourra prendre tant de livres si on n'est pas encore sûr de la production ?

**M. Rivard :** Les cycles sont quelque chose qu'on note après coup. Pour analyser les pêches, nous avons des évaluations annuelles qui tentent d'évaluer combien de crabes on a vraiment sur les fonds de pêche. Les prédictions qu'on fait ne sont pas vraiment faites en fonction des cycles observés, mais après coup. On essaie d'évaluer l'abondance qu'il y a d'une année à l'autre et les variations de l'abondance.

On essaie également de faire des prédictions pour les années futures en faisant du monitoring et en observant les tendances à venir en termes de recrutement. L'indice de recrutement nous permet de déterminer les périodes de pointes par rapport aux captures de crabes. Si le recrutement est moins bon qu'avant, on peut donc s'attendre à ce que la tendance soit à la baisse dans les années futures. C'est dans cette optique que les chercheurs font leurs prédictions.

**Le sénateur Gill :** Vous avez dit que le marché fluctue et que les prix fluctuent selon le marché. Est-ce qu'il existe des monopoles dans l'industrie du crabe ? J'entends par « monopole » un contrôle exercé par de grosses compagnies, comme cela se produit dans d'autres domaines.

**M. Bevan :** Auparavant, ce n'était pas le cas. Toutefois, par le passé, on a remarqué des fluctuations dans les prix. Ce phénomène fut causé par les cycles à d'autres endroits comme en Alaska ou en Russie.

Aujourd'hui, de grandes compagnies comme Wal-Mart ou Cosco sont sur le marché et tentent de réduire les prix aux consommateurs. Par conséquent, nous devons réduire le prix pour les pêcheurs et les usines de traitement du poisson. Mais ce n'est pas vraiment un monopole.

**Le sénateur Gill :** C'est une tendance.

**M. Bevan :** C'est une tendance.

[English]

**The Chairman:** Are not talking about buyers and not licence holders or trust agreements?

**Mr. Bevan:** No, but we take the price on the world market. When a good product comes out of Russia or Alaska, big players in the market such as Wal-Mart put pressure on the value chain, the people between the water and the consumer. Wal-Mart has a tendency, as we have seen with everything from barbecues to televisions, to squeeze the value chain to provide a low price to their customers, and then they control the cost of their inventory. That puts pressure on all of us in this industry.

Presently, we have an unfortunate superimposition of price going down and abundance going down, which is causing a tremendous squeeze, while at the same time, costs are going up.

[Translation]

**Senator Meighen:** I would like to return to the point raised by Senator Gill. Mr. Rivard, may I assume that you have improved the techniques and methods used to estimate the crab population, for example, compared to what we had 15 years ago for cod? I am no expert. But one of the problems with the cod was that the estimates were not always very accurate.

**Mr. Rivard:** First of all, the way in which assessments of the snow crab are done is very different from the way in which we assessed the cod. There are some points of comparison, though. Indeed, in the case of both cod and crab, a number of years ago, the only information on which we could base our assessments was, for example, the catch rates from log records. Certainly the catch rates indicate the fisher's performance. However, they do not necessarily indicate any trends in the fish populations. Often fishers have ways of compensating for declining stocks by locating concentrations, for example, so that catch rates remain very good even though the stocks are declining.

In the mid-1980s, if we take the example of the northern cod, the sources of information available were often solely, or almost solely, log records or catch rates. So attempts were made to predict stocks using biased data. By using the catch rates, which tend not to drop although the stocks are declining, we forecast better catches than we should have.

Over time, we tried to improve the science by developing what are called independent research surveys of the way people fish. One of the advantages of these research surveys is the ability to monitor the way in which fishing takes place. Monitoring is done using a standardized net and by setting the time during which the

[Traduction]

**Le président :** On ne parle pas des acheteurs, des non-titulaires de permis ou des accords de fiducie.

**M. Bevan :** Non, mais il faut considérer le prix sur le marché mondial. Quand un bon produit vient de Russie ou d'Alaska, les gros acteurs du marché, comme Wal-Mart, exercent des pressions sur leur chaîne d'approvisionnement, c'est-à-dire sur les intermédiaires entre les pêcheurs et les consommateurs. Wal-Mart, comme nous l'avons vu avec tous les produits que vend cette chaîne — des barbecues aux téléviseurs — a tendance à comprimer la chaîne de valeur pour offrir les prix les plus bas à ses clients et contrôler le coût de ses inventaires. Tout cela exerce des pressions sur l'industrie.

Pour l'instant, nous nous trouvons dans la malheureuse situation où la baisse des prix est combinée à une diminution de l'abondance des stocks, ce qui comprime considérablement le prix de vente tout en provoquant une augmentation des prix de revient.

[Français]

**Le sénateur Meighen :** J'aimerais revenir au point soulevé par le sénateur Gill. M. Rivard, puis-je prendre pour acquis que vos techniques et les méthodes que vous employez pour faire une estimation de la population du crabe, par exemple, sont maintenant supérieures, comparées aux techniques qu'on avait il y a une quinzaine d'années dans le cas de la morue ? Je suis loin d'être un expert. Toutefois, un des problèmes avec la morue était dû au fait que les estimations n'étaient pas toujours très précises.

**M. Rivard :** Premièrement, la façon dont on fait l'évaluation pour le crabe des neiges est très différente de la façon dont on la fait pour la morue. Cependant, il existe certains points de comparaison. Effectivement, dans le cas de la morue et celui du crabe, il y a plusieurs années, la seule information sur laquelle on pouvait se baser pour faire nos évaluations était, par exemple, les taux de capture provenant des livres de bord. Certes, les taux de capture indiquent la performance du pêcheur. Toutefois, ils n'indiquent pas nécessairement les tendances qui existent dans les populations de poissons. Souvent, les pêcheurs ont des façons de compenser pour la baisse du stock en localisant les concentrations, par exemple, de sorte à ce que les taux de capture demeurent très bons alors que les stocks descendent.

Au milieu des années 1980, si on prend l'exemple de la morue du nord, les sources d'information disponibles étaient souvent, uniquement ou presque, les livres de bord ou les taux de capture. On tentait alors de faire des prévisions de stock en se basant sur données biaisées. Les taux de capture, ayant tendance à ne pas baisser alors que les stocks diminuent, on projetait de meilleures prises qu'on aurait dû.

Avec le temps, on a essayé d'améliorer la science en développant ce qu'on appelle des relevés scientifiques indépendants de la façon dont on pêche. Un des avantages de ces relevés scientifiques est la capacité de contrôler la façon que la pêche est faite. Le contrôle se fait en utilisant un filet standard qui

net is in the sea. There are actually all sorts of ways of ensuring that the index obtained is a better reflection of stock trends.

When we manage to combine in an assessment both an estimate based on independent information about the catch, such as a research survey or a survey that can be carried out by fishers in some cases, using a specific protocol, we are in a better position to make predictions. With the cod and several crab stocks, we are now trying to take this direction. In the southern Gulf, for example, for the past several years, we have had an independent catch survey, a trawl survey, which provides an estimate of the biomass on the bottom.

When we do our assessments, we try to follow up on the fishery and the fishery performance. For this, we use catch rates. If there is a discrepancy, however, between the capture rate and what the research surveys show, we begin to ask ourselves some questions. That is when we have to calibrate the factors considered in the research assessments.

**Senator Meighen:** If the population of a species is declining, I imagine that you begin by closing down the fishery in a certain sector, or you go further and close down all fisheries everywhere. If I am right in thinking this, how do you go about putting in place a permanent solution, that is, reducing the fleet and the number of boats fishing a particular species?

**Mr. Bevan:** This is a good question for us. Because of the economic crisis prevailing now in fishing, we have to find a way of reducing the number of businesses. There are numerous problems related to costs and prices, and there is also a lack of fishing personnel, especially where crews are concerned. Many people have decided to move to Alberta, for instance. We are now working with the fishers, the provinces, the industry and the communities to find a solution to this problem. We have to change our policies because the fishers are stuck between a rock and a hard place and are powerless to change their situation because of our policies. We will have to work with these people to find a solution designed to change our policies and enable the fishers to reduce the number of boats and businesses. By doing so, I hope that we will arrive at a situation where fishers can earn an adequate living.

**Senator Meighen:** But we do not have this solution at present.

**Mr. Bevan:** No. We have begun to hold meetings in Newfoundland, New Brunswick and Quebec. We have to have discussions with everyone affected by these changes and make sure that everyone can make their point of view heard in this discussion of the situation. We have to make sure we produce all the information necessary for the minister to make his decisions with a view to resolving the situation.

est normalisé et en fixant le temps où le filet se trouve en mer. Il existe en fait toutes sortes de façons de s'assurer que l'indice obtenu reflète mieux la tendance du stock.

Lorsqu'on réussit à combiner, dans une évaluation, à la fois une estimation fondée sur de l'information indépendante de la pêche, comme un relevé scientifique ou un relevé qui peut être fait par des pêcheurs, dans certains cas, mais en utilisant un protocole particulier, on est dans une meilleure position pour faire des prédictions. Dans le cas de la morue et celui de plusieurs stocks de crabe, on tente maintenant de prendre cette direction. Dans le sud du golfe, par exemple, on a, depuis plusieurs années, un relevé indépendant de la pêche, un relevé au chalut, qui donne une estimation de la biomasse existante au fond.

Lors de nos évaluations, on tente de faire le suivi de la pêche et de la performance de la pêche. Pour ce faire, on utilise les taux de capture. Toutefois, si l'on constate une variante entre les taux de capture et ce que nous révèlent les relevés scientifiques, on commence à se poser des questions. C'est alors que nous devons calibrer les facteurs considérés dans les évaluations scientifiques.

**Le sénateur Meighen :** Si la population d'une espèce est à la baisse, j'imagine que vous commencez par fermer la pêche dans un certain secteur, ou bien vous allez plus loin et vous fermez toute la pêche partout. Si j'ai raison sur ce point, comment faites-vous pour mettre en place une solution permanente à savoir la réduction de la flotte, du nombre de bateaux qui pêchent une espèce en particulier ?

**M. Bevan :** C'est une bonne question pour nous. À cause de cette crise économique qui règne maintenant dans le secteur des pêches, nous devons trouver une façon de réduire le nombre d'entreprises. Il existe de nombreux problèmes reliés aux coûts et aux prix, mais il y a également un manque de personnel dans le secteur des pêches, plus particulièrement au niveau des équipes. Plusieurs personnes ont décidé de déménager en Alberta, par exemple. Nous travaillons maintenant avec les pêcheurs, les provinces, l'industrie et les communautés pour trouver une solution à ce problème. Nous devons changer nos politiques parce que les pêcheurs sont pris entre l'arbre et l'écorce et sont impuissants à changer leur situation à cause de nos politiques. Nous devons travailler avec ces personnes pour trouver une solution visant à changer nos politiques et permettre aux pêcheurs de réduire le nombre de bateaux et d'entreprises. En ce faisant, j'espère que nous en arriverons à une situation où les pêcheurs pourront gagner leur vie adéquatement.

**Le sénateur Meighen :** Mais nous n'avons pas cette solution à l'heure actuelle.

**M. Bevan :** Non. Nous avons commencé à tenir des réunions à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick et au Québec. Nous devons discuter avec toutes les personnes qui seront touchées par ces changements et nous assurer que tout le monde puisse faire entendre leur point de vue dans cet échange sur la situation. Nous devons nous assurer de produire toute l'information nécessaire au ministre afin qu'il puisse prendre ses décisions dans le but de régler la situation.

[English]

**Senator Adams:** My question concerns snow crab. We live in the Arctic where there are some crab. I know that in Alaska there are king crabs. I do not know how the situation is in the rest of Canada. I have seen a few crab in Rankin Inlet but they were not that big. I do not know the size of snow crab that fishermen are catching. You say the maximum is 95 millimetres, but I do not know how big in diameter they are.

If they are about the same size as this coffee cup, would that be too small for a snow crab?

**Mr. Bevan:** That size would be too small for a snow crab. About 95 millimetres is the minimum marketable size. The market likes them larger than that. That measurement is across the carapace. Obviously, the legs are a lot larger.

As I understand it, there are some crab now in Greenland waters. I do not know what the situation is in Nunavut.

**Senator Adams:** Those who are catching them are not dragging, are they?

**Mr. Bevan:** No: They use all passive gear. This gear is not the kind where the gear finds the fish; it is the kind where the fish finds the gear.

**The Chairman:** Are we talking about large pots?

**Mr. Bevan:** Yes: A lot of steps have been taken in the last few years to make those pots more selective. The target is the large males. Crab fishers do not want to bring up the small crab, the females and the juveniles. They are looking at steps by which they can improve that.

We have more work to do. Certainly, we would like to see that every pot used in Atlantic Canada has biodegradable panels. We have to work on ensuring that is the case so that, if pots are lost, the pots do not continue to fish, because crab are cannibalistic. If a trap is lost and it does not have biodegradable panels, the crab will go into the trap, starve and die after awhile. More crab will go in after them to eat them.

We have work to do, but crab are caught through traps.

**Senator Adams:** We have crab in the North, but not snow crab. Is there any difference in the water and the depth of the water where they live? We have saltwater in Nunavut. If you go to deeper water, does that make a difference? Those snow crabs are mostly scavengers. They have to live someplace where they can eat. They do not catch other types of food in the water, as mammals do. The crab is a scavenger-type fish, is it not?

[Traduction]

**Le sénateur Adams :** Je vais vous poser une question sur le crabe des neiges. Je vis dans l'Arctique où il y a du crabe. Je sais qu'en Alaska, il y a le crabe royal. Je ne sais pas ce qu'il en est ailleurs au Canada. J'ai vu quelques crabes à Rankin Inlet, mais ils ne sont pas énormes. Je ne sais pas quelle est la taille des crabes des neiges que les pêcheurs débarquent. Vous avez dit qu'ils font au maximum 95 millimètres, mais je ne sais pas exactement à quoi correspond leur diamètre.

S'ils ont à peu près le diamètre d'une tasse de café, ne pensez-vous pas que c'est un peu trop petit pour un crabe des neiges?

**M. Bevan :** Pour un crabe des neiges, c'est effectivement trop petit. Un diamètre d'environ 95 millimètres correspond à la taille minimale pour la commercialisation. Le marché aime en fait des crabes plus gros. Cette mesure correspond au diamètre de la carapace, car celui décrit par les pattes est évidemment plus grand.

À ce que je sache, il y a du crabe dans les eaux du Groenland, mais je ne sais pas ce qu'il en est du Nunavut.

**Le sénateur Adams :** Ceux qui pêchent le crabe ne le font pas au chalut, n'est-ce pas?

**M. Bevan :** Non. Ils utilisent des engins passifs qui ne recherchent pas activement le crabe; c'est plutôt l'inverse, c'est le crabe qui trouve l'engin.

**Le président :** Est-ce que ce sont de gros casiers?

**M. Bevan :** Oui. Ces dernières années, on a fait beaucoup pour que les casiers permettent une meilleure discrimination, l'objectif étant d'attraper uniquement les gros mâles. Les pêcheurs ne veulent pas remonter les petits crabes, les femelles et les jeunes. Ils cherchent des moyens d'améliorer leur pêche.

Nous avons encore du travail à faire. Nous aimerions bien sûr que tous les casiers utilisés dans le Canada atlantique comportent des panneaux biodégradables. Nous avons du travail à faire pour en arriver à cela. Il est important que les casiers perdus ne continuent pas à prendre du crabe. Les casiers qui ne comportent pas de panneaux biodégradables retiennent les crabes qui finissent par mourir de faim et comme le crabe est une espèce cannibale, leurs congénères pénètrent dans la trappe pour se retrouver pris à leur tour.

Nous avons donc du travail à faire. Pour la pêche au crabe, on utilise des casiers.

**Le sénateur Adams :** Nous avons du crabe dans le Nord, mais ce n'est pas du crabe des neiges. Vit-il dans certains secteurs à cause de l'eau et de la profondeur des fonds? Nous avons de l'eau salée au Nunavut. Est-ce que les eaux plus profondes attirent davantage le crabe? Ces crabes des neiges sont essentiellement des détritivores qui vivent là où ils peuvent trouver de la nourriture. Ils n'attrapent pas d'autres types de nourriture dans l'eau, contrairement aux mammifères. Le crabe est un détritivore, n'est-ce pas?

**Mr. Rivard:** Perhaps I can speak for the southern Gulf of St. Lawrence, for example. In terms of the depth where they are found, there is a depth difference by size. The smaller crabs are in shallow water; the bigger ones are in the deep gullies.

Yesterday, in a presentation made to us, I saw that the size distributions are variable. In some years they are found at certain depths in certain areas, while in the following year it is completely different. Their grounds change over time.

There are generally variations like that over the entire distribution. Overall, as you move north and beyond the shores of Labrador, the populations are at the fringe of the distribution of snow crab and you see less of them. They are more variable in terms of abundance.

**Senator Adams:** You stated that there should be a change in policy for fishing. It is difficult for us in Nunavut. When we settled our land claim, we tried to set up commercial fishing for the people in the community. We used the same policy as the one used in the rest of Canada. When we settled the land claim we thought we would be able to control the fishery by ourselves with the policies that we wanted. However, with DFO policy someone else is doing it for us. We cannot do it by ourselves. We should push for a new policy that is more concerned about the people who have settled a land claim instead of a policy that controls people. We should not hire a company to do it.

**Mr. Bevan:** Because there is a land claim there, that is a different situation. We have that situation in a number of locations. We receive advice from the Nunavut government through the Nunavut Wildlife Management Board as to where they want the allocations to go. That advice is generally accepted.

The policies I am talking about are the ones in play throughout Newfoundland and Labrador, the Gulf of St. Lawrence, et cetera, which are not subject to land claims or any other agreements. The policies guide the licensing policies for the fisheries so that we can find a way to allow those fisheries to change.

The Nunavut situation is a developing situation. I am not sure how the policies would apply there. We certainly do not want to apply anything to Nunavut that is not suitable to Nunavut. Therefore, we may continue with the practice we have right now, which is to seek advice from the Government of Nunavut and follow that advice.

**Senator Adams:** The only difficulty is that the Nunavut Wildlife Management Board did not use the land claim agreement. According to the land claim agreement, before any policy in the future concerning commercial fishing occurs, the board must

**M. Rivard :** Je pourrais vous donner l'exemple du sud du golfe du Saint-Laurent. La taille des crabes varie avec la profondeur. Les plus petits vivent sur les hauts fonds et les plus gros se trouvent au fond des ravines.

Hier, à l'occasion d'une présentation à laquelle nous avons assisté, j'ai constaté que la répartition des tailles constitue une variable. Certaines années, on trouve les plus gros à certaines profondeurs dans certains secteurs, mais d'autres années, les choses sont complètement différentes. Les crabes changent de fonds avec le temps.

En général, on constate des variations de ce genre sur toute la répartition géographique de l'espèce. De façon générale, plus on monte vers le Nord, au-delà des côtes du Labrador et plus les populations sont à la limite de l'aire de distribution du crabe des neiges qui se fait donc plus rare. Pour ce qui est de l'abondance, il y a plus de variables qui interviennent.

**Le sénateur Adams :** Vous avez dit qu'il faudrait changer la politique de pêche. Les choses sont difficiles pour nous, au Nunavut. Quand nous avons réglé notre revendication territoriale, nous avons essayé de structurer la pêche commerciale pour les résidents de la communauté. Nous avons appliqué la même politique que celle qui est en vigueur ailleurs au Canada. Après avoir réglé la revendication territoriale, nous nous étions dit que nous pourrions contrôler nos pêches en appliquant nos propres politiques. Toutefois, avec la politique du MPO, c'est quelqu'un d'autre qui contrôle tout à notre place. Nous n'avons pas de libre arbitre. Il faudrait insister pour que la nouvelle politique tienne davantage compte de ceux qui ont réglé leurs revendications territoriales, plutôt que d'appliquer une politique visant à contrôler ce que font les gens. Il ne faudrait pas engager d'entreprise pour faire cela.

**M. Bevan :** Étant donné qu'il est ici question de revendications foncières, la situation est différente. La même chose se produit un peu partout ailleurs. Le gouvernement du Nunavut, par la voix du Conseil de gestion de la faune, nous fait part de ses desiderata relativement aux répartitions. Nous respectons généralement les vœux qu'il exprime.

Les politiques dont je parle sont celles qui s'appliquent partout à Terre-Neuve et Labrador, dans le golfe du Saint-Laurent et ailleurs, dans des secteurs qui ne sont pas visés par des revendications territoriales ou par d'autres ententes. C'est sur elles que s'appuient les politiques d'octroi des permis de pêche, car nous voulons trouver des moyens de permettre aux pêches d'évoluer.

