

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

	Page
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^{er} 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⁽¹⁾.

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⁽²⁾. 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.

(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

Région	1992	2004
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⁽³⁾. 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⁽⁴⁾. 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⁽⁵⁾. 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*⁽⁶⁾. 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^e 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⁽⁷⁾, 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⁽⁸⁾. 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⁽⁹⁾. 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 battrait 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)⁽¹⁰⁾ 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⁽¹¹⁾.

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⁽¹²⁾, 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⁽¹³⁾. 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⁽¹⁴⁾. 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.

(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 »⁽¹⁵⁾.

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⁽¹⁶⁾. 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⁽¹⁷⁾. 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⁽¹⁸⁾.

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⁽¹⁹⁾.

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 salubre 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⁽²⁰⁾. 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⁽²¹⁾. 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.

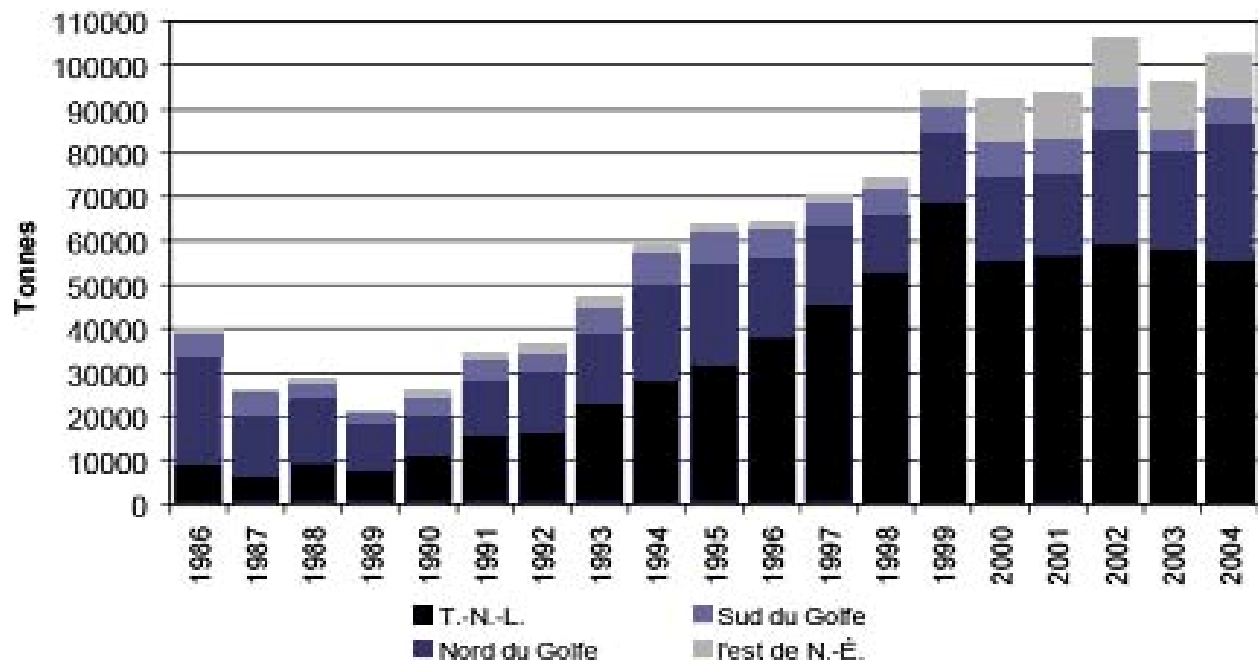
RECOMMANDATIONS

- 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)

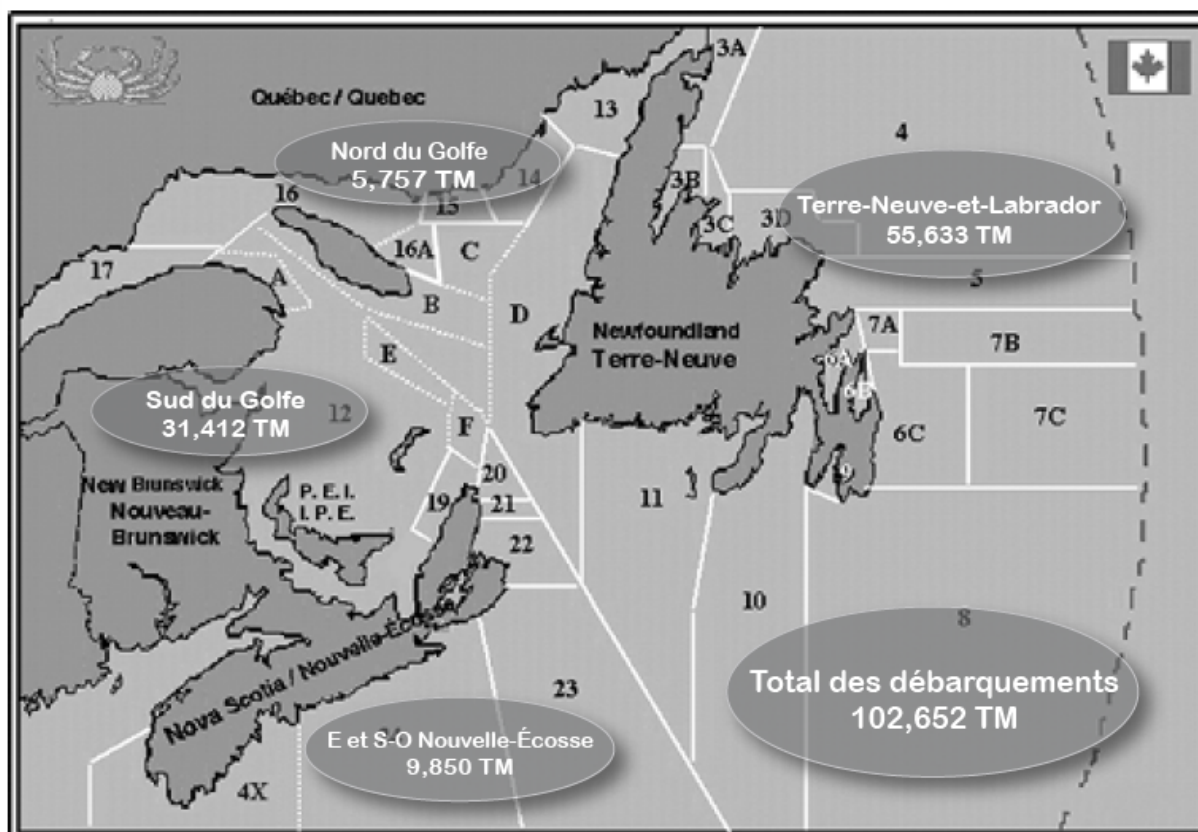


Nota : Les quatre régions sont : Terre-Neuve-et-Labrador, le Sud du Golfe, le Nord du Golfe et l'Est de la Nouvelle-Écosse.

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, 7C, 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.