

# Préface

---

Les pêches du Pacifique, au Canada, sont en pleine crise. Cette année, après deux ans de déclin, les perspectives économiques des pêches commerciales sont particulièrement sombres. De plus, l'état de dépeuplement de plusieurs des stocks halieutiques fait naître une inquiétude croissante chez les autochtones par rapport à leurs droits traditionnels de pêche et chez les adeptes de la pêche sportive concernant l'objet de leur loisir. Bien qu'ils soient aggravés par les conditions courantes, les problèmes économiques et autres préoccupations proviennent au départ de faiblesses fondamentales dans la politique des pêches. Toutefois, dans le cadre d'une politique améliorée, nous pourrions changer ce qui est présentement un tableau sombre et problématique en une image particulièrement brillante dans l'avenir. Nos ressources sont remarquablement riches. Au fait, elles sont enviables si on les compare à celles de la majorité des autres régions où se pratique la pêche. Et bien que les stocks de certaines espèces accusent une baisse, nos ressources halieutiques se portent généralement beaucoup mieux que d'autres ressources abondamment exploitées dans la plus grande partie du reste du monde.

Notre ressource prédominante, le saumon du Pacifique, est vraiment exceptionnelle: c'est l'un des poissons les plus appréciés au monde sur le plan alimentaire; il offre de superbes possibilités de récréation; ses migrations tout au long de la côte et jusque loin dans les bassins hydrographiques de l'intérieur en ont fait la clé de voûte de nombreuses traditions culturelles et spirituelles des peuples autochtones, traditions qui continuent d'enrichir la mosaïque sociale canadienne. En plus de tous ces mérites, le saumon répond très bien aux efforts déployés pour sa mise en valeur. Le hareng fournit lui aussi des produits alimentaires d'une valeur marchande hors de l'ordinaire, sans compter plusieurs autres espèces de poissons, de crustacés et de mollusques qui font également bonne figure sur le marché.

Le présent rapport identifie quelques secteurs où il serait possible de réorganiser la pêche commerciale afin de mettre un terme à son instabilité chronique et à sa mauvaise performance économique. Cette réorganisation favoriserait également la conservation et la mise à profit des facilités de pêche sportive, de même qu'elle garantirait aux autochtones un accès traditionnel à la pêche. Ce ne sont pas là de simples possibilités théoriques; ces objectifs peuvent être atteints par des moyens technologiques reconnus, des méthodes régulatrices et à un coût relativement modeste par rapport aux bénéfices.

La Commission sur la politique des pêches du Pacifique, instituée par un ordre du Gouverneur général en Conseil le 12 janvier 1981, s'est vu confier la tâche de chercher des façons d'améliorer les pêches du Pacifique. Les termes de son mandat, reproduits à l'appendice A, me conféraient à titre de Commissaire la mission d'enquêter et de formuler des recommandations touchant la plupart des problèmes

majeurs de la politique gouvernementale relativement aux pêches canadiennes du Pacifique, à l'exception des accords internationaux. L'étendue de mon enquête a donc été bien vaste, et celle-ci a portée sur des sujets aussi divers que la gestion et la conservation des ressources halieutiques, la réglementation industrielle, la politique de la pêche sportive, les droits des Autochtones, la protection de l'environnement, les problèmes du Yukon, les accords intergouvernementaux, l'administration, l'application des règlements et la recherche. Bref, ces sujets sur lesquels ont porté notre enquête se sont avérés non seulement très vastes, comme on le verra ci-après, mais aussi très complexes, parfois très embrouillés et souvent difficiles à partager. En conséquence, c'est bel et bien un défi de taille que de repenser et de reformuler la politique des pêches de façon à la rendre pratique, efficace et surtout capable de surmonter ses défaillances actuelles.

L'information contenue dans ce rapport a été obtenue de diverses façons, mais principalement par le moyen des audiences publiques de la Commission. Tous ceux qui désiraient s'exprimer sur les questions inhérentes à notre mandat ont été invités à prendre part aux audiences tenues sur la côte et dans les centres intérieurs de la Colombie-Britannique et du Yukon.

Les audiences publiques se sont déroulées dans un contexte d'appréhension sur l'état des pêches et d'incertitude sur les règlements gouvernementaux. En effet, peu après la création de la Commission, l'année dernière, le ministère des Pêches et des Océans annonçait une série de règlements nouveaux touchant les pêches commerciale et sportive. Le débat engendré par ces mesures ainsi que la manière dont s'est effectuée leur mise en application, n'ont fait qu'accroître l'inquiétude au sujet de la politique des pêches. Au même moment, l'échec de négociations très importantes que le Canada menait avec les États-Unis sur le sujet de l'interception du saumon du Pacifique a fait naître, à son tour, de nouvelles appréhensions. De même, certains projets de développement industriel ont récemment donné lieu à des controverses publiques concernant leur impact sur l'habitat du poisson. Les inquiétudes générées par ces thèmes, ainsi que la mauvaise posture économique où se trouve l'industrie, ont créé un tel mécontentement vis-à-vis la politique gouvernementale, qu'elles sont sans doute responsables du vif intérêt et de la grande participation qu'ont suscité les audiences publiques.