La situation du Nunavut est en pleine évolution. Nous ne savons pas exactement dans quelle mesure les politiques devraient s'appliquer là-bas. Nous ne voulons certainement pas appliquer au Nunavut des stratégies qui ne lui conviendraient pas. Cela étant, nous poursuivrons peut-être la pratique actuelle qui consiste à demander au gouvernement du Nunavut ce qu'il désire et à suivre ses avis.

**Le sénateur Adams :** Le seul problème, c'est que le Conseil de gestion de la faune du Nunavut n'a pas appliqué l'accord de revendication territoriale. Celui-ci stipule que, pour toute politique future relative à la pêche commerciale, le Conseil doit

consult the community before they start. They never did that. They have an adviser from the South to do it and that is what the policy is right now. According to the land claim, that did not work. Right now, we need a new act in the fishery and it must involve the people of Nunavut. We need a different policy from the rest of Canada. We have been in the North for so many years that we want to control the fishery. I know how much it will cost for the people in the community, but we cannot do anything about it. We can only control it now by way of a policy change.

**Mr. Bevan:** We would have to work through the Government of Nunavut and, with them, through the land claim as well. We cannot necessarily assume that what we come up with in the South will be workable there.

**Senator Adams:** In Nunavut, they do not have a fishery policy.

**Mr. Bevan:** However, they do provide us with recommendations.

**Senator Adams:** That is the problem. The policy is only between the DFO and them. The chairman of the Nunavut Wildlife Management Board is paid by DFO. That board makes decisions with the help of DFO. It would be better for us if the board involved the people in the community. That is the only way to do it. The policy was made in 1886.

**Mr. Bevan:** The law was proclaimed in 1868. It involved only governance on how decisions were made. There have been a lot of policies since then. We have the Atlantic fisheries licensing policy that governs decisions made about who can get a licence, under what conditions, et cetera. That situation is not necessarily what goes on in Nunavut, though, because you have decisions as to how the allocations will take place and who will fish them, et cetera. We do apply policies in the Nunavut area based on Canadian flag vessels and such things, but we do not have the same inshore fishery, obviously, that is guided by the Atlantic fisheries licensing policies that we need to change.

**Senator Adams:** That is the problem. In the meantime, we have the licence from you that was part of the land claim. However, the people of Nunavut cannot get that licence. Foreigners are getting the allocations and using them.

**Mr. Bevan:** I understand that situation. Some work needs to be done. The minister indicated that the infrastructure must be looked at as a possibility. As well, there must be a means by which the people can use those allocations and licences. Currently, an allocation is available and the Nunavut government has provided us with the recommendations on how they want to follow it. Under the land claim, we are taking that advice.

commencer par consulter la communauté. Or, il ne l'a jamais fait. Pour l'instant, il y a un conseiller qui vient du Sud, et c'est ainsi que la politique est élaborée. Pourtant, lors du règlement de la revendication territoriale, il avait été indiqué que cette formule ne fonctionnait pas. Nous avons besoin d'une nouvelle loi sur les pêches et il faudra que le Nunavut participe à son élaboration. Nous avons besoin d'une politique qui soit différente de celle en vigueur ailleurs au Canada. Nous ne sommes pas des nouveaux venus dans le Nord et nous voulons contrôler nos pêches. Je sais ce qu'il en coûtera pour les gens de la communauté, mais nous ne pouvons pas rester les bras croisés. La seule façon de prendre les choses en main consiste à modifier la politique.

**M. Bevan :** Nous devrions travailler en collaboration avec le gouvernement du Nunavut dans le respect de la revendication territoriale. Nous ne devons pas nécessairement supposer que ce qui fonctionne dans le Sud fonctionnera là-haut.

**Le sénateur Adams :** Il n'y a pas de politique sur les pêches au Nunavut.

**M. Bevan :** Certes, mais le territoire nous fait part de ses recommandations.

**Le sénateur Adams :** Est c'est là le problème. La politique ne concerne que les gens du MPO et le gouvernement du Nunavut. Le président du Conseil de gestion de la faune du Nunavut est rémunéré par le MPO. Le Conseil prend des décisions en liaison avec le MPO. Il serait mieux, pour nous, que des gens de la communauté siègent au Conseil. Ce serait la seule manière de parvenir à une solution. Rappelons que la politique a été élaborée en 1886.

**M. Bevan :** La loi a été proclamée en 1868. Elle ne traite que de la façon dont les décisions doivent être prises. Depuis, nous avons adopté de nombreuses politiques. Il y a eu la politique sur l'octroi des permis de pêche dans l'Atlantique qui régit les décisions relatives à l'octroi des permis, les conditions d'octroi, et cetera. Ce n'est pas forcément ce qui se passe au Nunavut, parce que vous êtes les maîtres d'œuvre en ce qui concerne les allocations, la désignation des pêcheurs et ainsi de suite. Dans la région du Nunavut, nous appliquons des politiques qui concernent les navires battant pavillon canadien et ce genre de chose, mais la pêche côtière — actuellement régie par les politiques d'octroi de permis de pêche de l'Atlantique qu'il faut changer — est évidemment différente.

**Le sénateur Adams :** C'est là tout le problème. À la faveur du règlement de la revendication territoriale, nous devons hériter de l'octroi des permis, mais personne au Nunavut ne peut en obtenir. Ce sont les étrangers qui obtiennent les allocations et qui les exploitent.

**M. Bevan :** Je comprends la situation. Il y a du travail à faire. Le ministre a indiqué qu'il faudrait peut-être examiner la question de l'infrastructure. En outre, il faut trouver un moyen pour permettre aux résidents du Nord de bénéficier d'allocations et d'avoir des permis. Pour l'instant, l'allocation est donnée au gouvernement du Nunavut qui émet des recommandations sur la façon dont il veut l'appliquer. Nous suivons l'avis du gouvernement territorial en vertu de la revendication territoriale.

**The Chairman:** I know that Senator Watt has questions but I would like to ask a supplementary question before he begins his questioning.

When Mr. Boland was before us last time, he said that the situation in Nunavut was comparable to situations elsewhere in that there was an absentee ownership that was a real threat to the men in the boats and the people who were catching the quota. I do not fully understand the situation in Nunavut, but he told us that it is not unlike a situation elsewhere where someone other than those in the boats are capitalizing on the fishery and profiting from it. This is a difficulty across the board.

The question then becomes: How do you relate to Nunavut? I am not sure how Fisheries and Oceans Canada relates to Nunavut in the land claims agreement. I am not up to speed on that. There is an across-the-board problem with absentee ownership, which the minister spoke to when he appeared before the committee. He spoke strongly about changing that. The question is: What will we do about absentee ownership?

**Mr. Bevan:** There are two points to consider. We had a policy in Atlantic Canada that talked about owner-operator fleet separation. The person in the boat is supposed to be the licence holder and generally they are the licence holder on paper. However, a number of trust agreements are behind that licence holder and the trust agreements undermine that particular policy. The licence holder is subject to a trust agreement. The person who financed the enterprise, therefore, has control over the disposition of the licence, rather than the person who is on the vessel or named in the licence. We are looking at changing the way we administer that policy.

There have been many discussions throughout Atlantic Canada as to how to make that change and how to control those trust agreements. Someone can have an arrangement with a plant to accept capital in exchange for guaranteeing to sell fish to that plant, provided the plant does not control the licence, and the individual on the licence has control over the licence. We are looking at changing how we administer that policy. To that end, we have discussed the policy with the various stakeholders, including the provincial ministers. It is our hope that the minister can come forward with an announcement on those administrative changes.

**The Chairman:** When you say "shortly," does that mean before the end of June?

**Mr. Bevan:** That is our hope, yes.

**Senator Watt:** It has been some time since we dealt with the number of licences issued by the department. You must have some knowledge of how many licences are active and how many licences are held by various companies that sit on them and are not necessarily active. Can you provide the committee with the information in terms of the inventory of active fishermen and the number that are inactive?

**Le président :** Je sais que le sénateur Watt veut poser des questions, mais j'aimerais poser une question supplémentaire avant de lui céder la parole.

Quand M. Boland nous a rendu visite la dernière fois, il nous a dit que la situation au Nunavut se compare à ce qui se passe ailleurs : l'absence des propriétaires à bord des bateaux constituant une véritable menace pour les pêcheurs et pour ceux qui prennent les quotas. Je ne comprends pas parfaitement la situation du Nunavut, mais M. Boland nous a dit que ce n'était pas différent de ce qui se passe ailleurs où les propriétaires, qui demeurent à terre, capitalisent sur les pêches et en profitent. Cette situation délicate est donc généralisée.

La question est donc de savoir quel est votre rôle dans le cas du Nunavut. Je ne suis pas certain que Pêches et Océans Canada ait un rôle à jouer envers le Nunavut en vertu de l'accord de revendication territoriale. Je ne suis pas au courant. Le problème des propriétaires qui sont à terre est généralisé et le ministre nous en parlé quand il a rendu visite au comité. Il a clairement indiqué son intention de changer cela. Ma question est la suivante : qu'allons-nous faire au sujet des propriétaires non-gérants?

**M. Bevan :** Il y a deux choses à considérer. Nous avons une politique dans le Canada atlantique qui prévoyait la séparation de la flottille d'exploitants-propriétaires. Le détenteur du permis est censé se trouver à bord du bateau et, généralement, c'est ce qui est indiqué sur papier. Toutefois, un certain nombre de titulaires de permis ont signé des accords de fiducie qui contournent la politique. Selon les termes de ce genre d'accord, ce seront les détenteurs de capital dans l'entreprise qui contrôlent l'utilisation des permis plutôt que les vrais titulaires qui se trouvent à bord des bateaux ou dont les noms apparaissent sur les permis. Nous envisageons de changer la façon dont nous administrons cette politique.

Nous avons beaucoup consulté dans le Canada atlantique sur la façon de modifier et de contrôler ces accords de fiducie. Un pêcheur doit pouvoir conclure une entente de financement avec une usine de transformation contre une garantie d'approvisionnement en poissons, à condition que l'usine ne contrôle pas le permis et que le titulaire du permis en demeure le maître d'œuvre. Nous étudions une façon de changer la façon dont nous administrons la politique. Pour cela, nous nous sommes entretenus avec les différents intervenants, notamment avec les ministres provinciaux. Nous espérons que notre ministre pourra faire une annonce au sujet de ces changements administratifs.

**Le président :** Quand vous dites « sous peu », cela signifie-t-il d'ici la fin juin?

**M. Bevan :** C'est ce que nous espérons.

**Le sénateur Watt :** Il y a déjà un bon bout de temps que nous n'avons pas traité du nombre de permis émis par le ministère. Vous devez savoir combien de permis sont actifs et combien sont détenus par différentes entreprises qui n'en font rien, mais qui les contrôlent. Pourriez-vous communiquer au comité le nombre de pêcheurs actifs et le nombre de pêcheurs inactifs?

**Mr. Bevan:** Yes.

**Senator Watt:** We also heard from the witnesses that a number of people sit on the licence and do not use the licence to harvest. I do not have much information but that element might be the one to look at because we need that information.

**Mr. Bevan:** There is a great deal of information on that, although some is based on estimates. For example, we know how many tuna licences are out, that not all of them are used and that a number of people have the licence and pay the annual fee with a view to having some future benefit from it. Some people still hold Atlantic salmon licences, even though there is no commercial fishery. We can give you what will amount to a great deal of information to provide you with an indication of how many licences are out and how many are active, as well as information on the companies.

**The Chairman:** Do you have names?

**Mr. Bevan:** We have to be careful in consideration of the privacy law.

**Senator Adams:** Someone from Florida has a quota of 250 tonnes.

**The Chairman:** We are talking about a common resource owned by the people but certain individuals have a licence to access and harvest that resource but are sitting on it for gambling, stock market or financial purposes of some kind.

**Mr. Bevan:** There are many different fishery management arrangements. For example, a person with a tuna licence might not be active but that does not mean that person left the quota in the water. That means that someone else will fish and catch more. They are the ones who decide to be active, and obtain the tuna tags so they can mark the fish they catch.

**The Chairman:** That is true but there is a principle involved. The minister grants the licence to fish on behalf of the people of Canada but someone else holds that licence. We heard testimony last time that it is impossible to get that licence back to someone who wants to use it.

**Senator Watt:** There is another area I wanted to ask officials about. What authority does the department have in terms of calling back those licences, if any.

**Mr. Bevan:** The minister has absolute discretion for the issuance of licences. That discretion has to be exercised within the bounds of natural law.

**Senator Watt:** What is natural law?

**Mr. Bevan:** The minister cannot arbitrarily and capriciously cancel someone's licence and give it to a friend, acquaintance or someone else. The minister cannot decide that only left-handed people can fish, or that kind of thing. There are limits on the exercise of absolute discretion.

**Senator Watt:** When a licence has been inactive for consecutive years, is there a departmental rule that applies?

**M. Bevan :** Oui.

**Le sénateur Watt :** Des témoins nous ont dit que beaucoup possèdent des permis, mais ne s'en servent pas. Je n'ai pas beaucoup d'informations à cet égard, mais il nous serait utile d'en avoir; nous en avons besoin.

**M. Bevan :** Il ne manque pas d'informations à ce sujet, bien qu'elles soient essentiellement fondées sur des estimations. Par exemple, nous connaissons le nombre de permis de pêche au thon ayant été émis, nous savons que tous ne sont pas utilisés et qu'un certain nombre de titulaires continuent de payer les droits annuels pour se servir de ces permis ultérieurement. Certains détiennent encore des permis de pêche au saumon de l'Atlantique, même s'il n'y a plus de pêche commerciale. Nous pourrions vous transmettre énormément d'informations susceptibles de vous donner une idée du nombre de permis émis, du nombre de permis actifs et du nombre d'entreprises concernées.

**Le président :** Avez-vous des noms?

**M. Bevan :** Nous devons être prudents à ce sujet à cause des dispositions de la Loi sur la protection de la vie privée.

**Le sénateur Adams :** Quelqu'un de la Floride a un quota de 250 tonnes.

**Le président :** Nous parlons ici d'une ressource commune que possède la population, mais il est vrai que des particuliers ont des permis qui leur permettent d'accéder à cette ressource et de la prélever. Ces personnes font cela pour jouer à la bourse ou poursuivre d'autres objectifs financiers.

**M. Bevan :** Il existe tout un éventail d'accords de gestion de pêche. Par exemple, le détenteur d'un permis de pêche au thon peut ne pas être actif, ce qui ne veut pas dire qu'il laisse son quota au fond de l'eau, puisque quelqu'un d'autre peut le remonter à la surface. Il y a ceux qui décident d'être actifs et qui se procurent les étiquettes de marquage du thon qu'ils prennent.

**Le président :** C'est vrai, mais il y a un principe en jeu. Le ministre octroie chaque permis de pêche au nom des Canadiens, et puis c'est quelqu'un d'autre qui l'utilise. La dernière fois, un témoin nous a dit qu'il était impossible de transférer un permis inutilisé à un pêcheur désireux de se retirer.

**Le sénateur Watt :** Je voudrais poser un autre genre de question aux fonctionnaires. Le ministère a-t-il le pouvoir de rappeler ces permis?

**M. Bevan :** Le ministre dispose d'un pouvoir discrétionnaire absolu relativement à l'émission des permis, pouvoir discrétionnaire qu'il doit exercer dans les limites du droit naturel.

**Le sénateur Watt :** Qu'est-ce que le droit naturel?

**M. Bevan :** Le ministre ne peut, arbitrairement ou capricieusement, annuler le permis de quelqu'un pour le donner à un de ses amis, à une connaissance ou à n'importe qui d'autre. Il ne peut, par exemple, pas décider que seuls les gauchers pourront pêcher. L'exercice de son pouvoir discrétionnaire absolu est soumis à certaines limites.

**Le sénateur Watt :** Le ministère applique-t-il une règle quand le permis n'a pas été utilisé pendant plusieurs années de suite?

**Mr. Bevan:** You could impose that. In Prince Edward Island there are 300-plus licences when they were easy to get. There has been no decision to tell those people that if they do not use them DFO will cancel them. In southwest Nova Scotia that is not the case. There are far fewer licences but a decision was made that only active licences would be maintained. We have seen that happen. However, we call that “latent capacity.” There is a potential that someone else could get the licence and increase the capacity. Obviously, there is no tremendous benefit for that to happen because the quota is caught by the people who are active. If we were to expand the number of active licences, then everyone in the fleet would catch fewer fish, would earn less net income and significant problems could arise with the economics of the fleet.

There is some motivation to get rid of the latent capacity because it has many drawbacks. People whose licences were cancelled would certainly be upset on the one hand; on the other hand, there would be no way to increase the percentage of active licences in the fleet if the quota did not have some ability to support that extra activity.

We have very few tonnes of quota held by someone who has not used them in any way, either by fishing directly or, in the case of the larger vertically integrated companies, enterprise allocations that have not used their quotas. One company might trade one species for another species because it fits better with their business plan. Much of that occurs.

**The Chairman:** Will you put together that list as per Senator Watt’s request?

**Mr. Bevan:** Yes, I will do that.

[Translation]

**Senator Gill:** Do you know how many licenses are held by people, by the Inuit? Do you have this information concerning the various provinces, the Maritimes, Quebec, Nunavut?

**Mr. Bevan:** You are talking about the Inuit?

**Senator Gill:** The First Nations, the Inuit, the Native people.

**Mr. Bevan:** Yes, we have the number of fishing licenses for the First Nations, but as far as the Inuit are concerned, I am not sure we do, but I think so.

**Senator Gill:** In Nunavut, at least?

**Mr. Bevan:** I think so.

**Senator Gill:** I am talking about the Maritimes and Quebec. Could I have this information?

**Mr. Bevan:** Yes, of course.

**M. Bevan :** Il serait possible d’en imposer une. Dans l’Île-du-Prince-Édouard, on dénombre plus de 300 permis parce qu’il a été facile de les obtenir. Il n’a pas été décidé de dire à ces détenteurs de permis que le ministère va les annuler s’ils ne s’en servent pas. Dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, les choses sont différentes. Il y a moins de permis, mais il a été décidé que seuls les permis actifs seraient reconduits. Donc, cela se passe, mais nous parlons alors de « capacité latente ». Quelqu’un d’autre pourrait obtenir le permis et augmenter la capacité. Finalement, ce genre de réglementation ne rapporte pas grand-chose parce que tout le quota est pris par les pêcheurs actifs. Si nous augmentions le nombre de permis actifs, tous les participants de la flottille devraient pêcher moins de poisson, ce qui leur rapporterait moins en revenu net et nous aurions des problèmes à cause des difficultés économiques de la flottille.

Il y a eu des velléités de se débarrasser de la capacité latente à cause des nombreuses conséquences qu’elle entraîne. D’abord, les titulaires des permis annulés sont mécontents, mais d’un autre côté, il n’est pas possible d’augmenter le pourcentage de permis actifs au sein de la flottille si les quotas sont insuffisants pour soutenir une activité additionnelle.

Nous ne comptons que quelques tonnes de quotas qui n’ont pas été exploités par des titulaires de permis, que ce soit par la pêche directe ou, dans le cas des grosses entreprises à intégration verticale, par la non-utilisation des allocations. Les entreprises peuvent échanger les permis de pêche entre elles pour exploiter des espèces différentes convenant mieux à leur plan d’activité respectif. Cela arrive souvent.

**Le président :** Allez-vous nous préparer la liste qu’a demandée le sénateur Watt?

**M. Bevan :** Oui.

[Français]

**Le sénateur Gill :** Connaissez-vous le nombre de permis détenus par les populations et par les Inuits ? Avez-vous ces informations quant aux différentes provinces, les Maritimes, le Québec, le Nunavut ?

**M. Bevan :** Vous parlez des Inuits?

**Le sénateur Gill :** Les Premières nations, les Inuits, les Autochtones.

**M. Bevan :** Oui, nous avons le nombre de permis de pêche pour les Premières nations, mais en ce qui concerne les Inuits, je ne suis pas sûr. Mais je pense que oui.

**Le sénateur Gill :** Au Nunavut, du moins ?

**M. Bevan :** Je pense que oui.

**Le sénateur Gill :** Je parle des Maritimes et du Québec. Est-ce que je pourrais avoir cette information ?

**M. Bevan :** Oui, bien sûr.

[English]

**Senator Adams:** I see it a little differently. It ruined the French River. The First Nation had an agreement with the land claim. We were there with Senator Comeau, and we met some salmon fishermen from the French River. They told us they had a licence from Indian and Northern Affairs Canada, set out in land claim at that time. They had 257 individual licenses for the Indians to fish salmon in Prince Rupert, B.C. Nunavut received only one licence, which belongs to the Nunavut Wildlife Management Board.

That is why we have trouble with people in the community. They want to get into commercial fishing, but the Nunavut Wildlife Management Board has the licence Nunavut and they gave it to the Baffin Fisheries Coalition. Right now, some of the organizations and the Nunavut government are competing with the people in the community.

The fishery is run by the Nunavut government and we get the quotas from the Nunavut Wildlife Management Board.

According to land claims, I think you have to hire Inuit to get into business; that is the law. To get into business, the Inuit community has to own 51 per cent of the business. I think it is the same in the fishery as it is in construction work. According to the Nunavut Tunngavik Incorporated, NTI, which is a land claim agreement, businesses have to hire Inuit people in the community — up to 72 per cent — to do the work. If they do not, they do not get the contract. It should be the same thing in the fishery because the money is there, but the people have no jobs. They cannot get into the fishery.

**The Chairman:** I have a few questions that arose in the last committee meeting that I do not think we have raised tonight. We may have touched on some of them, but one is the whole question of co-management, and how to give fishermen a greater say. Does the Fisheries Act need to change to do that?

You alluded to that earlier with regard to the minister's absolute authority and so on. I guess you have to change the act before you water down the minister's authority. Is that the answer?

**Mr. Bevan:** I think that is right. Co-management would entail something more than a joint project agreement. A joint project agreement says that the fisherman will do certain activities and pay for it, and the department will do certain things. That agreement is not really co-management. It is not shared accountability for the overall management of the fishery. It is not shared responsibility.

[Traduction]

**Le sénateur Adams :** Je vois les choses un peu différemment. Cela a occasionné des ravages dans la Rivière des Français. La Première nation avait conclu un accord de revendication territoriale. Nous nous y sommes rendus avec le sénateur Comeau et nous y avons rencontré des pêcheurs de saumon de la Rivière des Français. Ils nous ont dit qu'ils avaient un permis du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien qui, à l'époque, était visé par la revendication territoriale. La Première nation détenait 257 permis individuels destinés à permettre aux Indiens de pêcher le saumon dans la rivière Prince Rupert en Colombie-Britannique. Le Nunavut n'a reçu qu'un seul permis qui appartient au Conseil de gestion de la faune du territoire.

Voilà pourquoi nous avons des problèmes avec les résidents de la communauté. Ils veulent pratiquer la pêche commerciale, mais le Conseil de gestion de la faune du Nunavut a un seul permis pour tout le territoire et qu'il l'a accordé à la Baffin Fisheries Coalition. Pour l'instant, certaines organisations ainsi que le gouvernement du Nunavut sont en concurrence avec les résidents du territoire.

Les pêches sont exploitées par le gouvernement du Nunavut et nous obtenons les quotas du Conseil de gestion de la faune.

Si je ne m'abuse, la Loi sur les revendications territoriales exige qu'un Inuit soit associé à toute entreprise désireuse de faire affaire dans la communauté, et cela à hauteur de 51 p. 100 du capital. Je pense que c'est la même règle partout, dans les pêches et dans la construction. D'après la Nunavut Tunngavik Incorporated, ou NTI, en vertu des accords de revendication territoriale, les entreprises doivent engager jusqu'à 72 p. 100 d'Inuits locaux pour faire le travail. Si ce n'est pas le cas, elles n'obtiennent pas de contrat; ce devrait être la même chose pour les pêches parce que l'argent est là, mais que les gens n'ont pas de travail. Ils ne peuvent pas se lancer dans la pêche.

**Le président :** Je vais poser quelques questions qui découlent de la dernière réunion du comité et dont personne n'a parlé jusqu'ici. Nous en avons peut-être effleuré certaines, mais il y en a une qui concerne la cogestion et la façon de permettre aux pêcheurs d'avoir davantage voix au chapitre. Faut-il modifier la Loi sur les pêches pour cela?

Vous en avez parlé un peu plus tôt, à propos du pouvoir discrétionnaire absolu du ministre. Je suppose qu'avant de réduire le pouvoir absolu du ministre, il faut changer la loi, c'est cela?

**M. Bevan :** Je pense que c'est effectivement le cas. La cogestion signifie plus qu'une simple entente relative à un projet conjoint. Ce type d'entente stipule qu'un pêcheur peut se livrer à certaines activités et payer en conséquence, et que le ministère va faire certaines choses de son côté. Il ne s'agit pas vraiment de cogestion. Il ne s'agit pas d'une responsabilité partagée pour la gestion globale des pêches. Ce n'est pas une responsabilité partagée.

Also, we cannot share authorities if an industry puts in place some kind of monitoring control surveillance and they wish to have an involvement in what kind of sanctions may be imposed on members involved in non-compliant behaviour. That is not possible under the current Fisheries Act.

**The Chairman:** Do you intend to bring forward amendments soon to deal with that issue?

**Mr. Bevan:** That again is a decision of the minister.

**The Chairman:** Have you heard any scuttlebutt, gossip or anything you can share with us? We will not tell.

**Mr. Bevan:** The minister would be better able to tell you that information. I can only say that I hope to see changes as soon as possible because we really need new tools to work with in the modern context.

**The Chairman:** The other question that came up was enforcement and science — in other words, having the horsepower to do the job you need to do. We all know that in various ways in past years, the department has been cut back, but there needs to be an increase.

We heard from Mr. Boland last time that there were probably more camera operators in the room than there were people doing scientific studies. Some camera operators offered to go and be scientists but we were not allowed to take them up on that offer.

Can we expect some increase in the budget aimed at enforcement and science?

**Mr. Bevan:** I can speak for enforcement: Yes is the answer. We have received additional funding for this fiscal year. In enforcement, we have had a situation where a lot of our costs are fixed. We had a squeeze as a result of increasing costs and expenses over the years, and a fixed budget. That meant our operational flexibility was reduced. We ended up with more and more of our budget tied up in offices, salaries, computers, cars, equipment, et cetera and the fixed costs that we were obliged to cover.

Even though we tried to make adjustments and reduced the departments by over 600 full-time employees, we were not keeping up with the pressures. We have now received operational money. It will allow us to place people back into the field. It will allow us the overtime and the operating money to put the fishery officers back into the boats, back on the water, and back out into the field where they can do their job.

Par ailleurs, en vertu de la Loi sur les pêches actuelle, les pouvoirs ne peuvent être partagés et l'industrie ne peut donc pas mettre en place un système de surveillance ni avoir son mot à dire quant au type de sanction à imposer aux membres qui ne respectent pas les règles établies.

**Le président :** Avez-vous l'intention de proposer prochainement des amendements pour régler ce genre de problème?

**M. Bevan :** Encore une fois, cette décision appartient au ministre.

**Le président :** N'auriez-vous pas entendu de rumeur ou de ragots dont vous pourriez nous faire profiter? Nous ne le dirons à personne.

**M. Bevan :** Le ministre serait mieux placé que moi pour vous répondre. Tout ce que je dis, c'est que j'espère que des changements seront apportés le plus tôt possible parce que nous avons vraiment besoin de nouveaux instruments pour travailler dans un contexte moderne.

**Le président :** L'autre question qui s'est posée est celle de l'exécution de la loi et des recherches, car je voulais savoir si nous avons les moyens de notre ambition. Nous savons que, dans le passé, les budgets du ministère ont été réduits et qu'il convient de lui donner plus de ressources.

La dernière fois, M. Boland nous a dit qu'il y avait sans doute plus de caméramans dans la salle que de chercheurs effectuant des travaux scientifiques. Certains caméramans ont offert leur candidature pour aller travailler comme scientifiques, mais on ne leur a pas donné la possibilité de donner suite à cette offre.

Peut-on espérer que votre budget soit augmenté pour favoriser l'exécution de la loi et le travail de recherche?

**M. Bevan :** Ce sera le cas pour ce qui est de l'exécution de la loi. Nous avons effectivement reçu des fonds additionnels pour l'actuel exercice financier. À cet égard, nous sommes dans une situation où la majeure partie de nos coûts sont fixes. Comme notre budget était fixe, que les coûts et les dépenses augmentaient, nous nous sommes retrouvés dans une situation délicate. Notre secteur opérationnel en a souffert. La location des bureaux, la masse salariale, l'informatique, le matériel roulant, l'équipement divers et ainsi de suite, autrement dit des coûts fixes que nous devons assumer, ont fini par représenter une partie de plus en plus importante de notre budget.

Malgré les ajustements que nous avons essayé d'apporter et une tentative visant à réduire notre effectif de plus de 600 employés à temps plein, nous n'avons pas résisté aux pressions qui s'exerçaient sur nous. On vient maintenant de nous accorder un budget opérationnel qui va nous permettre de redéployer des gens sur le terrain. Nous allons pouvoir recommencer à payer des heures supplémentaires et à financer l'embarquement d'agents des pêches à bord des bateaux pour leur permettre de se rendre dans les zones où ils pourront effectivement faire leur travail.

**Mr. Rivard:** On the science side, reductions were announced a few years ago. We were fortunate that in the first year of implementation, there were no reductions to the stock assessment program. There have been reductions this year. About 15 person-years out of about 620 are working in stock assessment.

At the same time, we benefited from money from various initiatives. For example, the international governance program had a science component that will bring about \$11.5 million over three years to work on various fisheries-related issues.

With the announcement made recently, there was some money announced with it as well — \$1.2 million dedicated toward cod research, with some of that contributed by the Newfoundland and Labrador. In addition, through the Species at Risk Act, SARA, program, some money, about \$600,000, goes to cod in particular. It is there for this year to initiate special research projects related to stewardship initiatives, as well as to the impact of other species on cod, for example, seals.

I can name a few others — ocean action plan and invasive species initiatives — that brought new money into the department to deal with specific issues. These types of initiatives help us because we do not need to take money dedicated to stock assessment to cope with these things; we actually have money dedicated to that.

On a day-to-day basis, we work with the minister to identify fisheries research that is a priority for the department and to see how we can move ahead and set up what I will call the future-of-fisheries science in the department. The research will include an ecosystem component and a component of collaboration with the industry.

Again, we should evolve from where we are. We should not repeat the type of program we had in the past, which often focused on single species. We have to evolve from that, and I believe that over time, we will build a program that will be stronger.

**Senator Watt:** Again, on the scientific side, I am not sure whether the Department of Fisheries and Oceans has been brought up to date in terms of what is happening to the climate change, for example.

I know you are doing the best you can to monitor what is happening in regard to the fishing activities and things of that nature, but on the natural cost of the climate change and the impact on the ocean species, has your department been given an assignment by the minister? Are you moving in the direction of becoming involved and becoming one of the players, as a caretaker of fish?

**M. Rivard :** Pour ce qui est du secteur de la recherche, les réductions ont été annoncées il y a quelques années. Nous avons eu de la chance parce que, durant les premières années de mise en œuvre, le programme d'évaluation des stocks n'a fait l'objet d'aucune réduction. Nous avons cependant subi des réductions cette année correspondant à une quinzaine d'années-personnes sur les 620 que nous consacrons à l'évaluation des stocks.

D'un autre côté, nous avons reçu de l'argent au titre de différentes initiatives. C'est, par exemple, le cas du programme de gouvernance internationale dont le volet scientifique va nous rapporter quelque 11,5 millions de dollars sur trois ans et nous permettre de travailler sur les questions concernant les pêches.

Dans le cadre d'une annonce récente, il était prévu de nous consentir 1,2 million de dollars qui seraient entièrement consacrés à la recherche sur le cabillaud, dont une partie irait à Terre-Neuve et Labrador. De plus, quelque 600 000 \$ supplémentaires seront canalisés vers la recherche sur le cabillaud grâce à un programme découlant de la Loi sur les espèces en péril. Cette année, cela va nous permettre de lancer des projets de recherche spéciaux dans le cadre des initiatives d'intendance partagée, de même que sur les résultats d'une interaction entre le cabillaud et d'autres espèces, comme le phoque.

Je pourrais vous en citer d'autres — comme le plan d'action sur les océans et les initiatives concernant les espèces envahissantes — qui ont permis au ministère de percevoir des fonds additionnels pour des projets particuliers. Ces initiatives nous aident parce que nous n'avons pas besoin de détourner l'argent normalement consacré à l'évaluation des stocks afin de remplir les mandats qui nous sont confiés; nous sommes payés pour cela.

Au quotidien, nous travaillons avec le ministre pour définir le genre de recherche qui est prioritaire pour le ministère dans le domaine des pêches et voir comment progresser à partir de là et établir ce que nous appellerons la recherche sur l'avenir des pêches. Celle-ci comportera un volet « écosystème » et un volet « collaboration avec l'industrie ».

Je le répète, nous devons évoluer. Nous ne devons pas reprendre les programmes du passé qui, le plus souvent, n'étaient axés que sur une espèce. Il faut évoluer à partir de là et je crois qu'avec le temps, nous parviendrons à nous doter d'un programme plus solide.

**Le sénateur Watt :** Encore une fois, pour ce qui est des recherches, je ne suis pas certain que le ministère des Pêches et des Océans soit à la page en ce qui concerne des choses comme le changement climatique.

Je sais que vous faites de votre mieux pour surveiller ce qui se produit du côté des activités de pêche et de choses du genre, mais est-ce que votre ministre a confié à votre ministère une tâche quelconque concernant les coûts naturels attribuables au changement climatique ou les répercussions de ce phénomène sur les espèces marines? Êtes-vous en train de devenir un des acteurs dans ce dossier, en votre qualité de responsable de la ressource halieutique?

**Mr. Rivard:** Climate change itself has been a priority for the department. It is not a subject in which I am specialized, but we do have a group in oceanography that deals with climate change in particular. The group is actively involved in research in that area.

We have been actively following what is going on worldwide, because Canada is not alone in being affected by climate change. We need to work together with other countries. Some of the monitoring required has to be done on a large scale, so we are working with other countries. If you wish to be briefed on this, we have experts in the department who can speak to you about this subject in particular.

**Mr. Bevan:** I think one thing has changed substantially in the last number of years. Not long ago, fishery managers tended to ask science, what is the number, and what is the total allowable catch, TAC? That was it. Now, we ask a lot more questions such as, what are the population dynamics, how robust is it, and is it sustainable?

In addition, more attention has been paid to oceanographic data and temperature. For example, this year in British Columbia, the model says we will have 17.5 million sockeye back in the Fraser River, and there is a substantive range for what might come back. There is a large spread in that number around that mean.

The next thing that is very much top of the mind for fishery managers is, "What are the oceanographic conditions? What size are the smelts? What does the productivity of the North Pacific look like? Will it come back around that number? Is it likely to come back lower?" Those questions are being asked, and we receive reasonable support from science in terms of what we can learn from the scientists relevant to the oceanographic conditions.

Those questions are then considered when we look at the approach we take to management. We have to manage on some kind of number, but we can be cognizant of the fact that it may be subject to significant change as a result of the change in environment.

We see huge differences in the North Atlantic, as well, with certain areas off Newfoundland, for example, showing significant changes in the last 13 years, more than 4 degrees Celsius. What do those changes mean? We do not know. We only know we had better be a lot more careful than we have been in the past, perhaps. We need to try to avoid being pushed to the limits of what can be possibly exploited, and try to leave more room for the unforeseen, because we will have some kind of result that we, at this point, are unable to predict.

**M. Rivard :** Le changement climatique est une priorité pour le ministère. Je ne suis pas spécialiste du sujet, mais un groupe d'océanographes s'intéresse tout particulièrement au changement climatique. Ce groupe effectue des recherches dans ce domaine.

Nous suivons de près ce qui se fait à cet égard dans le monde entier, parce que le Canada n'est pas le seul pays touché par le changement climatique. Nous devons travailler de concert avec les autres. Comme une partie de la surveillance nécessaire doit se faire à grande échelle, nous collaborons avec d'autres pays. Si vous désirez plus de renseignements à ce sujet, sachez que nous avons au ministère des spécialistes de la question qui pourront vous en parler.

**M. Bevan :** Il y a une chose qui, je crois, a profondément changé au cours des dernières années. Il n'y a pas si longtemps que cela, les gestionnaires des pêches voulaient que les scientifiques leur parlent chiffres, leur indiquent le total autorisé de captures, le TAC. C'était tout. Aujourd'hui, nous nous intéressons davantage à la dynamique des populations, à leur résistance et à leur viabilité.

De plus, nous nous intéressons davantage à ce qui se passe dans le domaine de l'océanographie, notamment en ce qui concerne la température de l'eau. Par exemple, selon le modèle établi pour la Colombie-Britannique cette année, 17,5 millions de saumons sockeye devraient remonter le Fraser et le nombre de ceux qui devraient en redescendre s'inscrit dans une fourchette assez large. Il y a donc un écart très important quant aux nombres en jeu autour des moyennes indiquées.

Ensuite, les gestionnaires des pêches veulent qu'on les renseigne sur les conditions des océans, sur la taille des éperlans, sur la productivité dans le Pacifique Nord. Ils veulent savoir si l'on va revenir aux niveaux d'antan ou s'il y en aura moins. Voilà donc toutes les questions que nous posons et auxquelles les scientifiques nous aident à répondre en fonction de leurs connaissances océanographiques.

Nous tenons compte de toutes ces réponses dans l'élaboration de notre approche à la gestion des pêches. Nous devons gérer en fonction de données chiffrées, mais nous sommes conscients du fait qu'il peut y avoir d'importants changements à cause de modifications environnementales.

Nous avons constaté d'énormes différences dans l'Atlantique Nord également, puisque dans certains secteurs au large de Terre-Neuve, par exemple, nous avons relevé d'importants changements au cours des 13 dernières années, la température ayant augmenté de plus de 4 degrés celsius. Que signifient ces changements? Nous ne le savons pas. Tout ce que nous savons, c'est que nous devrions peut être faire preuve de beaucoup plus de prudence que par le passé. Nous devons éviter de nous retrouver à la limite du potentiel exploitable et nous devons nous réserver une plus grande marge pour imprévus, parce que nous allons nous retrouver dans une situation que nous ne sommes actuellement pas en mesure de prévoir.

**Senator Watt:** When the minister was before us, I raised the issue of discovering new species. Where are they coming from? What is the reason behind those new species coming into a certain area?

If we have the knowledge to identify where the species came from, then we can go to that particular area and find out. Why are they leaving that particular area? Why are they entering new river systems where they have never been before? This type of information is important because if we do not know, how can we take the next step in terms of scientific study?

You talk about climate change impacting the international community, very true, but you also have to realize the best information can come from right under your paw by talking to local people, establishing a monitoring system and trying to gain a better understanding.

I have heard people say they are doing this monitoring. Why do we never see them? They say they have a research department, but the department does not have the necessary funds to carry out the function.

**Mr. Bevan:** In Quebec, of course, salmon is the responsibility of the province.

**Senator Watt:** What is the communication between DFO and the province?

**Mr. Bevan:** As a result of your last intervention, I have asked the question to be posed to the scientists in the province. We have real problems with invasive species. For example, we have green crab in the Gulf of St. Lawrence. They are not something that migrated. They were brought in by human activity.

**Senator Watt:** This is why we need to have the information.

**Mr. Bevan:** They were brought in by human activity, so we have tunicates that are a real problem, causing extensive economic hardship for the aquaculture industry.

Those tunicates did not come in by natural processes. They were brought in by bilge water or people who released them into the marine environment through probably not being aware of the kind of risks they pose. Those problems are significant headaches and we have an invasive species program.

**Mr. Rivard:** It depends on the level of detail you want, but we have a scientific program now that is looking at that problem. We are in the first year of the program. We have funding for some years. It is likely the beginning. We are working not only within the federal system, but with the provinces.

**Le sénateur Watt :** Quand le ministre est venu nous voir, j'ai soulevé la question de la découverte de nouvelles espèces. D'où viennent-elles? Pour quelle raison ces nouvelles espèces se retrouvent-elles dans certains secteurs?

Si nous pouvions savoir d'où elles viennent, nous pourrions nous rendre dans leurs zones d'origine afin de découvrir ce qui s'y passe et de voir pourquoi elles ont quitté ces zones. Nous saurions pourquoi elles ont pénétré dans de nouveaux cours d'eau où on ne les avait jamais vues auparavant. Ce genre d'information est important parce que, sans ces données, il y a lieu de se demander comment nous pourrions passer à l'étape suivante de l'étude scientifique.

Vous avez dit que le changement climatique a des répercussions sur la communauté internationale, ce qui est tout à fait vrai, mais il faut aussi être conscient que vous avez peut-être les meilleures informations qui soient à portée de main, puisqu'il vous suffit de vous entretenir avec les résidents locaux, d'établir un système de surveillance et d'essayer ainsi de mieux comprendre ce qui se passe.

Des gens m'ont dit qu'ils effectuent déjà ce genre de surveillance. Pourquoi ne les consultez-vous jamais? Ils disent qu'ils ont un service de recherche, mais que celui-ci n'a pas forcément les fonds nécessaires pour effectuer ce travail.

**M. Bevan :** Dans le cas du Québec, le saumon est bien évidemment de responsabilité provinciale.

**Le sénateur Watt :** Quels sont les rapports entre le MPO et la province?

**M. Bevan :** À la suite de votre dernière intervention, j'ai transmis les questions à poser aux scientifiques de la province. Les espèces envahissantes sont un véritable fléau. Il y a, par exemple, le crabe vert dans le golfe du Saint-Laurent; c'est une espèce qui n'a pas migré là-bas, mais qui a été apportée par l'homme.

**Le sénateur Watt :** Voilà pourquoi nous avons besoin de plus d'informations.

**M. Bevan :** Leur présence est due à l'activité humaine et c'est la même chose pour les tuniciers qui représentent un véritable problème et qui occasionnent d'énormes difficultés économiques au secteur de l'aquaculture.

L'apparition des tuniciers n'obéit pas à un processus naturel. Ils ont été déposés là par les eaux de cale vidangées par les bateaux ou par les gens qui les ont relâchés dans ce milieu marin sans forcément connaître le genre de risque qu'ils constituent. Comme ces problèmes sont de véritables casse-tête, nous appliquerons le programme des espèces envahissantes.

**M. Rivard :** Tout dépendra du degré de détail que vous souhaitez, mais il se trouve que nous disposons maintenant d'un programme scientifique qui concerne tout particulièrement ce problème. Nous en sommes dans la première année du programme, et nous disposons d'un financement pour quelques années. Ce ne devrait donc être qu'un début. Nous ne travaillons pas uniquement à l'échelon du fédéral, puisque nous collaborons avec les provinces.

Certainly, the awareness is there. As Mr. Bevan said, there are many vectors. Part of our research is to understand what these vectors are, what risks are associated with them, and ultimately, what we can do, which is another phase of the research.

All those are key elements of a program that is evolving. There is more and more interest in it because of the economic impacts, and I believe this is only the beginning in terms of research interest in this area, and, as well, how to ultimately manage these things.

**Senator Watt:** Can information on these programs be made available to us?

**Mr. Rivard:** We have experts in Ottawa who can speak to you on the various elements of the program, and give you details.

**The Chairman:** I have one final question. When we heard from the unions across the board — certainly both Newfoundland and Labrador and New Brunswick — wanted to decrease capacity by some form of collective buy-out. I cannot recall whether it was the same in Nova Scotia or not, but the unions in both Newfoundland and Labrador and New Brunswick asked for that.

Is there some way of doing that? Is there a mechanism whereby they themselves can reduce capacity?

**Mr. Bevan:** There would have to be changes to the policies that govern the licensing of fishermen in Atlantic Canada. In some fleets it is not allowed: it is prohibited for one core fisherman to buy out another. We have fleets in Atlantic Canada who have gone to individual transferable quotas, ITQs. Obviously, they can buy out the quota, and those fleets are predominantly in southwest Nova Scotia, et cetera.

The others do not have those policies, so this year, we allowed what is called buddy-up, where you allow partnering between two enterprises so they can fish both quotas on one boat. As I mentioned earlier, there are problems with shortage of crew and fuel and other costs, so if we can make it available to combine, then we will do that. However, that solution is not permanent. The permanent solution requires a change in policy. Corporate concentration and those types of fears is still a concern. If we change policies, a number of safeguards must be built in. For example, in Iceland the inshore fishery can buy offshore quota but not the other way around, and there are limits on how much quota in particular inshore fishermen can hold in the area they fish. There is a limit of 5 per cent, for example, and that limit allows some control over rationalization but in such a way as to avoid corporate concentration.

On peut donc dire que les gens sont sensibilisés au problème. Comme M. Bevan le précisait, il existe de nombreux vecteurs. Une partie de notre recherche consiste à comprendre ce que sont ces vecteurs, les risques qui y sont associés et ce que nous devons faire en conséquence; cela correspond à une autre phase de la recherche.

Ce sont là autant d'éléments clés d'un programme en évolution. Ce dossier suscite de plus en plus l'intérêt à cause des répercussions économiques qu'il comporte et je crois qu'il ne s'agit que d'un début sur le plan de la recherche et sur la façon dont nous allons finir par gérer toutes ces choses-là.

**Le sénateur Watt :** Pourriez-vous nous transmettre les informations dont vous disposez au sujet de ces programmes?

**M. Rivard :** Nous avons des spécialistes à Ottawa qui pourraient venir vous entretenir des divers éléments du programme et vous donner plus de détails.

**Le président :** J'ai une dernière question. Les syndicats en général — mais plus précisément ceux de Terre-Neuve et Labrador et du Nouveau-Brunswick — nous ont fait part de leur intention de réduire la capacité d'une façon ou d'une autre en rachetant collectivement les permis. Je ne me rappelle pas exactement si c'est la même chose en Nouvelle-Écosse, mais c'est ce qu'ont déclaré les syndicats de Terre-Neuve et Labrador et du Nouveau-Brunswick.

Existe-t-il une façon qui leur permettrait de parvenir à leurs fins? Existe-t-il un mécanisme grâce auquel ils pourraient réduire d'eux-mêmes la capacité?

**M. Bevan :** Pour cela, il faudrait modifier les politiques qui régissent l'octroi des permis aux pêcheurs dans le Canada atlantique. Cela n'est pas autorisé pour certaines flottilles et il est même interdit à des pêcheurs professionnels désignés d'acheter les permis d'autres pêcheurs professionnels. Dans le Canada atlantique, certaines flottilles sont passées à la formule des quotas individuels transférables, les QIT. Dans ce cas, il est possible d'acheter les quotas, mais il s'agit de flottilles qui se trouvent surtout dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse.

Comme il n'existe pas de politique du genre ailleurs, cette année nous avons permis ce que l'on a appelé le « jumelage » grâce auquel deux entreprises peuvent travailler en partenariat à bord d'un bateau pour exploiter ensemble les deux quotas. Comme je le disais tout à l'heure, il existe un problème de pénurie d'équipages, en plus du prix du carburant et des autres coûts, si bien que les pêcheurs se prévalent de ce genre de formule quand on la leur propose. Cependant, cette solution ne saurait être permanente. Pour apporter une solution permanente, il faudra modifier la politique. La concentration d'entreprises et des choses du genre continuent d'en inquiéter certains. Si nous modifions la politique, il faudra prévoir un certain nombre de sauvegardes. En Islande, les pêcheurs côtiers peuvent acheter des quotas hauturiers, mais l'inverse n'est pas possible et le nombre de quotas que les pêcheurs côtiers peuvent acquérir pour leur secteur de pêche est limité. Par exemple, une limite de 5 p. 100 permet de contrôler toute tendance à une rationalisation excessive et de le faire de façon à éviter une concentration d'entreprises.

We need to gain access to capital for fishermen through policy change. We need to look at working with the fleets as to what kind of concentration they want, how they want to self-rationalize, what kind of circumstances, and how to provide the safeguards people feel are necessary to maintain coastal areas. We need to do so in a way that can be sustained economically during, not a bump in the road but probably, a big shift in the functioning of the fishery for some time to come.

**The Chairman:** Do you intend to bring forward measures relatively soon on that issue?

**Mr. Bevan:** We have no choice. Newfoundland and Labrador is looking at that issue square in the face and trying to come to terms with it. We need to get over the fact that we cannot solve this problem with tinkering. We cannot find little adjustments to some of the costs. We need to get at the fundamental structure of the fishery and try to work with the communities, the provinces and the fishermen so we have something that people can live with at the end of the day. We have to start now. As I mentioned, we are already at play in Newfoundland and Labrador and we must start working on the other provinces very shortly.

People are fishing now, but are they making money? Some may not be covering their variable costs so it is not sustainable. We must do something for next year.

**The Chairman:** If there are no more questions, I want to thank both our guests for taking part in a full discussion. We look forward to the measures you will bring forward. For our part, we will deal with them expeditiously.

The committee continued in camera.

Il faut, par un changement de politique, permettre aux pêcheurs d'accéder à des capitaux. Nous devons collaborer avec les flottilles de pêche pour déterminer le genre de concentration qui les intéresse, la façon dont elles veulent rationaliser leurs opérations, le modèle qu'elles veulent appliquer et le nombre de sauvegardes qu'elles jugent nécessaires afin de maintenir les secteurs côtiers. Nous devons agir de façon à parvenir à un résultat qui soit économiquement viable parce que nous allons devoir franchir ce qui n'est pas un simple accident de parcours, mais un gros changement dans les pêches qui durera relativement longtemps.

**Le président :** Avez-vous l'intention de proposer assez rapidement des mesures à cet égard?

**M. Bevan :** Nous n'avons pas le choix. Terre-Neuve et Labrador est aux prises avec ce genre de réalité et essaie de composer avec la situation. Force est de conclure qu'il ne sera pas possible de résoudre ce problème par de simples rajustements. Nous ne pourrions pas apporter de petits ajustements à certains des coûts auxquels les pêcheurs sont confrontés. Nous allons devoir mettre en place une véritable structure pour les pêches et essayer de collaborer avec les collectivités, les provinces et les pêcheurs pour parvenir à un modèle que les gens devront appliquer. Nous devons commencer tout de suite. Comme je le disais, les choses sont déjà enclenchées à Terre-Neuve et Labrador et nous allons devoir très bientôt reproduire cela dans les autres provinces.

Certes, les pêcheurs pêchent, mais est-ce qu'ils font de l'argent? Certains ne parviennent pas à couvrir leurs coûts variables, ce qui n'est pas viable. Il va falloir faire quelque chose pour l'année prochaine.

**Le président :** S'il n'y a pas d'autres questions, je vais remercier nos deux invités d'avoir contribué à cette discussion. Nous avons hâte de voir le genre de mesures que vous allez adopter. De notre côté, nous comptons les examiner très rapidement.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



**SENATE**



**SÉNAT**

**CANADA**

## **THE ATLANTIC SNOW CRAB FISHERY**

### **Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans**

Interim report on the Committee's study of the federal government's new and emerging policy framework for managing Canada's fisheries and oceans

*Chair*

The Honourable William Rompkey, P.C.

*Deputy Chair*

The Honourable Janis G. Johnson

June 2006

*Ce rapport est disponible en français.*



## MEMBERSHIP

The Honourable William Rompkey, *Chair*

The Honourable Janis G. Johnson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Willie Adams  
George Baker, P.C.  
Larry W. Campbell  
Gerald J. Comeau  
James Cowan  
Aurélien Gill

\*Daniel Hays (or Joan Fraser)  
Elizabeth Hubley  
\*Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald  
Comeau)  
Michael A. Meighen  
Charlie Watt

\* *Ex Officio* Members

In addition, the Honourable Senators Eymard G. Corbin, J. Michael Forrestall, Leonard Gustafson, and Rose-Marie Losier-Cool were members of the Committee at various times during this study or participated in its work on this matter.

*Research Staff:*

Claude Emery, Library of Parliament

Till Heyde

*Clerk of the Committee*

## **ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, May 16, 2006:

The Honourable Senator Johnson moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans be authorized to examine and report on issues relating to the federal government's new and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans;

That the papers and evidence received and taken and the work accomplished by the Committee on the subject during the First Session of the Thirty-Eighth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report to the Senate no later than Friday, June 29, 2007.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

# TABLE OF CONTENTS

	<b>Page</b>
BACKGROUND .....	1
CURRENT SITUATION.....	2
CONSERVATION AND RECRUITMENT .....	3
FLEET REDUCTION .....	5
THE OWNER-OPERATOR AND FLEET SEPARATION POLICIES.....	7
CO-MANAGEMENT AND ADMINISTRATIVE SANCTIONS .....	9
SCIENCE AND RESEARCH .....	12
RECOMMENDATIONS.....	14
APPENDIX 1:       SELECTED STATISTICS ON THE SNOW CRAB FISHERY	
APPENDIX 2:       WITNESSES	



## THE ATLANTIC SNOW CRAB FISHERY

### BACKGROUND

On 16 May 2006, the Committee was authorized by the Senate to examine and report on issues relating to the federal government's new and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans. Under this mandate, the Committee turned its attention to the Atlantic snow crab fishery and convened a panel discussion on 1 June with the following participants: Jean-Guy d'Entremont, Chair of the Fisheries Resource Conservation Council (FRCC); John Boland, staff representative of the Fish, Food and Allied Workers Union (FFAW/CAW); Brian Adams, President of the Area 19 Snow Crab Fishermen's Association; and Mr. Robert Haché, spokesperson for the Association des crabiers de la Baie, the Association des crabiers acadiens, the Association des crabiers gaspésiens, and les Crabiers du nord-est. To follow up on this discussion, the Committee met, on 13 June 2006, with the following senior officials of the Department of Fisheries and Oceans (DFO): David Bevan, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management; and Denis Rivard, Associate Director General, Ecosystem Science.<sup>(1)</sup>

Commercial fishing for snow crab (*Chionoecetes opilio*) on the East Coast began in the mid-1960s following the discovery of major stocks in the Gulf of St. Lawrence. In subsequent years, the fishery expanded, although a period of decline occurred in the 1980s. Following the imposition of groundfish moratoria in the early 1990s, the crab fishery entered a period of unprecedented growth. Temporary crab allocations were made to non-traditional harvesters, which were later made permanent. Harvesting effort increased, new fishing grounds were exploited, and large investments in vessels and gear were made to catch crab further offshore.<sup>(2)</sup> Coast-wide, the resource peaked in 2002 (see Figure 1 in the Appendix). In many cases, the snow crab fishery took on tremendous importance to local coastal economies.

---

(1) The Committee's *Proceedings* are available at [http://www.parl.gc.ca/common/Committee\\_SenHome.asp?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm\\_id=7](http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenHome.asp?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=7).

(2) In 1999, the Auditor General of Canada expressed concern that a large number of fishermen in Newfoundland had been given access to the fishery at a time when it was at historically high levels. Auditor General of Canada, Report, Chapter 4, *Managing Atlantic Shellfish in a Sustainable Manner*, April 1999, <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/9904ce.html>.

With catches worth over \$600 million, snow crab was the most valuable species harvested in the Atlantic region in 2004. That year, there were over 1,000 crab licences in the Maritimes and Quebec, compared to about 500 in 1992 (Table 1). In Newfoundland and Labrador, the number of licences rose from about 750 in 1992 to over 3,400 by 2004.

**TABLE 1**  
**Number of Snow Crab Licences**

Region	1992	2004
Maritimes and Quebec	507	1,072
Newfoundland and Labrador	750	3,411

Source: FRCC, *A Strategic Conservation Framework for Atlantic Snow Crab*, 2005, p. 13.

## **CURRENT SITUATION**

The Committee learned that the snow crab fishery was in difficulty on two fronts. First, there are market and economic factors over which the fishery has no control. Participants in our panel discussion said that the current problems afflicting the industry were due largely to soaring fuel costs (said to have more than tripled since 2002), high bait costs, plummeting crab prices, competing supplies from Alaska in the United States market, and especially changes in the value of the Canadian dollar, which is at its highest level in almost three decades. We heard that: the Canadian industry is a price-taker in world markets; snow crab was currently selling for 92 cents per pound at the wharf in Newfoundland and Labrador, compared to \$1.64 in 2002; the province's fish exports were expected to be \$400 million less this year than in 2004; and earnings were declining with no corresponding reduction in the fees that fishermen pay to access the fishery (e.g., observer and dockside monitoring fees). Some witnesses said that a more coordinated and collective marketing effort was needed in order to obtain greater value from the harvest.

Second, in some crab fishing areas (CFAs), quotas were reduced in response to falling catch levels. In DFO's Newfoundland and Labrador Region, where overall the Total Allowable Catch (TAC) was reduced by 7% to 46,233 tonnes this year, the state of the resource was described to the Committee as "a mixed bag." In some areas, quotas have been stable, and where there had been problems in 2005, the resource was said to have recovered.

In other areas, however, where stocks had been weak, the situation remains unchanged. Like crab stocks elsewhere in the world, snow crab is a naturally cyclical resource with or without fishing activity. It was also pointed out to us that, even with current quotas, the fishery would be turning a profit if the exchange rate for the Canadian dollar were at 2002 levels. We heard that the socio-economic consequences were only beginning to be felt, particularly in Newfoundland and Labrador where out-migration from rural areas was said to be taking place.

## **CONSERVATION AND RECRUITMENT**

Although conservation is not the main factor in the current crisis, it is a concern. A sustainable fishery requires a strong resource.

Snow crab management focuses on reducing the mortality of female, juvenile and soft-shelled crabs in order to ensure the reproductive potential of the stocks. Only commercial-size, mature males (95 mm carapace width and greater) are targeted.<sup>(3)</sup> If caught, all other crabs must be returned to the water. Snow crabs undergo a series of moults, and there are protocols that protect the stock during the moulting stages.<sup>(4)</sup> New shells are soft and easily damaged, making them vulnerable to unnecessary injury or death if not handled properly. Baited traps are used to catch snow crabs, with the mesh size of the traps being large enough to allow most immature and small males and females to escape – a harvesting method which is not disruptive from an environmental standpoint. In fact, the Committee was advised that if all commercial fishing were conducted in this passive way, fisheries in Canada, and even throughout the world, would be better off today.<sup>(5)</sup> We learned that in CFA 19, harvesters had moved to a top-entrance-only trap in the 1990s to reduce the capture of small, soft and female crab, and that work was being conducted on new crab trap designs. DFO officials indicated that the Department wished to see biodegradable mesh panels in every crab trap used in the Atlantic region to prevent ghost fishing (i.e., lost crab traps that may continue to fish indefinitely).

---

(3) It takes 5-10 years for snow crabs to reach legal (commercial) size, and their natural life cycle is about 15 years.

(4) The fishery is monitored on a grid system. If there is a high incidence of soft-shell crabs, then fishing in the area is closed. If this occurs in too many grids, the entire fishery is shut down.

(5) In some areas, crab fishermen have expressed concerns about the effects that bottom trawling could have on the snow crab resource. In recent years, a number of areas have been closed to address these concerns.

Of particular importance to the fishery was the FRCC's release of *A Strategic Conservation Framework for Atlantic Snow Crab* in June 2005.<sup>(6)</sup> The Framework was produced in response to a November 2003 request by the Minister of Fisheries and Oceans (hereafter referred to as the Minister) to review the current approaches to snow crab conservation, and to recommend a long-term conservation strategy. The FRCC's Chair, Mr. Jean-Guy d'Entremont, provided Committee members with an overview of the Strategic Conservation Framework, which identified three key principles to guide the achievement of sustainability:

- fisheries management needs to ensure that there is sufficient knowledge to protect snow crab and manage the snow crab fisheries;
- fishing strategies and fishing practices should optimize the protection of the incoming snow crab recruitment to the spawning stock and to the fishery; and
- the management of snow crab fisheries should be modernized to 21st century standards.

According to Mr. d'Entremont, there is overall consensus on the part of both DFO and industry on the direction of the FRCC's 2005 Framework. He indicated that, while the Council did not expect that all of its recommendations would be immediately implemented, the Framework benefits the industry by providing a road map for the long term. After over a year's work and deliberations,<sup>(7)</sup> the FRCC concluded that sustainability was attainable, provided that immediate actions were taken to protect recruitment into the fishery. The FRCC identified the incidental catch and discarding of immature male snow crab, and soft-shelled crab in particular, as the main threat to conservation. Among other things, the Council recommended "that fishing seasons be adjusted to minimize the catch of soft-shell snow crab, that the monitoring of soft-shell protocols be improved, that handling mortality be reduced by ensuring proper training, awareness and regulatory structures for all participants, and that fishing capacity be better matched with the productive capacity of the snow crab resource."

---

(6) The FRCC was created in 1993 as a partnership between scientific and academic expertise and all sectors of the fishing industry. In 2002, following a review of its mandate, the FRCC took a new direction, focusing on long-term conservation strategies. Its first task, under this new direction, was to prepare a strategic conservation framework for Atlantic snow crab. During the fall of 2004, the FRCC held public consultations throughout the Atlantic region. In December 2004, the Council also held a three-day workshop to seek the views of experienced fishermen, processors, scientists and fisheries managers on the concerns, opportunities, and options highlighted during public consultations.

(7) In February 2006, the Minister asked the FRCC to review and evaluate the Atlantic Lobster Conservation Framework developed by the Council in 1995.

In our panel discussion, we heard that newer entrants into the fishery were perhaps not as aware of the measures necessary to conserve the resource as traditional harvesters who had experienced the past effects of poor fishing practices. One panellist, however, said that this was not necessarily the case, and argued that owner-operators of small vessels, unlike absentee owners, have a greater interest in conservation because their livelihoods are directly at stake. Since the release of the FRCC Framework, important changes were said to have been taking place, with DFO and industry moving together on a number of fronts. In Newfoundland and Labrador, quotas were reduced in a number of areas, fishing seasons were shortened to protect recruitment, strict soft-shell protocols were introduced, and observer coverage was improved.<sup>(8)</sup> In CFAs 12, 18, 25, and 26 (in the southern Gulf of St. Lawrence), DFO set a TAC of 25,869 tonnes in 2006, provided that enhanced management activities were adopted, or 20,862 tonnes if these activities did not proceed.

## **FLEET REDUCTION**

Oversubscription and overcapacity appear to be the crux of the current crisis. High dependence on the fishery coupled with dropping prices means that there is too little money to go around.

Harvesting is conducted almost exclusively by vessels less than 65 feet in length. Licence holders are allocated a specific tonnage of crab (individual boat quotas) and allowed to deploy a specified maximum number of traps to harvest their catches, which are monitored independently at dockside and must be live at the time of landing and processing.<sup>(9)</sup> While fishing capacity increased during the expanding years of the fishery, the FRCC noted in 2005 that rules or strategies to rationalize harvesting capacity during periods of resource decline were never defined. In some regions, the increase in the number of harvesters was not in balance with the available resource. This is particularly the case in Newfoundland and Labrador, where the number of crab licences increased from 70 in 1980 to over 3,400 by 2004.

---

(8) DFO, "Minister Announces Management Measures for 2006 Newfoundland and Labrador Snow Crab Fishery," News Release, 29 March 2006; DFO, "Hearn Announces 2006 Snow Crab Management Plan in the Southern Gulf for Crab Fishing Areas 12, 18, 25, and 26," News Release, 30 March 2006.

(9) FRCC, *A Strategic Conservation Framework for Atlantic Snow Crab*, 2005, <http://www.frcc.ca/2005/snowcrab.pdf>.

The Committee heard that, because of the current economics of the fishery, a number of fishermen in Newfoundland and Labrador with small quotas and marginal incomes wish to leave the fishery. There is no mechanism, however, for exiting with some form of compensation. Mr. John Boland, staff representative of the FFAW/CAW, made us aware that a rationalization program had been proposed under which certain fleets would be given the opportunity to *collectively* buy out fishermen who wished to leave the fishery – a proposal that might require some start-up funding by government but that would not necessarily cost the taxpayer anything in the long run.

There are many possible ways or types of tools available to rationalize a fishery, including the combining of enterprises, industry-funded fleet buy-outs, and individual transferable quotas (ITQs), as the FRCC noted in its Strategic Conservation Framework. In this regard, the Council concluded that the method employed should be based on fleet preferences by fishing area. The Chair of the FRCC, Mr. Jean-Guy d'Entremont, noted that, in the absence of self-rationalization mechanisms, some crab harvesters are likely to respond to the cost/price squeeze they face by trying to catch as much crab as they can to make ends meet.

Very divergent views were expressed on the use of ITQs in our panel discussion. Mr. John Boland of the FFAW/CAW, which represents 20,000 workers in Newfoundland and Labrador (most of whom are employed in the fishing industry) strongly opposed ITQs, saying that the province would “fight to the bitter end” so as not to head down that road. He also stressed the need for DFO to enforce its *owner-operator* and *fleet separation* policies before any fleet reduction measures are put in place. Mr. Brian Adams of the Area 19 Snow Crab Fishermen's Association told us that individual trap ITQs had worked quite well for harvesters in CFA 19, a small zone off the west coast of Cape Breton. Mr. Robert Haché, who spoke on behalf of the majority of crabbers in the southern Gulf of St. Lawrence, said that the individual boat quota system introduced in 1990 had led to the rapid recovery of stocks in CFA 12. In his opinion, ITQs were a very good mechanism to rationalize capacity (where overcapacity is a problem) because they allow fishermen to sell their quotas to others and leave the fishery at no cost to the taxpayer. DFO officials, for their part, informed us that the Department had been working with the provinces, the industry and communities to find a solution to the situation in the crab fishery.

Mr. Robert Haché spoke about the need to implement the Atlantic Fisheries Policy Framework (AFPF). He stated that the guidelines and principles it contains, including the establishment of self-adjustment mechanisms that incorporate clear and enforceable entrance and

exit rules for new entrants (such as a last-in-first-out rule, and entrance and exit thresholds)<sup>(10)</sup> would allow for the better management of resource surpluses or declines. Mr. Haché recounted DFO's decision, in 2003, to award 696 new crab allocations in CFA 12 to lobster and cod fishermen, pointing out that the decision had increased the number of vessels by almost 300% and the number of crab traps by over 100%.<sup>(11)</sup>

With regard to possible future licence buy-backs or other large-scale interventions in the fishery, it is noteworthy that the AFPF states that those measures are completed and, that as "a number of fleets are still too large given the available resource," these fleets will "need to be able to develop mechanisms to adapt their overall harvesting capacity to maintain sustainable resource levels over the long term." As the Committee reported in May 2005,<sup>(12)</sup> fleets can now "propose voluntary self-adjustment mechanisms," such as "the issuance of licences and quotas through a fleet planning board," thus allowing enterprises to combine or partner by pooling their quota share (or licences or gear), or ITQs.

## THE OWNER-OPERATOR AND FLEET SEPARATION POLICIES

Panellists' testimony made clear that fleet reduction measures should not compromise the position of independent fishermen.

Significantly, a protective policy wall was erected in the Atlantic region to ensure that small-vessel fleets (the "inshore") remained under the control of community-based enterprises. First, a *fleet separation policy* established in 1979 separates fish harvesting and processing by preventing the issuance of new fishing licences to corporations (e.g., processing

---

(10) In 1999, DFO embarked on an Atlantic Fisheries Policy Review (AFPR) in order to create a more cohesive and consistent policy framework, to set out a broad vision of the future direction of Atlantic fisheries, and to address criticisms from the Auditor General, parliamentary committees, and others. The AFPR is being completed in two phases. The first phase produced a long-term Atlantic Fisheries Policy Framework in March 2004 (*A Policy Framework for the Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast*). The second phase is expected to establish priorities and implement elements of the Framework.

(11) As well, we heard that each of the 33 organizations representing new entrants had been given a seat at the CFA 12 management table, reducing the representation of crabber associations to 20% of its previous level. The historical share of each crab fisher, which was intended to guarantee long-term economic viability and encourage crabbers to maintain rigorous conservation practices, was said to have been permanently reduced by 30%.

(12) Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, *Interim Report on Canada's New and Evolving Policy Framework for Managing Fisheries and Oceans*, May 2005, <http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/com-e/fish-e/rep-e/repintmay05-e.pdf>.

companies) for vessels of less than 65 feet in length. In other words, fish processing companies are not allowed to own fishing licences or to establish vertically integrated operations. Second, an *owner-operator policy* requires licence holders to be on their vessels and personally fish their licences, a policy designed to keep licences from falling into the hands of corporations or absentee investors with no attachment to the fishing industry or coastal communities.

Witnesses in our panel discussion strongly supported the fleet separation and owner-operator policies, and also wished to close the legal loopholes that exist in the form of “trust agreements,” which are private contracts that undermine the spirit and intent of the two policies.<sup>(13)</sup> Trust agreements allow fish processors or other parties to gain control of licences by financing harvesters to purchase enterprises as titular owners. We heard that absentee ownership of fishing licences had the effect of reducing crew incomes, that processors were controlling fishing enterprises, and that the capital financing needs of fishermen were driving trust agreements.<sup>(14)</sup> Because, in legal terms, fishing licences are temporary privileges issued at the discretion of the Minister, lending institutions do not typically accept licences or quota as security because they are not allowed to take ownership of these privileges if the borrower defaults on the loan.

The March 2004 Atlantic Fisheries Policy Framework states that DFO is intent on preventing the use of trust agreements. Even so, according to a comprehensive, federally funded study on Canada’s fishing industry released by the Canadian Council of Professional Fish Harvesters (CCPFH) in 2005, processing companies in Newfoundland and Labrador and larger fishing enterprise owners had been “aggressively pushing to consolidate control of quota through arrangements that often contravene[d] the owner-operator and fleet separation policies.”<sup>(15)</sup>

---

(13) The President of the Area 19 Snow Crab Fishermen’s Association noted that, in some cases, a family member may have helped a fisherman financially; the matter therefore needed to be looked at carefully. Trust agreements separate ownership of the title of fishing licences from the “beneficial use” of those licences. DFO officials told the Committee in 2005 that, because they are private contracts, the Department does not monitor or register them. See DFO, *Preserving the Independence of the Inshore Fleet in Canada’s Atlantic Fisheries*, December 2003, [http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc\\_Doc/discodoc2003\\_e.htm](http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/discodoc2003_e.htm).

(14) The distinction was made between processors lending harvesters capital in return for greater security of supplies, and arrangements that result in the transfer of control of licences to processors. The matter of “latent capacity” in the fishery, or inactive licence holders who maintained their fishing privileges but who did not fish, was also brought up in our discussions.

(15) Praxis Research and Consulting Inc., *Setting a New Course: Phase II Human Resources Sector Study for the Fish Harvesting Industry in Canada*, prepared for the CCPFH, May 2005 (released in August 2005).

Entitled *Setting a New Course*, the CCPFH study reported that many snow crab harvesters with small quotas were preparing to leave the fishery not only because of marginal incomes, but also because of age. *Setting a New Course* emphasized that a great generational transfer of licences would be taking place in Canada over the next decade due to the fishery's aging labour force, and that the next generation of fishermen will not only face high costs in acquiring commercial fishing licences and quotas, they will be unable to turn to financial institutions because fishing licences are normally not accepted as security on loans.

With respect to trust agreements, the Minister of Fisheries and Oceans, who appeared before the Committee on 30 May 2006, indicated that he intended "to clean up the situation." According to the Minister, the person holding the licence should be the one who fishes the resource and the one who benefits. We were informed by DFO that there may be, "in the not-too-distant future," an announcement on changes in the way the fleet separation and owner-operator policies are administered.

## **CO-MANAGEMENT AND ADMINISTRATIVE SANCTIONS**

Under the *Fisheries Act*, DFO is responsible for the management, conservation and development of the fishery on behalf of Canadians.<sup>(16)</sup> Section 7 of the *Fisheries Act* bestows on the Minister very broad discretionary powers to distribute wealth in the form of fishing licences and fish quotas. When issuing or authorizing leases and licences for fisheries or fishing, the Minister has *absolute discretion*, the reason for this extraordinary discretion being that fisheries are a "common property resource." Under the current legislative regime, the Department is responsible and accountable for all fisheries management decisions (e.g., assessing stocks, establishing TACs, developing and implementing fishing plans, and evaluating results), a situation often described as top-down, command-and-control regulation.

In 2005, the FRCC reported that DFO appeared to be committed to the concept of shared stewardship in fisheries, and recommended that the *Fisheries Act* "undergo a total review in order that it responds to the needs of the modern day fishery, including the provision of open, transparent third-party, rules-based mechanisms for access and allocation, better enforcement tools such as administrative sanctions as well as to provide a foundation for shared stewardship."

---

(16) Through their responsibility for "property and civil rights," the provinces have jurisdiction over on-shore processing. The provincial governments have an obvious interest in maintaining shore-based employment, and processors in securing supplies of fish.

In May 2005, the Committee reported that the Department had been moving forward on a process of Fisheries Management Renewal (FMR) to modernize the way DFO manages Canada's fisheries, and that DFO had been looking at possible changes to the *Fisheries Act* to give effect to new fisheries management frameworks, including the AFPF.<sup>(17)</sup> The AFPF calls for the development of specific policies to define the Department's role and to take measures to expand commercial licence holders' participation in decision making and which frequently mentions the need to possibly amend the Act. Although amendments were anticipated in 2005, they were never tabled. No one outside government knew for certain the specifics of the proposed changes.

The FRCC's 2005 *Strategic Conservation Framework for Atlantic Snow Crab* recommended that DFO accelerate implementation to allow crab harvesters and their representative organizations a stronger influence on the fishery's future. According to the Chair of the FRCC, participants in the snow crab fishery were asking ("begging") for "more co-management." We were told that snow crab harvesters would never have "a true say" in co-management unless the Minister relinquishes some of his or her decision-making power to participants, and that this requires legislative changes to the *Fisheries Act*. This view was shared by Mr. Brian Adams, President of the Area 19 Snow Crab Fishermen's Association, which has had a co-management arrangement with DFO since 1996, which the President said been effective and working well. CFA 19 harvesters were said to be working closely with local DFO staff to monitor soft-shell crab and promoting conservation-oriented handling and discarding practices at sea. Mr. Adams stated that the CFA 19 Agreement had served as a model for other fisheries in Canada and around the world. While not a cure-all for all problems, co-management provided a greater opportunity for harvesters to participate in decision-making and management.<sup>(18)</sup>

---

(17) The plan had four main elements: ensuring conservation and sustainable use of the resource; ensuring stable access and allocation and predictable, transparent decision-making processes; promoting shared stewardship in fisheries management; and developing a modernized compliance regime that supports the new approach. The overarching goal was to develop a new governance model that would "enable DFO and resource users to meet conservation objectives of the fishery, and that [would] also enable resource users to respond to the economic forces that impact their industry." See DFO, *Response to the Committee's May 2005 Interim Report on the Government's New and Evolving Policy Framework*, 22 November 2005.

(18) Initially, the Agreement lasted from 1996-2001 and consisted of an Integrated Fisheries Management Plan (which set out harvest levels, conservation requirements, and allocation processes) and a Joint Project Agreement (which outlined roles, responsibilities and financial commitments). The Agreement, involving 184 permanent licence holders, was renegotiated for the period 2001-2010, which the FRCC highlighted in Appendix VI of the 2005 *Strategic Conservation Framework*. In 2006, it was re-opened to allow 73 temporary licence-holders to become permanent. At the time of writing, the new Agreement was near completion and will be in effect until 2013.

The Committee learned that some fleets in the Gulf of St. Lawrence have had co-management agreements with DFO. When officials were asked why changes to the *Fisheries Act* were required for shared stewardship, it was explained that there were limits on what may be included in co-management agreements, such as Joint Project Agreements, because the Minister has absolute discretion under the Act, and there are no guidelines on the exercise of this discretion. Real co-management would involve the sharing of responsibility and accountability for results between the Department and resource users.<sup>(19)</sup>

According to the Chair of the FRCC, snow crab harvesters were also asking for stiffer penalties and greater fines in the form of “administrative sanctions” to deal with non-compliance with the rules, instead of having to rely on the legal system. Strong statements were made in support of such sanctions in our panel discussion. For several years, all harvesters faced administrative sanctions, in addition to criminal prosecution in the event of a serious conservation-related offence, but this changed following a Federal Court decision. In 2005, the FRCC called for a return to administrative sanctions and the establishment of a “legislatively-based tribunal process to levy licensing and other penalties for specified fishing offences” that included “the right to hearing before an unbiased tribunal.” Administrative sanctions would not only have a salutary effect on compliance, but would also be more efficient and less costly, and could be tailored to the seriousness of the violation and applied in a timelier manner. The Council’s Chair stated that DFO had advised the FRCC that a system of administrative sanctions would require amendments to the *Fisheries Act*. DFO indicated to the Committee that such sanctions would be reinstated once the Department was in a position to table a new Act.

We also learned from the FRCC that DFO had been criticized at virtually every meeting during its consultations for having been overly influenced by political motivations, rather than focusing on than managing the crab fishery on a conservative and sustainable basis. The Council therefore proposed the creation of an independent, third-party, apolitical structure (a panel) to deal with access and allocation issues, based on pre-established procedures and guidelines, which the Chair considered one of the Strategic Conservation Framework’s key recommendations. Mr. Robert Haché noted that the AFPP similarly calls for fisheries management decision-making processes that are fair, transparent and subject to clear and consistent rules and procedures. In Mr. Haché’s view, the Department had been contributing to

---

(19) The AFPP envisions co-management as eventually encompassing the sharing of authority for fisheries management.

conflicts in the industry and uncertainty with respect to allocations by maintaining a paternalistic approach to resource users. The example given was the Department's March 2005 announcement that resource-sharing arrangements had been stabilized for a period of up to five years (confirmed again in March 2006) without having consulted Area 12 crabbers. Another panellist (Mr. Brian Adams) believed more discussion was needed before implementing a crab panel on access and allocations.

With regard to making the advisory process more inclusive, the FRCC noted that there had been increasing pressure from non-governmental, environmental and community groups to become involved in the fisheries management process, and considered it "only natural and appropriate that Canadians at large wish to partake in the management of industries that exploit public resources." The Council recommended that provision should be made for their participation.<sup>(20)</sup> As a practical matter, the FRCC suggested a hierarchy of issues, so that a wider constituency would participate in overarching issues (e.g., harvesting strategies, conservation measures and ecosystem concerns) during the crab advisory committee process. Shorter-term operational issues, on the other hand, would be subject to discussions between licence holders and DFO. The Department informed us that it had yet to respond to this challenge; while discussions had taken place with the licence holders, communities had not been brought into the advisory committee process.

## **SCIENCE AND RESEARCH**

The annual crab harvest is managed on the basis of total allowable catches established each spring for several snow crab fishing areas. Data on the fishery are generated from many sources. Catch rates, which are indicators of a fishery's performance, are obtained from harvester log records. However, the Committee learned that they do not necessarily indicate stock trends, because harvesters may have ways to compensate for low catches. In the southern Gulf of St. Lawrence and in eastern Nova Scotia, we heard that biomass levels are estimated annually from specifically designed trawl surveys, but that in other regions, this method is not possible because of the physical characteristics of the ocean bottom. In Newfoundland and Labrador, where only catch rates had once been employed, post-season

---

(20) The AFPP similarly states that "procedures will be adopted to ensure that communities, citizens and other groups are informed of new initiatives or proposed changes to existing policies that may affect their interests and to ensure that they have an opportunity to participate in the decision-making process."

trap surveys involving harvesters are now conducted, which DFO hoped would improve the quality of assessments in the region. According to the Department's Associate Director General of Ecosystem Science, collaboration with industry is key, not only in collecting data and assisting in surveys, but also in analyzing information and discussing results.

In 2005, the FRCC Strategic Conservation Framework called for more information on snow crab, the setting of exploitation rate targets and limits, and the fishery being managed according to biological units (i.e., CFAs should reflect the biological characteristics of the resource). From what we heard, the degree of knowledge about snow crab is not uniform throughout the Atlantic region, and much more needs to be known about the distribution of stocks and their cyclical fluctuations. In the southern Gulf of St. Lawrence, where data on catches are available from the early 1970s onwards and where trawls surveys have been conducted, there have been two documented cycles or waves lasting 10-15 years, which we were told may be due to biological reasons related to the development of female snow crabs. Mr. Adams informed us that the Area 19 Snow Crab Fishermen's Association had funded, and continues to fund, various science projects to learn more about snow crab; he also emphasized that DFO's financial contribution toward scientific research was inadequate. This view was shared by the representative of the FFAW/CAW, who pointed out that there were more people operating television cameras at our panel than there were DFO staff working full-time on snow crab science in Newfoundland and Labrador.

With regard to CFA 12, Committee members heard that, following the depletion of the resource in 1990, industry and DFO had cooperated to rebuild the resource and that, within a few years, the stock had rebounded and crabbers had bought back processing plants that had been previously abandoned.<sup>(21)</sup> As well, in 1994, the 130 mid-shore crabbers in the southern Gulf of St. Lawrence had taken over from DFO the funding for scientific research; over the next eight years, more than \$10 million had been invested in scientific research, conservation and crab stock management activities conducted by DFO. However, these partnerships, which were described to the Committee as a model of public/private cooperation, ended abruptly in 2003 when the number of participants in the crab fishery increased in order to reduce the harvesting of lobster and groundfish.

---

(21) The fleet separation policy does not prevent licensed fishermen from becoming plant owners.

In 2005, the FRCC Strategic Conservation Framework reported that “the current erosion of the funding base allocated to research and data collection within DFO requires the reassessment of funding priorities.” The Framework also noted that there was “insufficient Atlantic-wide discussion of the approaches taken to snow crab science and the interpretation of the data for fisheries management,” and “little regional coordination and communication among scientists within the DFO.” Significant regional differences were said to exist in stock assessment methods, management strategies and practices in the industry, and the Council stressed the need for better coordination and the transfer of knowledge between regions. The President of the Area 19 Snow Crab Fishermen’s Association also hoped to see more dialogue, because fishing effort on the boundary of two CFAs, it was explained, may reduce the fishable biomass in the area where the fishing season opens later. As well, more attention should be paid to the information that fishermen bring to DFO and the science community, as fishermen are the people who have first-hand knowledge of the resource.

In 2005, the FRCC recommended that an Atlantic-wide Snow Crab Science Council be created to focus on gaps and opportunities and to improve the flow of information on snow crab science between the numerous administrative regions on the East Coast. According to the Council’s Chair, the Science Council, which would meet at least once a year, would bring together scientists and fishermen from different areas of the Atlantic region to exchange knowledge and experience, and would provide a mechanism for identifying issues and sharing solutions.

## **RECOMMENDATIONS**

- 1. The Committee recommends to the Treasury Board that the Government of Canada provide the Department of Fisheries and Oceans (DFO) with funding to significantly improve scientific research on snow crab.**
- 2. The Committee recommends that the Minister of Fisheries and Oceans establish an Atlantic-wide Snow Crab Science Council in co-operation with the Fisheries Resource Conservation Council.**
- 3. The Committee recommends that the Minister of Fisheries and Oceans introduce amendments to the *Fisheries Act* to allow for the use of administrative sanctions to penalize offenders.**
- 4. The Committee recommends that DFO collaborate closely with various crab fleets on an urgent basis to develop voluntary self-adjustment**

**mechanisms to reduce fishing capacity where needed. In this regard, the snow crab fishery in Newfoundland and Labrador should be given immediate priority.**

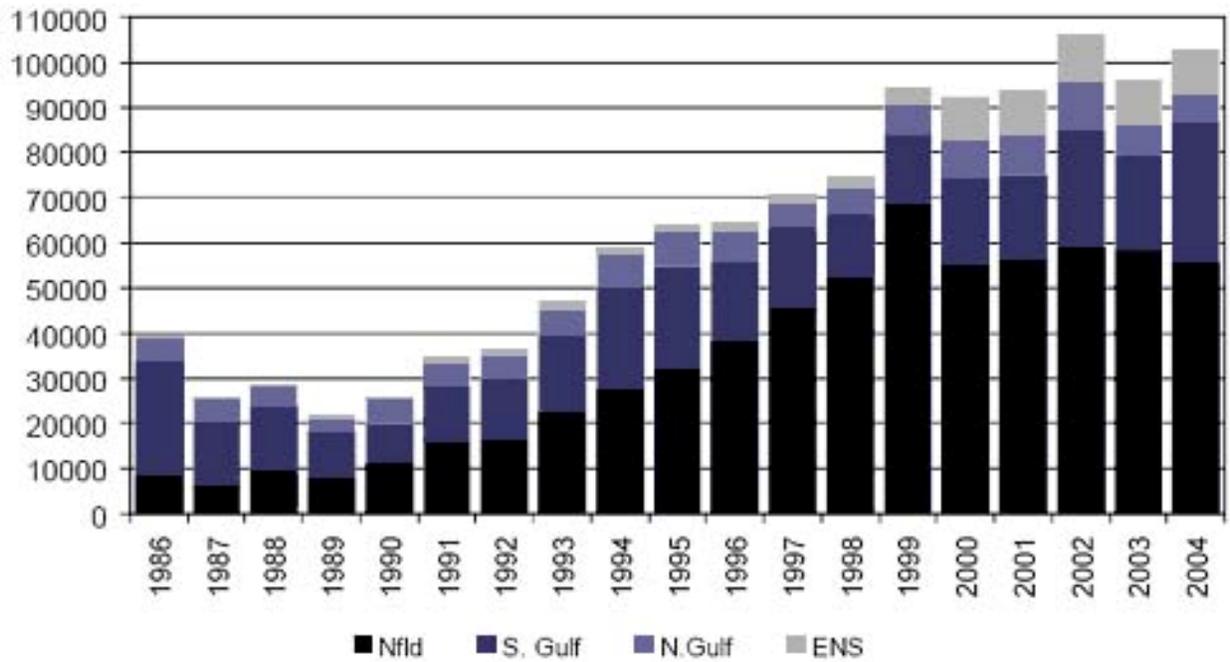
- 5. The Committee recommends that the Minister of Fisheries and Oceans announce publicly how he intends to follow through on the stated commitment to prevent the use of trust agreements which undermine the spirit and intent of the owner-operator and fleet-separation policies. The Minister should also indicate what proposals he will make to facilitate licence transfers to a new generation of small-vessel fishermen.**
- 6. The Committee recommends that the Minister of Fisheries and Oceans ensure that the Department report on a biannual basis on what steps have been, and are being, undertaken to implement Phase II of the Atlantic Fisheries Policy Review.**



**APPENDIX 1: SELECTED STATISTICS ON THE SNOW CRAB FISHERY**

**FIGURE 1**

**Atlantic Snow Crab Landings  
(in tonnes, by region, 1986-2004)**

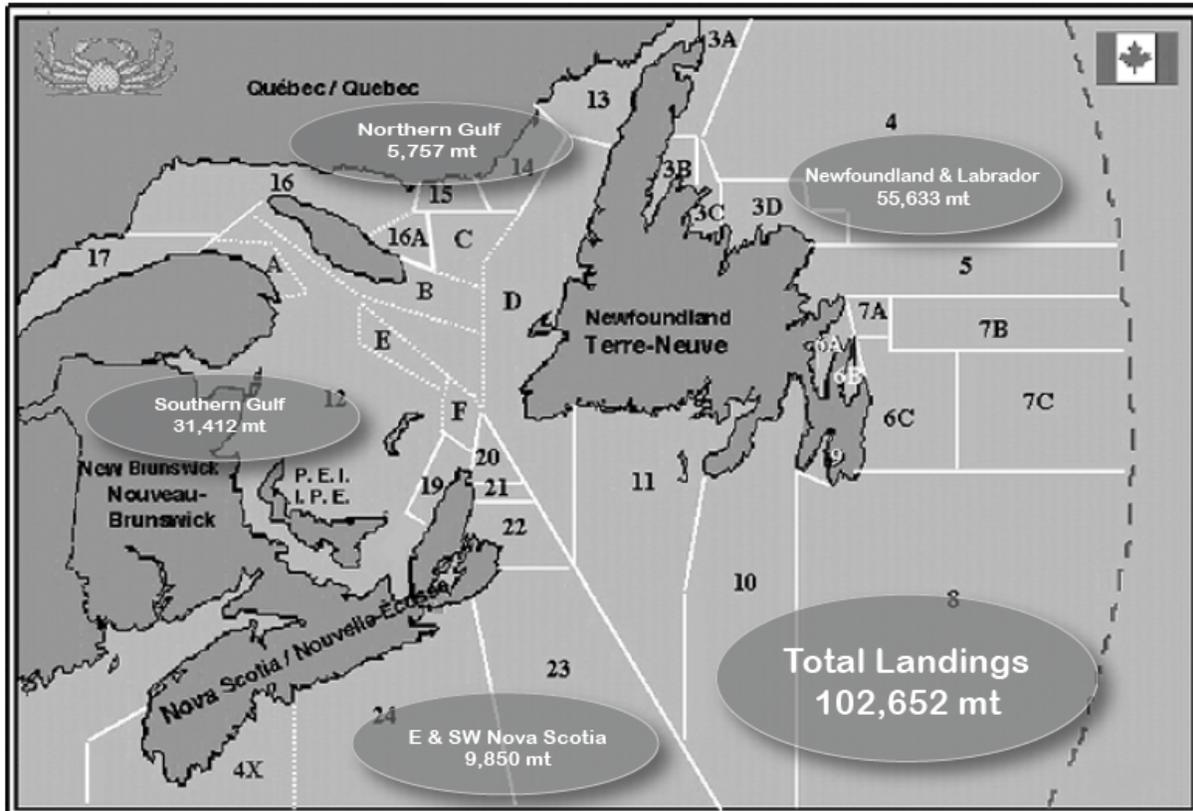


Note: The four regions are: Newfoundland, Southern Gulf, Northern Gulf, and Eastern Nova Scotia.

Source: FRCC, *A Strategic Conservation Framework for Atlantic Snow Crab*, 2005.

FIGURE 2

## ATLANTIC SNOW CRAB LANDINGS 2004



*Northern Gulf: Areas 12A, 12B, 12C, 13, 14, 15, 16, 17*

*Southern Gulf: Areas 12, 12E, 12F, 19*

*East and SW Nova Scotia: Areas 20, 21, 22, 23, 24*

*Newfoundland: Areas 3A, 3B, 3C, 3D, 4, 5, 6A, 6B, 6C, 7A, 7B, 8, 9, 10, 11*

Note: In 2004, the number of licences (and crab traps) by region was as follows: 3,411 (755,900) in Newfoundland; 619 (41,878) in the Southern Gulf; 223 (15,395) in the Northern Gulf; and 231 (9,120) in Eastern and Southwestern Nova Scotia.

Source: FRCC, *A Strategic Conservation Framework for Atlantic Snow Crab*, 2005.

**APPENDIX 2: WITNESSES**

Tuesday, May 30, 2006

The Honourable Loyala Hearn, P.C., M.P., Minister of Fisheries and Oceans.

*Fisheries and Oceans Canada:*

Larry Murray, Deputy Minister;

David Bevan, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management.

Thursday, June 1, 2006

*Fisheries Resource Conservation Council:*

Jean Guy d'Entremont, Chair.

*Area 19 Snow Crab Fisherman's Association:*

Brian Adams, President.

*Association des crabiers de la Baie, Association des crabiers acadiens, Association des crabiers gaspésiens, and Crabiers du nord-est:*

Robert Haché, Spokesperson.

*Fish, Food and Allied Workers Union:*

John Boland, Staff Representative.

Tuesday, June 4, 2006

*Fisheries and Oceans Canada:*

David Bevan, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management;

Denis Rivard, Associate Director General, Ecosystem Science.



**SÉNAT**



**SENATE**

**CANADA**

## **LA PÊCHE AU CRABE DES NEIGES DANS L'ATLANTIQUE**

### **Comité sénatorial permanent des pêches et des océans**

Rapport intérimaire dans le cadre de l'étude du Comité du nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada

*Président*

L'honorable William Rompkey, C.P.

*Vice-présidente*

L'honorable Janis G. Johnson

Juin 2006

*This report is available in English.*



## MEMBRES

L'honorable William Rompkey, *président*

L'honorable Janis G. Johnson, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Willie Adams  
George Baker, C.P.  
Larry W. Campbell  
Gerald J. Comeau  
James Cowan  
Aurélien Gill

\*Daniel Hays (ou Joan Fraser)  
Elizabeth Hubley  
\*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald  
Comeau)  
Michael A. Meighen  
Charlie Watt

\* Membres d'office

En plus, les honorables sénateurs Eymard G. Corbin, J. Michael Forrestall, Leonard Gustafson et Rose-Marie Losier-Cool étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux sur ce sujet.

*Personnel de recherche :*  
Claude Emery, Bibliothèque du Parlement

Till Heyde  
*Greffier du Comité*

## **ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 16 mai 2006 :

L'honorable sénateur Johnson propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada;

Que les mémoires reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le Comité au cours de la première session de la trente-huitième législature soient déferés au Comité;

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le vendredi 29 juin 2007.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

# TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
CONTEXTE .....	1
SITUATION ACTUELLE.....	2
CONSERVATION ET RECRUTEMENT .....	3
RÉDUCTION DE LA FLOTTILLE.....	5
POLITIQUES DU PROPRIÉTAIRE-EXPLOITANT ET DE LA SÉPARATION DES FLOTTILLES .....	7
COGESTION ET SANCTIONS ADMINISTRATIVES .....	9
DONNÉES SCIENTIFIQUES ET RECHERCHE.....	13
RECOMMANDATIONS .....	15

ANNEXE 1 : STATISTIQUES SUR LA PÊCHE DU CRABE DES NEIGES

ANNEXE 2 : TÉMOINS



## LA PÊCHE AU CRABE DES NEIGES DANS L'ATLANTIQUE

### CONTEXTE

Le 16 mai 2006, le Comité a été autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada. Forts de ce mandat, les membres du Comité ont immédiatement porté leur attention sur la pêche du crabe des neiges de l'Atlantique. Le 1<sup>er</sup> juin, le Comité a convoqué une discussion en groupe sur le crabe des neiges, en compagnie des participants suivants : M. Jean-Guy D'Entremont, président du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH); M. John Boland, représentant de la *Fish, Food and Allied Workers Union* (FFAW/CAW); M. Brian Adams, président de la *Area 19 Snow Crab Fishermen's Association* et M. Robert Haché, porte-parole de l'Association des crabiers de la Baie, de l'Association des crabiers acadiens, de l'Association des crabiers gaspésiens et des Crabiers du nord-est. Pour faire suite à cette discussion, le Comité s'est réuni le 13 juin 2006 avec les hauts fonctionnaires suivants du ministère des Pêches et des Océans (MPO) : M. David Bevan, sous-ministre adjoint à la Gestion des pêches et de l'Aquaculture; M. Denis Rivard, directeur général adjoint, science de l'écosystème<sup>(1)</sup>.

La pêche commerciale du crabe des neiges (*Chionoecetes opilio*) sur la côte Est a commencé vers 1965 à la suite de la découverte des stocks importants dans le golfe du Saint-Laurent. Les années suivantes, la pêche s'est développée, malgré une période de déclin durant les années 1980. Après l'imposition d'un moratoire sur le poisson de fond peu après 1990, la pêche au crabe a connu une croissance sans précédent. On a accordé aux pêcheurs non établis des allocations temporaires de crabe, qui sont devenues permanentes par la suite. L'effort de capture a augmenté, de nouvelles pêcheries ont été exploitées et les crabiers ont fait de gros investissements dans les bateaux et les engins pour aller pêcher plus loin au large<sup>(2)</sup>. Sur l'ensemble du littoral, cette pêche a culminé en 2002 (voir figure 1 de l'annexe). Dans beaucoup de cas, la pêche au crabe des neiges a pris une importance considérable dans l'économie côtière locale.

- 
- (1) Les délibérations du Comité sont affichées au site [http://www.parl.gc.ca/common/Committee\\_SenHome.asp?Language=F&&Parl=39&Ses=1&comm\\_id=7](http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenHome.asp?Language=F&&Parl=39&Ses=1&comm_id=7).
- (2) En 1999, le vérificateur général du Canada s'est ému du grand nombre de pêcheurs de Terre-Neuve qui s'étaient vu accorder un accès à cette pêche à l'époque où celle-ci culminait. Vérificateur général du Canada, Rapport, chapitre 4, *La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique*, avril 1999, <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/9904cf.html>.

Avec des débarquements d'une valeur dépassant 600 millions de dollars, le crabe des neiges a été l'espèce la plus précieuse pêchée dans la région de l'Atlantique en 2004. Cette année-là, il y avait plus de 1 000 permis de pêche au crabe dans les Maritimes et au Québec, contre 500 environ en 1992 (tableau 1). À Terre-Neuve-et-Labrador, le nombre de permis est passé d'environ 750 en 1992 à plus de 3 400 en 2004.

**TABLEAU 1**

**Nombre de permis de pêche au crabe des neiges**

<b>Région</b>	<b>1992</b>	<b>2004</b>
Maritimes et Québec	507	1 072
Terre-Neuve-et-Labrador	750	3 411

Source : CCRH, *Un cadre stratégique pour la conservation du crabe des neiges*, 2005, p. 14.

**SITUATION ACTUELLE**

Le Comité a appris que la pêche du crabe des neiges est en difficulté sur deux fronts. Il y a d'abord des facteurs économiques et un marché sur lesquels le secteur n'a pas de prise. Les participants à notre groupe de discussion ont affirmé que les problèmes qui affligent actuellement le secteur sont dus en grande partie à l'explosion du prix du carburant (qui aurait plus que triplé depuis 2002), la cherté de la boîte, l'effondrement du prix du crabe, la concurrence de l'Alaska et des États-Unis et surtout l'appréciation du dollar canadien, qui est à son maximum depuis près de 30 ans. On nous a dit que : notre crabe des neiges se vend actuellement 0,92 \$/livre à quai à Terre-Neuve-et-Labrador comparativement à 1,64 \$ en 2002; les exportations provinciales seraient en baisse de 400 millions de dollars cette année par rapport à 2004; les gains diminuent sans qu'il y ait réduction correspondante des frais à payer pour accéder à la pêche (observateurs, vérification à quai, etc.). Certains témoins affirment qu'un marketing mieux coordonné et collectif est nécessaire pour ajouter de la valeur aux débarquements.

Deuxièmement, dans certaines Zones de pêche du crabe (ZPC), les quotas ont été réduits en réponse à la chute des prises. Dans la région de Terre-Neuve-et-Labrador du MPO, le total admissible des captures (TAC) a été réduit globalement de 7 p. 100 à 46 233 tonnes cette année, et l'état des stocks nous a été présenté comme mitigé. Dans certaines zones, les quotas

sont demeurés stables; là où il y avait des problèmes en 2005, il semble que les stocks se sont rétablis. Dans d'autres zones cependant, où les stocks étaient faibles, la situation demeure inchangée. Comme ailleurs dans le monde, l'effectif du crabe des neiges connaît des cycles naturels même en l'absence de pêche. On nous a également fait valoir que même avec les quotas actuels, si le dollar canadien était au niveau de 2002, la pêche enregistrerait un profit. Apparemment, les conséquences socioéconomiques négatives commencent tout juste à se faire sentir, en particulier à Terre-Neuve-et-Labrador où l'exode rural serait en cours.

## CONSERVATION ET RECRUTEMENT

Même si la conservation n'est pas le principal facteur de la crise actuelle, elle est source d'inquiétude. Une pêche durable nécessite une ressource vigoureuse.

La gestion du crabe des neiges vise à réduire la mortalité des femelles, des jeunes et des crabes à carapace molle afin d'assurer le potentiel reproducteur des stocks. Seuls les mâles adultes de taille commerciale (carapace d'au moins 35 mm de large) sont visés<sup>(3)</sup>. Tous les autres crabes capturés doivent être remis à l'eau. Les crabes muent; il y a donc des protocoles à suivre pour protéger les crabes durant les mues<sup>(4)</sup>. Parce que leur nouvelle carapace est molle et fragile, ils sont vulnérables aux blessures ou à la mort s'ils ne sont pas manipulés avec soin. Les crabes des neiges sont capturés dans des casiers appâtés de boëte, dont les mailles sont assez grandes pour permettre à la plupart des jeunes crabes, des petits mâles et des femelles de s'échapper – cette méthode de capture ne cause pas de torts écologiques. En fait, on prétend que si toute la pêche commerciale se faisait de cette façon passive, les pêches au Canada, et même dans le monde entier, seraient en meilleure posture aujourd'hui<sup>(5)</sup>. Nous avons appris que dans la ZPC 19, les pêcheurs avaient adopté des casiers avec une seule entrée dans le haut durant les années 1990 pour réduire la capture de petits crabes à carapace molle et de femelles, et qu'on travaillait à la conception de nouveaux casiers. Les fonctionnaires du MPO ont indiqué que le Ministère souhaite généraliser l'usage de panneaux à mailles biodégradables dans tous les casiers de crabes de la région de l'Atlantique pour prévenir la pêche fantôme, c'est-à-dire le phénomène par lequel les casiers perdus continuent à capturer des crabes indéfiniment.

---

(3) Il faut de 5 à 10 ans à un crabe des neiges pour atteindre la taille légale (commerciale) et le cycle de vie net dans la nature est d'environ 15 ans.

(4) La pêche est suivie avec une grille. Si les crabes à carapace molle sont trop présents, la pêche est fermée dans cette zone. Si cela se produit dans trop de grilles, toute la pêche est fermée.

(5) Dans certaines zones, les pêcheurs de crabe s'inquiètent des effets possibles du chalutage de fond sur les crabes des neiges. Ces dernières années, plusieurs secteurs ont été fermés à cause de ces craintes.

En juin 2005, le CCRH a publié un document d'importance majeure pour cette pêche, *Un cadre stratégique pour la conservation du crabe des neiges de l'Atlantique*<sup>(6)</sup>. Le document répond à une demande de novembre 2003 du ministre des Pêches et des Océans (appelé plus loin le Ministre) de révision des approches actuelles à la conservation du crabe des neiges et de recommandation d'une stratégie à long terme. Le président du CCRH, M. Jean-Guy D'Entremont, a donné au Comité un aperçu du Cadre, qui reconnaît trois grands principes pour atteindre la durabilité :

- les gestionnaires des pêches doivent s'assurer de disposer de connaissances suffisantes pour protéger le crabe des neiges et gérer la pêche;
- les stratégies et les pratiques de pêche doivent optimiser la protection du recrutement des crabes des neiges au stock de géniteurs et à la pêche;
- il faut moderniser la gestion de la pêche du crabe des neiges pour l'adapter aux normes du XXI<sup>e</sup> siècle.

Selon M. d'Entremont, un consensus général se dégage au MPO et chez les pêcheurs sur l'orientation du Cadre. Le CCRH ne s'attend pas à ce que toutes ses recommandations soient immédiatement appliquées, mais le Cadre profite au secteur de la pêche en lui offrant un plan à long terme. Après plus d'un an de travail et de délibérations<sup>(7)</sup>, le CCRH conclut que la viabilité est possible à condition que de prendre des mesures immédiates pour protéger le recrutement des crabes au profit de la pêche. Le CCRH a pointé du doigt les prises accessoires et le rejet de jeunes crabes mâles, en particulier de crabes à carapace molle, comme les principales menaces à la conservation. Entre autres choses, le Conseil recommande « de rajuster les saisons de pêche de manière à réduire au minimum la capture de crabes à carapace molle, d'améliorer la surveillance des protocoles relatifs aux crabes à carapace molle, de réduire la mortalité due à la manutention par la formation, la sensibilisation et la réglementation appropriées pour tous les participants et de mieux équilibrer la capacité de pêche avec la capacité de production de la ressource ».

---

(6) Le CCRH a été créé en 1993 en partenariat entre les chercheurs scientifiques et les universitaires et tous les secteurs de la pêche. En 2002, après révision de son mandat, il a pris une nouvelle orientation, visant les stratégies de conservation à long terme. Sa première tâche, dans cette nouvelle orientation, a été de préparer un cadre stratégique pour la conservation du crabe des neiges de l'Atlantique. À l'automne 2004, le CCRH a tenu des consultations publiques dans toute la région de l'Atlantique. En décembre 2004, il a également tenu un atelier de trois jours pour sonder les pêcheurs, transformateurs, scientifiques et gestionnaires halieutiques d'expérience sur les problèmes, possibilités et options mis en relief aux consultations publiques.

(7) En février 2006, le Ministre a demandé au CCRH de revoir et d'évaluer le cadre de conservation du homard de l'Atlantique produit par le Conseil en 1995.

Durant notre discussion, on nous a dit que les nouveaux venus à la pêche n'étaient peut-être pas aussi sensibles aux mesures de la conservation de la ressource que leurs aînés qui ont connu les effets désastreux des mauvaises pratiques de pêche. Un participant a cependant affirmé que cela n'est pas toujours le cas : les propriétaires-exploitants de petits bateaux, contrairement aux propriétaires absents, ont plus intérêt à la conservation parce que leur gagne-pain en dépend. Depuis la parution du Cadre du CCRH, d'importants changements auraient eu lieu, le MPO et les pêcheurs agissant de concert sur plusieurs fronts. À Terre-Neuve-et-Labrador, les quotas ont été réduits dans plusieurs zones, la saison de pêche a été raccourcie pour protéger le recrutement, des protocoles stricts visant les crabes à carapace molle ont été introduits et la couverture assurée par les observateurs a été accrue<sup>(8)</sup>. En ZPC 12, 18, 25 et 26 (sud du golfe du Saint-Laurent) le MPO a fixé le TAC à 25 869 tonnes en 2006 si les pratiques de gestion sont améliorées, et à 20 862 tonnes si elles ne le sont pas.

## **RÉDUCTION DE LA FLOTTILLE**

La trop grande participation et la trop grande capacité semblent au cœur de la crise actuelle. Une forte dépendance par rapport à cette pêche, jumelée à la chute des prix, fait en sorte qu'il y a trop peu d'argent disponible.

La pêche se fait presque exclusivement à partir de bateaux de moins de 65 pieds. Les titulaires de permis ont un quota individuel de bateaux qui fixe un poids précis à débarquer; ils ont droit de déployer un maximum précisé de casiers; les crabes sont vérifiés indépendamment à quai et doivent être vivants au moment du débarquement et de la transformation<sup>(9)</sup>. La capacité a augmenté durant les années d'expansion de la pêche, mais le CCRH note en 2005 que les règles ou stratégies pour rationaliser la capacité de capture durant les périodes de diminution n'ont jamais été établies. Dans certaines régions, l'augmentation du nombre de pêcheurs ne correspondait pas à la disponibilité de la ressource. Cela est particulièrement vrai à Terre-Neuve-et-Labrador, où les titulaires de permis sont passés de 70 en 1980 à plus de 3 400 en 2004.

---

(8) MPO, « Le Ministre annonce des mesures de gestion pour la pêche du crabe des neiges 2006 à Terre-Neuve-et-Labrador », communiqué, 29 mars 2006; MPO, « Le ministre Hearn annonce le Plan de gestion de la pêche du crabe des neiges de 2006 dans le sud du golfe (12,18, 25 et 26) », communiqué, 30 mars 2006.

(9) CCRH, *Un Cadre pour la conservation stratégique du crabe des neiges de l'Atlantique*, 2005, <http://www.frcc-ccrh.ca/2005/crabe.pdf>.

On a dit au Comité que la situation économique actuelle de la pêche faisait en sorte que de nombreux pêcheurs de Terre-Neuve-et-Labrador qui disposent d'un petit quota assurant un revenu marginal souhaitent quitter la pêche. Il n'y a cependant pas de mécanisme pour permettre de quitter la pêche avec une certaine forme d'indemnisation. M. John Boland, représentant du personnel à la FFAW/CAW, nous a annoncé qu'un programme de rationalisation avait été proposé, par lequel certaines flottilles auraient eu l'occasion de racheter *collectivement* les permis des pêcheurs qui souhaitaient quitter la pêche; ce projet exigerait un certain financement de démarrage de l'État mais ne coûterait pas nécessairement de l'argent aux contribuables à long terme.

Il y a de nombreux moyens possibles pour rationaliser une pêche : combinaison d'entreprises, rachat des flottilles par l'industrie, quotas individuels transférables (QIT), comme le note le CCRH dans son Cadre, qui conclut que la méthode retenue devrait dépendre des préférences des membres de la flottille dans chaque zone de pêche. M. Jean-Guy d'Entremont, président du CCRH, note qu'en l'absence de mécanismes d'autorégulation, certains pêcheurs sont susceptibles de réagir à la contrainte des coûts et des prix en tentant de capturer le plus de crabes possible pour joindre les deux bouts.

Les participants à notre discussion ont exprimé des avis très divergents sur le recours aux QIT. M. John Boland de la FFAW/CAW, qui représente 20 000 travailleurs (surtout des pêcheurs) à Terre-Neuve-et-Labrador, s'oppose vigoureusement aux QIT, affirmant que la province se battra jusqu'au bout pour y échapper. Il souligne également que le MPO doit absolument appliquer les politiques du *propriétaire-exploitant* et de la *séparation des flottilles* avant de procéder à quelque mesure de réduction que ce soit. M. Brian Adams de l'*Area 19 Snow Crab Fishermen's Association* nous a dit que les QIT à casiers individuels avaient assez bien fonctionné pour les pêcheurs de la ZPC 19, petite zone située à l'ouest du Cap-Breton. M. Robert Haché, parlant au nom de la majorité des crabiers du sud du Golfe, dit pour sa part que le système à quota individuel de bateaux inauguré en 1990 avait mené au rétablissement rapide des stocks dans la ZPC 12. À son avis, les QIT sont un très bon mécanisme pour rationaliser la capacité (là où il y a surcapacité) parce qu'ils permettent aux pêcheurs de vendre leur quota à d'autres et de quitter la pêche sans frais pour le contribuable. Pour leur part, les fonctionnaires du MPO nous ont dit que le ministère collaborait avec les provinces, les pêcheurs et les collectivités à trouver un règlement à la situation actuelle de la pêche au crabe.

M. Haché souligne la nécessité d'appliquer le Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte de l'Atlantique. Il a dit que les directives et principes qu'il contient, comme l'établissement de mécanismes d'autorégulation qui intègrent des règles claires et applicables d'entrée et de sortie pour les nouveaux venus (comme la règle « dernier entré, premier sorti » et les seuils d'entrée et de sortie)<sup>(10)</sup> permettraient une meilleure gestion des surplus ou des déclinis de la ressource. M. Haché rappelle une décision du MPO, en 2003, d'accorder 696 nouvelles allocations dans la ZPC 12 à des pêcheurs de homard et de morue, soulignant que cette décision avait augmenté le nombre de bateaux de pêche de près de 300 p. 100 et le nombre de casiers de crabe de plus de 100 p. 100<sup>(11)</sup>.

Quant à la possibilité de rachat futur de permis et d'autres interventions à grande échelle dans la pêche, notons que le Cadre stratégique affirme que ces mesures ont déjà pris fin et que, étant donné que plusieurs flottilles sont encore trop considérables pour la ressource disponible, elles devront développer elles-mêmes des mécanismes pour adapter leur capacité globale de capture afin de maintenir la ressource à un niveau durable à long terme. Comme le Comité l'affirmait en mai 2005 dans un rapport<sup>(12)</sup>, les flottilles peuvent maintenant proposer des mécanismes d'adaptation de leur capacité globale comme « l'émission de permis et de quotas par un conseil de planification de la flottille » qui permet aux entreprises de se combiner ou de s'associer en regroupant leur part du quota (ou leurs permis ou leurs engins) ou leur QIT.

## **POLITIQUES DU PROPRIÉTAIRE-EXPLOITANT ET DE LA SÉPARATION DES FLOTTILLES**

Les panélistes ont affirmé sans équivoque que les mesures de réduction de la flottille ne devraient pas compromettre la situation des pêcheurs indépendants.

---

(10) En 1999, le MPO s'est lancé dans la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA) afin de créer un cadre plus cohérent et uniforme, de formuler une vision large de l'orientation future des pêches dans l'Atlantique et de répondre aux critiques du vérificateur général, des comités parlementaires et d'autres intervenants. La RPPA comportait deux étapes. La première a produit le *Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte atlantique du Canada* en mars 2004, qui vise le long terme. La deuxième étape attendue doit établir les priorités et mettre en œuvre des éléments du Cadre stratégique.

(11) En outre, on nous a dit que chacune des 33 organisations représentant les nouveaux venus s'était vue accorder une place à la table de gestion de la ZPC 12, réduisant la représentation des associations de crabiers à 20 p. 100 par rapport à son niveau précédent. La part historique de chaque pêcheur de crabe, qui devait garantir la rentabilité à long terme et encourager les crabiers à maintenir des pratiques de conservation rigoureuses, aurait été réduite de façon permanente de 30 p. 100.

(12) Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, *Rapport intérimaire au sujet du nouveau Cadre stratégique en évolution du Canada pour la gestion des pêches et des océans*, mai 2005, <http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/rep-f/repintmay05-f.pdf>.

Dans la région de l'Atlantique, un mur de protection a été érigé pour assurer que les flottilles de petits bateaux (le secteur côtier) demeurent sous le contrôle d'entreprises communautaires. Premièrement, depuis 1979 la *Politique de séparation des flottilles* sépare les activités de pêche et de transformation en interdisant la délivrance de nouveaux permis de pêche à des compagnies (par exemple des entreprises de transformation) pour l'exploitation de bateaux de moins de 65 pieds de long. Autrement dit, les entreprises de transformation ne sont pas autorisées à posséder des permis de pêche ni à faire de l'intégration verticale. Deuxièmement, la *Politique du propriétaire exploitant* exige que les titulaires de permis soient présents à bord de leur bateau et pêchent personnellement, afin d'empêcher que les permis ne tombent entre les mains de compagnies ou d'investisseurs absents sans lien avec la pêche ni avec les collectivités côtières.

Les participants à notre discussion sont très favorables à ces deux politiques et souhaitent également mettre un terme à l'échappatoire juridique que constitue l'« accord de fiducie », contrat privé qui mine l'esprit et l'intention des deux politiques<sup>(13)</sup>. Les accords de fiducie permettent aux transformateurs ou à d'autres parties de prendre le contrôle des permis en finançant les pêcheurs pour l'achat de leur entreprise comme propriétaires en titre. On nous a dit que l'absentéisme des propriétaires de permis avait pour effet de réduire le revenu des équipages, que les transformateurs contrôlaient les entreprises de pêche et que le capital requis pour les besoins des pêcheurs était à l'origine des accords de fiducie<sup>(14)</sup>. Comme, en termes juridiques, les permis de pêche sont des privilèges temporaires émis à la discrétion du Ministre, les institutions prêteuses n'acceptent généralement ni les permis ni les quotas en garantie, parce qu'elles ne peuvent pas les récupérer si l'emprunteur fait défaut de remboursement.

Le cadre stratégique de mars 2004 affirme que le MPO a l'intention d'empêcher les accords de fiducie. Même là, selon une étude exhaustive sur la pêche au Canada, financée par le fédéral et publiée par le Conseil canadien des pêcheurs professionnels, les compagnies de transformation de Terre-Neuve-et-Labrador et les propriétaires de grosses entreprises de pêche

---

(13) Le président de l'*Area 19 Snow Crab Fishermen's Association* note que dans certains cas un membre de la famille aide financièrement un pêcheur; il faut examiner cette question soigneusement. Les accords de fiducie dissocient la propriété du titre de pêche de son bénéficiaire. Les fonctionnaires du MPO nous ont dit en 2005 qu'il s'agit de contrat privé sur lequel le ministère n'a ni contrôle ni donnée. Voir MPO, *Protéger l'indépendance de la flottille côtière dans les pêches de l'Atlantique*, décembre 2003, [http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc\\_Doc/discodoc2003\\_f.htm](http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/discodoc2003_f.htm).

(14) On a fait la distinction entre les transformateurs qui prêtent aux pêcheurs en retour d'une plus grande sécurité d'approvisionnement et les arrangements qui ont pour conséquence le transfert du contrôle des permis aux transformateurs. La question de la capacité latente dans la pêche, celle des détenteurs de permis inactifs qui conservent leur privilège de pêche mais ne pêchent pas, a été soulevée durant nos discussions.

« exercent de fortes pressions afin de consolider le contrôle des quotas par l'entremise d'arrangements qui, souvent, vont à l'encontre des politiques du propriétaire exploitant et de la séparation des flottilles »<sup>(15)</sup>.

Intitulée *Changer de cap*, cette étude signale que de nombreux crabiers disposant de petits quotas étaient prêts à quitter la pêche non seulement à cause d'un revenu marginal, mais également de leur âge. Le document prévoit un important transfert intergénérationnel de permis d'ici 10 ans au Canada, à cause du vieillissement des pêcheurs, et que la prochaine génération ne sera pas seulement confrontée au coût élevé des permis et des quotas de pêche commerciale, mais qu'elle serait incapable de faire appel aux institutions prêteuses parce que les permis de pêche ne sont normalement pas acceptés en garantie.

Pour ce qui est des accords de fiducie, le ministre des Pêches et des Océans qui comparaisait devant nous le 30 mai 2006 a indiqué son intention de « faire le ménage ». Selon lui, la personne qui détient le permis devrait être celle qui pêche et celle qui tire des bénéfices de la ressource. Le MPO nous a informés qu'il y aura peut-être, dans un avenir assez proche, une annonce de changement dans l'application des politiques de séparation de la flottille et du propriétaire-exploitant.

## **COGESTION ET SANCTIONS ADMINISTRATIVES**

En vertu de la *Loi sur les pêches*, le MPO est responsable de la gestion, de la conservation et du développement des pêches au nom des Canadiens<sup>(16)</sup>. L'article 7 de cette loi confère au Ministre des pouvoirs discrétionnaires très étendus sur la répartition des ressources sous forme de permis de pêche et de quotas. Le Ministre jouit d'un *pouvoir discrétionnaire absolu* dans la délivrance ou l'autorisation de baux, de permis de pêche et de licences d'exploitation de pêcheries en raison du fait que la pêche est une « ressource collective ». Sous le régime de la Loi actuelle, le Ministère est responsable et tenu de rendre compte de toutes les décisions en matière de gestion des pêches (p. ex. évaluation des stocks, établissement des QIT, élaboration et mise en œuvre de plans de pêche et évaluation des résultats), situation souvent assimilée à une gestion directive et à une administration centralisée.

---

(15) Praxis Research and Consulting Inc., *Changer de cap : Étude sectorielle de l'industrie des pêches, phase II : Les ressources humaines*, préparée par le CCP, mai 2005 (publié en août 2005).

(16) Comme « la propriété et les droits civils » entrent dans leur champ de compétence, les provinces ont la responsabilité de la transformation à terre. Elles ont tout intérêt à préserver les emplois à terre, et les transformateurs ont tout intérêt à s'assurer d'un approvisionnement en poisson.

En 2005, le CCRH a indiqué que le MPO semblait tenir au concept de l'intendance partagée dans le domaine des pêches; il a recommandé de soumettre la *Loi sur les pêches* « à un examen complet afin qu'elle corresponde davantage aux besoins de la pêche moderne, par exemple par l'inclusion de mécanismes transparents, basés sur des règles et incluant des tiers, pour l'accès à la pêche et la répartition des ressources, de meilleurs outils d'application des règlements comme les sanctions administratives, ainsi que pour qu'elle établisse le fondement d'une intendance partagée ». En mai 2005, le Comité a signalé que le Ministère avait fait des progrès dans son processus de renouvellement de la gestion des pêches, qui visait à moderniser sa façon de gérer les pêches au Canada, et qu'il avait envisagé d'éventuels changements à la *Loi sur les pêches* afin d'officialiser les nouveaux cadres de gestion des pêches, dont le CSGP<sup>(17)</sup>. Le CSGP préconise l'élaboration de politiques précises définissant le rôle du Ministère et l'adoption de mesures permettant d'accroître la participation des titulaires de permis de pêche commerciale à la prise de décisions et il mentionne fréquemment la nécessité de modifications éventuelles à la Loi. Des modifications étaient prévues pour 2005, mais elles n'ont jamais été présentées. Personne en dehors de l'administration gouvernementale ne connaissait vraiment le détail des changements proposés.

Le *Cadre pour la conservation stratégique du crabe des neiges de l'Atlantique*, publié par le CCRH en 2005, recommandait que le MPO accélère la mise en œuvre pour que les pêcheurs de crabe et les organisations qui les représentent puissent exercer une influence plus marquée sur l'avenir des pêches. Aux dires du président du CCRH, l'industrie de la pêche du crabe des neiges « plaide à genoux pour [...] la cogestion ». Il a été signalé que les pêcheurs n'auraient jamais vraiment « leur mot à dire » dans la cogestion tant que le Ministre ne céderait pas une partie de son pouvoir décisionnel aux acteurs de l'industrie, ce qui implique des modifications à la *Loi sur les pêches*. Cet avis était partagé par M. Brian Adams, président de la Area 19 Snow Crab Fishermen's Association, selon qui l'entente de cogestion qui existe entre son association et le MPO depuis 1996 est appliquée et efficace. Il semble que les crabiers de la

---

(17) Le plan proposait quatre grands objectifs : assurer la conservation et l'exploitation durable des ressources; adopter une méthode stable d'accès et de répartition et des processus décisionnels prévisibles et transparents; promouvoir la gérance partagée des pêches; établir un régime de conformité modernisé à l'appui de la nouvelle approche. Le but fondamental était d'instaurer un nouveau modèle de gouvernance permettant « au MPO et aux utilisateurs de la ressource d'atteindre les objectifs établis en matière de conservation et de donner aux utilisateurs les moyens de réagir aux forces économiques qui exercent une action sur leur industrie ». Voir MPO, *Réponse du gouvernement au Rapport intérimaire sur le nouveau cadre stratégique en évolution du Canada pour la gestion des pêches et des océans* (rapport produit par le Comité en mai 2005), 22 novembre 2005.

zone 19 collaborent étroitement avec le personnel local du MPO pour surveiller le crabe à carapace molle et promouvoir des pratiques de manipulation et de rejet en mer axées sur la conservation. M. Adams a dit que l'entente en vigueur avec les crabiers de la zone 19 avait servi de modèle pour d'autres pêches au Canada et ailleurs dans le monde. La cogestion n'est pas une panacée, mais elle offre aux pêcheurs une plus grande possibilité de participer aux processus de décision et de gestion<sup>(18)</sup>.

Le Comité a appris que certaines flottilles du golfe du Saint-Laurent avaient conclu des ententes de cogestion avec le MPO. Lorsqu'il a demandé à des représentants du Ministère pourquoi il fallait modifier la *Loi sur les pêches* pour assurer l'intendance conjointe, ils ont expliqué qu'il y avait des limites à ce que pouvaient contenir ces ententes, telles que les ententes sur l'exécution d'un projet, parce que le Ministre avait un pouvoir discrétionnaire absolu aux termes de la Loi et qu'il n'existe pas de lignes directrices quant à l'exercice de son pouvoir. Une véritable cogestion supposerait le partage de la responsabilité et de l'obligation de résultats entre le Ministère et les utilisateurs des ressources<sup>(19)</sup>.

Selon le président du CCRH, les pêcheurs de crabe demandaient aussi des peines plus sévères et des amendes plus lourdes sous forme de « sanctions administratives » en cas de non-respect des règles, au lieu d'avoir à se fier au système judiciaire. Dans notre discussion en groupe, l'appui à ce type de sanction s'est manifesté vivement. Pendant plusieurs années, tous les pêcheurs qui enfreignaient gravement les règles de conservation risquaient des sanctions administratives, en plus de poursuites criminelles, mais la situation a changé à la suite d'une décision de la Cour fédérale. En 2005, le CCRH a demandé le rétablissement des sanctions administratives et la création d'un processus judiciaire ayant un fondement législatif pour infliger des pénalités touchant les permis, entre autres, en cas d'infractions désignées et prévoyant le droit d'être entendu par un tribunal impartial. Les sanctions administratives non seulement auraient un effet salutaire sur le respect des règles, mais seraient aussi plus efficaces et moins coûteuses; elles pourraient être proportionnelles à la gravité de l'infraction et appliquées au

---

(18) Au départ, l'entente visait la période de 1996 à 2001 et comprenait un plan intégré de gestion de la pêche (qui énonçait les quotas, les exigences en matière de conservation et le processus de répartition) et une entente sur l'exécution d'un projet conjoint (qui faisait état des responsabilités et des engagements financiers). L'entente, qui touchait 184 titulaires de permis permanents, a été renégociée pour la période de 2001 à 2010; le CCRH en expose les grandes lignes à l'annexe VI du Cadre pour la conservation stratégique de 2005. En 2006, l'entente a été rouverte pour permettre à 73 titulaires de permis temporaires d'obtenir des permis permanents. Au moment de la rédaction du présent rapport, la nouvelle entente était presque prête; elle sera en vigueur jusqu'en 2013.

(19) Selon le CSGP, la cogestion en viendra à englober le partage du pouvoir de gestion des pêches.

moment opportun. Le président du CCRH a indiqué que le MPO l'avait informé qu'un système de sanctions administratives nécessiterait des modifications à la *Loi sur les pêches*. Le MPO a fait savoir au Comité qu'il rétablirait ces sanctions lorsqu'il serait en mesure de déposer un nouveau projet de loi.

Le Comité a également appris du CCRH que le MPO, dans presque toutes ses séances de consultation, s'était fait reprocher de se laisser trop influencer par des motifs politiques plutôt que de gérer la pêche du crabe d'une manière favorable à la conservation et au développement durable. Le CCRH a donc proposé la création d'une structure de tierce partie apolitique et indépendante (un groupe d'experts) qui s'occuperait des questions d'accès et de répartition en s'appuyant sur des procédures et des lignes directrices établies au préalable. Pour le président, il s'agissait d'une des principales recommandations du Cadre pour la conservation stratégique. M. Robert Haché a fait observer que le CSGP préconise lui aussi des processus décisionnels équitables et transparents, assujettis à des règles et à des modalités claires et cohérentes. Aux yeux de M. Haché, le Ministère continue à alimenter les conflits dans l'industrie et l'incertitude concernant les allocations en conservant son attitude paternaliste à l'endroit des utilisateurs des ressources. Il a donné pour exemple l'annonce faite par le Ministère en mars 2005 selon laquelle les modalités de partage des ressources avaient été prolongées pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans (et confirmées à nouveau en mars 2006) sans que les crabiers de la zone 12 aient été consultés. Un autre membre du groupe (M. Brian Adams) était d'avis qu'il fallait poursuivre la discussion avant de mettre sur pied un groupe d'experts sur l'accès et la répartition.

En ce qui concerne l'élargissement du processus consultatif, le CCRH a signalé des pressions de plus en plus grandes de la part des groupes communautaires et environnementaux non gouvernementaux qui souhaitent participer à la gestion de la pêche. Il considérait comme « bien naturel et approprié que les Canadiens en général souhaitent contribuer à la gestion d'une industrie qui exploite des ressources publiques ». Le CCRH a recommandé que des mesures soient prises pour assurer leur participation<sup>(20)</sup>. Sur le plan pratique, il a suggéré de créer une hiérarchie de sujets, de manière à ce qu'un plus grand nombre de groupes jouent un rôle dans l'examen des questions prioritaires (p. ex. stratégies de pêche,

---

(20) Le CSGP abonde dans le même sens : « On adoptera des procédures pour que les collectivités, les citoyens et d'autres groupes soient informés des nouvelles initiatives ou des changements proposés aux politiques en vigueur susceptibles d'avoir une incidence sur leurs intérêts et pour qu'ils aient la possibilité de participer au processus décisionnel. »

mesures de conservation et prise en considération de l'écosystème) au cours des travaux du comité consultatif. Par ailleurs, les questions opérationnelles à court terme feraient l'objet de discussions entre les titulaires de permis et le MPO. Le Ministère a informé le Comité qu'il ne s'était pas encore attaqué à ce défi; des discussions avaient eu lieu avec les titulaires de permis, mais les collectivités n'avaient pas été invitées à participer aux travaux du comité consultatif.

## **DONNÉES SCIENTIFIQUES ET RECHERCHE**

La pêche annuelle du crabe des neiges est gérée en fonction du total admissible de captures établi chaque printemps pour plusieurs zones de pêche de l'espèce. Les données sur la pêche proviennent de différentes sources. Les taux de capture, qui sont un indicateur de la performance d'une pêcherie, sont tirés des carnets de bord des pêcheurs. Le Comité a toutefois appris que les pêcheurs ne consignent pas nécessairement les tendances constatées dans les stocks parce qu'ils peuvent avoir des moyens de compenser un faible volume de prises. Selon les informations reçues par le Comité, des estimations de la biomasse sont faites annuellement dans le Sud du Golfe et dans l'Est de la Nouvelle-Écosse à partir de relevés au chalut conçus exprès, mais cette méthode n'est pas possible dans les autres régions à cause des caractéristiques physiques du fond océanique. À Terre-Neuve-et-Labrador, où seuls les taux de capture étaient utilisés auparavant, on effectue maintenant des relevés au casier post-saison auxquels participent les pêcheurs, ce qui, espère le MPO, améliorera la qualité des évaluations dans la région. Selon le directeur général délégué des Sciences des écosystèmes, la collaboration avec l'industrie est essentielle, non seulement pour recueillir des données et faciliter les relevés, mais aussi pour analyser l'information et discuter des résultats.

En 2005, le Cadre pour la conservation stratégique du CCRH recommandait de recueillir plus d'information sur le crabe des neiges, d'établir des cibles et des limites pour le taux d'exploitation et de gérer la pêche en fonction d'unités biologiques (c.-à-d. que les ZPC devraient tenir compte des caractéristiques biologiques du crustacé). Le Comité a conclu des témoignages que le degré de connaissances sur le crabe des neiges n'est pas uniforme dans la région de l'Atlantique et qu'il reste beaucoup à apprendre sur la répartition des stocks et les fluctuations cycliques. Dans le Sud du Golfe, où des données sur les prises sont recueillies depuis le début des années 1970 et où des relevés au chalut ont été effectués, on a établi l'existence de deux cycles ou vagues d'une durée de 10 à 15 ans qui seraient dus, d'après les témoignages, à des facteurs biologiques liés au développement des crabes femelles. M. Adams a

informé le Comité que la Area 19 Snow Crab Fishermen's Association avait financé différents projets scientifiques visant à enrichir ses connaissances sur le crabe des neiges et continuait de le faire. Il a signalé en outre que la contribution financière du MPO à la recherche scientifique était insuffisante. Le représentant de la FFAW/TCA a fait écho à ces remarques en signalant qu'il y avait plus de caméramans de la télévision en train de filmer les travaux du Comité que de scientifiques effectuant des recherches à temps plein sur le crabe des neiges à Terre-Neuve-et-Labrador.

Au sujet de la ZPC 12, les membres du Comité ont appris qu'à la suite de l'épuisement des stocks en 1990, l'industrie et le MPO avaient conjugué leurs efforts pour les reconstituer et qu'en l'espace de quelques années les stocks s'étaient rétablis et les crabiers avaient remis sur pied les usines de transformation abandonnées<sup>(21)</sup>. Qui plus est, en 1994, les 130 crabiers semi-hauturiers du Sud du golfe Saint-Laurent ont pris le relais du MPO pour le financement de la recherche scientifique; au cours des huit années suivantes, plus de 10 millions de dollars ont été investis dans les activités de recherche scientifique, de conservation et de gestion des stocks menées par le MPO. Cette coopération, décrite au Comité comme un modèle de partenariat public-privé, a cependant pris fin abruptement en 2003 quand le nombre d'acteurs de l'industrie du crabe a augmenté afin de réduire la pêche du homard et du poisson de fond.

En 2005, le CCRH a indiqué, dans le Cadre pour la conservation stratégique, que « [l]'érosion actuelle de la base de financement accordée à la recherche et à la collecte de données au MPO exige la réévaluation des priorités de financement ». Il constatait en outre « des discussions insuffisantes à l'échelle de l'Atlantique sur les démarches adoptées pour la recherche sur le crabe des neiges et l'interprétation des données à l'intention des gestionnaires des pêches » et signalait que « la coordination régionale et la communication entre les scientifiques au MPO sont déficientes ». Il a reconnu que des différences régionales importantes existaient dans les méthodes d'évaluation des stocks et dans les stratégies et les pratiques de gestion de l'industrie et a fait ressortir la nécessité d'une meilleure coordination et d'un transfert des connaissances entre les régions. Le président de la Area 19 Snow Crab Fishermen's Association espérait aussi voir se nouer un dialogue plus poussé, car l'effort de pêche à la limite des deux ZPC, a-t-il expliqué, risque de réduire la biomasse exploitable dans la zone où la saison de pêche ouvre plus tard. Il faudrait aussi accorder plus d'attention aux renseignements que les pêcheurs fournissent au MPO et au milieu scientifique, car c'est eux qui ont une connaissance pratique de l'espèce.

---

(21) La politique de séparation des flottilles n'empêche pas les pêcheurs titulaires d'un permis de devenir des propriétaires d'usine.

En 2005, le CCRH a recommandé la formation d'un conseil scientifique sur le crabe des neiges à l'échelle de l'Atlantique pour mettre en lumière les lacunes et les possibilités et pour améliorer l'échange d'informations issues des recherches scientifiques entre les régions administratives de la côte Est. D'après le président du CCRH, le conseil scientifique se réunirait au moins une fois par an, serait composé de scientifiques et de pêcheurs des différentes zones de la région atlantique désireux de transmettre leurs connaissances et leurs expériences et permettrait de définir les enjeux et d'échanger des solutions.

## **RECOMMANDATIONS**

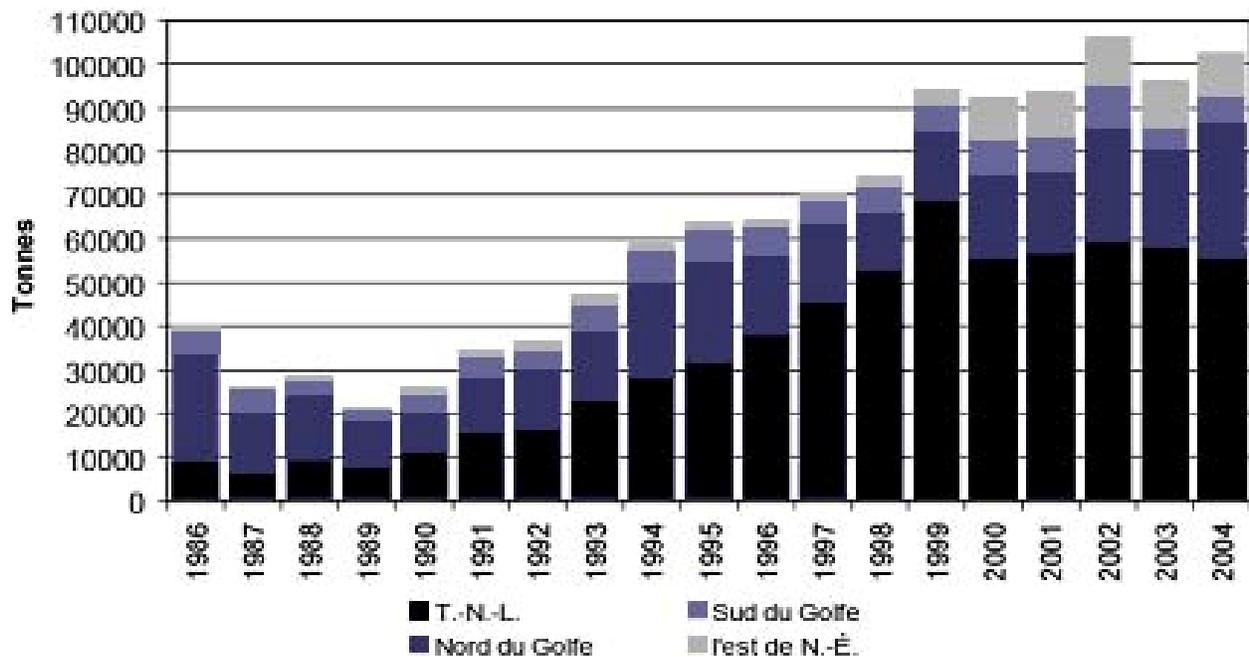
- 1. Le Comité recommande au Conseil du Trésor que le gouvernement du Canada verse au ministère des Pêches et des Océans (MPO) des fonds pour améliorer grandement la recherche scientifique sur le crabe des neiges.**
- 2. Le Comité recommande que le ministre des Pêches et des Océans établisse un conseil scientifique du crabe des neiges à l'échelle de l'Atlantique en collaboration avec le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques.**
- 3. Le Comité recommande que le ministre des Pêches et des Océans introduise des modifications à la *Loi sur les pêches* pour prévoir des sanctions administratives qui permettraient de pénaliser les contrevenants.**
- 4. Le Comité recommande que, sans plus attendre, le MPO collabore étroitement avec différentes flottilles de crabiers pour établir des mécanismes d'adaptation volontaires pour réduire leur capacité globale de pêche là où le besoin s'en fait sentir. À cet égard, il faudrait accorder la priorité immédiate à la région de Terre-Neuve-et-Labrador.**
- 5. Le Comité recommande que le ministre des Pêches et des Océans annonce publiquement de quelle façon il entend respecter l'engagement pris d'empêcher l'utilisation d'accords de fiducie qui sapent l'esprit et la lettre des politiques du propriétaire-exploitant et de séparation des flottilles. Le ministre devrait aussi indiquer les propositions qu'il fera pour faciliter le transfert de permis vers une nouvelle génération de propriétaires de petits bateaux.**
- 6. Le Comité recommande que le ministre des Pêches et des Océans s'assure que son ministère présente deux fois par an un rapport sur les mesures qui ont été adoptées, et qui sont en train d'être prises, pour mener à bien la phase II de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique.**



## ANNEXE 1 : STATISTIQUES SUR LA PÊCHE DU CRABE DES NEIGES

FIGURE 1

### Débarquements de crabe des neiges de l'Atlantique (par région, 1986-2004)

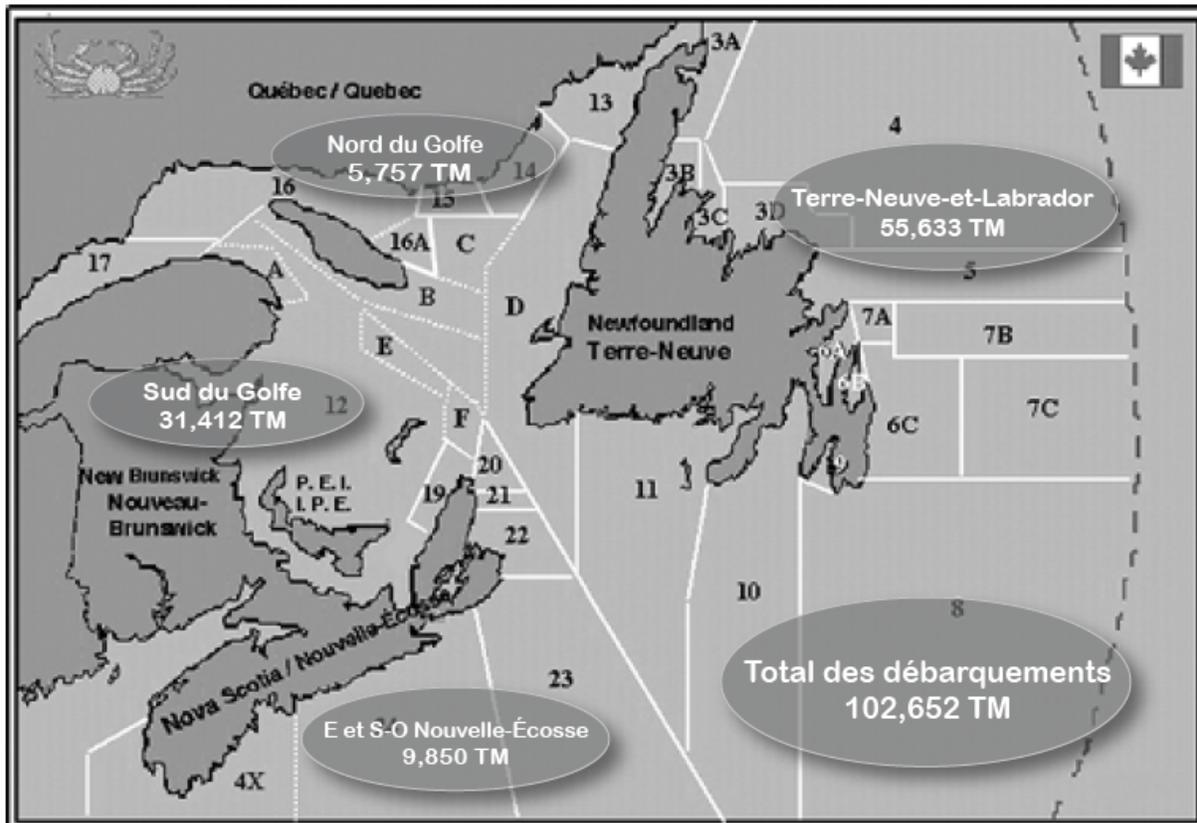


Nota : Les quatre régions sont : Terre-Neuve-et-Labrador, le Sud du Golfe, le Nord du Golfe et l'Est de la Nouvelle-Écosse.

Source : CCRH, *Un cadre pour la conservation stratégique du crabe des neiges de l'Atlantique*, 2005.

FIGURE 2

## DÉBARQUEMENTS 2004



*Nord du Golfe : Zones 12A, 12B, 12C, 13, 14, 15, 16, 17*

*Sud du Golfe : Zones 12, 12E, 12F, 19*

*Est et sud-ouest Nouvelle-Écosse : Zones 20, 21, 22, 23, 24*

*Terre-Neuve-et-Labrador : Zones 3A, 3B, 3C, 3D, 4, 5, 6A, 6B, 6C, 7A, 7B, 8, 9, 10, 11*

Nota : En 2004, le nombre de permis (et casiers de crabe) par région se répartissait comme suit : 3 411 (755 900) à Terre-Neuve-et-Labrador; 619 (41 878) dans le Sud du Golfe; 223 (15 395) dans le Nord du Golfe; 231 (9 120) dans l'Est et le Sud-Ouest de la Nouvelle-Écosse.

Source : CCRH, *Un cadre pour la conservation stratégique du crabe des neiges de l'Atlantique*, 2005.

## ANNEXE 2 : TÉMOINS

Le mardi 30 mai 2006

L'honorable Loyola Hearn, C.P., député, Ministre des Pêches et des Océans.

*Pêches et Océans Canada :*

Larry Murray, sous-ministre;

David Bevan, Sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture.

Le jeudi 1 juin 2006

*Conseil pour la conservation des ressources halieutiques :*

Jean Guy d'Entremont, président.

*Area 19 Snow Crab Fisherman's Association :*

Brian Adams, président.

*Association des crabiers de la Baie, Association des crabiers acadiens, Association des crabiers gaspésiens et Crabiers du nord-est :*

Robert Haché, porte-parole.

*Fish, Food and Allied Workers Union :*

John Boland, représentant du personnel.

Le jeudi 4 juin 2006

*Pêches et Océans Canada :*

David Bevan, Sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture.

Denis Rivard, directeur général délégué, sciences des écosystèmes.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

---

WITNESSES

**Thursday, June 1, 2006**

*Fisheries Resource Conservation Council:*

Jean Guy d'Entremont, Chair.

*Area 19 Snow Crab Fishermen's Association:*

Brian Adams, President.

*Association des crabiers de la Baie; Association des crabiers acadiens;  
Association des crabiers gaspésiens; and Crabiers du nord-est:*

Robert Haché, Spokesperson.

*Fish, Food and Allied Workers Union:*

John Boland, Staff Representative.

**Tuesday, June 13, 2006**

*Fisheries and Oceans Canada:*

David Bevan, Assistant Deputy Minister, Fisheries and  
Aquaculture Management;

Denis Rivard, Associate Director General, Ecosystem Science.

TÉMOINS

**Le jeudi 1<sup>er</sup> juin 2006**

*Conseil pour la conservation des ressources halieutiques :*

Jean Guy d'Entremont, président.

*Area 19 Snow Crab Fishermen's Association :*

Brian Adams, président.

*Association des crabiers de la Baie; Association des crabiers acadiens;  
Association des crabiers gaspésiens; et Crabiers du nord-est :*

Robert Haché, porte-parole.

*Fish, Food and Allied Workers Union :*

John Boland, représentant du personnel.

**Le mardi 13 juin 2006**

*Pêches et Océans Canada :*

David Bevan, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de  
l'aquaculture;

Denis Rivard, directeur général délégué, Sciences des écosystèmes.