Cent cinquante et une personnes et organisations (dont les noms figurent à l'appendice B) ont participé aux audiences. Ces participants comprenaient la presque totalité des organisations de pêche commerciale et sportive, plusieurs conseils de tribu et de bandes autochtones, des groupements intéressés à l'écologie, des associations professionnelles de biologistes et de forestiers, des organisations industrielles, des agences gouvernementales concernées par les pêches et autres industries reliées aux ressources, ainsi qu'un grand nombre d'individus.

En novembre 1981, après la première ronde des audiences publiques eut lieu la publication de mon Rapport Préliminaire, *Le POUR et le CONTRE: Vers une politique nouvelle sur les pêches canadiennes du Pacifique.*<sup>1</sup> En plus d'apporter des recommandations concernant les règlements des pêches commerciales, ce rapport passait en revue tous les autres principaux thèmes couverts par mon mandat, donnant sur chacun des informations récentes, identifiant les problèmes et les solutions possibles.

Ceci fait, on a procédé à une deuxième ronde d'audiences publiques. Chacune de ces audiences était consacrée à l'un des huit thèmes retenus: la gestion de l'habitat, la mise en valeur des salmonidés et la culture en milieu marin et océanique, la pêche des Autochtones, la pêche sportive, la recherche, l'émission des permis, les permis d'inspection et la réglementation du produit, l'application des règlements, les

arrangements administratifs et consultatifs. À chacune de ces audiences, le ministère des Pêches et des Océans présentait un document d'étude sur le thème à discuter; les participants pour leur part pouvaient présenter des mémoires supplémentaires portant principalement sur les changements nécessaires.

Au cours des deux rondes d'audiences, la Commission a reçu 193 mémoires, (dont la liste figure en appendice B), auxquels elle a consacré 67 jours de séances publiques dans 11 centres de la Colombie-Britannique et du Yukon. Les discussions et les témoignages qui ont accompagné la présentation de ces mémoires ont fait l'objet d'une transcription textuelle de 14,328 pages.

Afin d'accroître la participation à cette enquête, j'ai également tenu des rencontres sans caractère officiel dans quelques petites localités ayant un intérêt réel dans la pêche. Ces rencontres se sont situées dans 16 municipalités et villages, tant sur la côte qu'à l'intérieur, plusieurs dans des collectivités autochtones. Ces rencontres dépourvues de formalité m'ont aidé grandement à mieux comprendre les problèmes locaux, comme aussi les thèmes généraux que je devais étudier.

Nous avons également obtenu de l'information de diverses autres sources: nous avons eu recours à plusieurs spécialistes pour recueillir des données et analyser des problèmes; le ministère des Pêches et des Océans, le ministère fédéral de l'Environnement et celui de la Colombie-Britannique, de même que les commissions internationales de réglementation nous ont fourni information et assistance; des études et des rapports officiels, ainsi que des documents académiques ou publiés ont été consultés. Et enfin, l'information a parfois été puisée dans des conversations avec les pêcheurs dans les ports, dans des visites à des poissonneries, ou lors d'excursions avec des pêcheurs des pêches commerciale et sportive, ou encore à l'occasion de visites à des stations de recherche et des campements traditionnels de pêcheurs autochtones. Certaines de ces informations sont rapportées dans les documents supplémentaires dont la liste figure en appendice C.

J'ai éprouvé, nombre de difficultés dans l'organisation et la conduite de cette enquête, notamment les arrangements administratifs avec le Gouvernement à Ottawa qui se sont avérés des plus frustrants. Il ressort, que ces arrangements ont été totalement inadéquats pour une Commission comme celle-ci qui doit non seulement avoir ses coudées franches dans l'accomplissement de son mandat, mais qui doit aussi être expéditive dans le recrutement de son personnel et l'exécution de son travail. Parce que je devais traiter avec trois ministères fédéraux, j'ai connu des délais exaspérants dans l'obtention des approbations nécessaires pour retenir les services de spécialistes; j'ai été gêné par une paperasserie excessive et tracassé par des retards de plusieurs mois dans les honoraires dûs à mon personnel; tout cela a accru considérablement les coûts de cette Commission en temps et en argent. Je tiens à souligner toutefois, que ces difficultés ne sont pas imputables au bureau de Vancouver du ministère des Pêches et des Océans, lequel a fait preuve d'une grande coopération en toute circonstance, non plus qu'à quiconque en particulier; mais c'est plutôt le système de financement et de contrôle administratif, mis en place par le Ministère et le Conseil du Trésor à Ottawa, qui s'est avéré un obstacle et non une aide à l'efficacité et à l'économie dans la conduite de cette enquête.

Pour concevoir une politique appropriée pour l'avenir et en faire une mise en oeuvre réussie, il sera essentiel de recourir à la participation et à la coopération de tous ceux qui seront directement affectés par cette politique:

...ce qui compte avant tout, c'est la mise en place d'un intérêt commun dans une optique collective. Le système fonctionnera à l'avantage de tous si l'on trouve une solution aux différends et si l'on réoriente les efforts en vue de l'intérêt et des objectifs en commun. La consultation n'est pas une fin en soi, ce n'est qu'un moyen parmi tant d'autres.<sup>2</sup>

Notre Commission a préparé la voie à cette coopération. Elle a incité ceux qui ont intérêt dans les pêches à énoncer clairement leurs problèmes et à suggérer des changements dans les politiques, qui soient défendables face à des points de vue divergents. À l'occasion des audiences publiques, les échanges d'idées ont permis à chacun de comprendre les problèmes des autres et souvent d'atténuer certaines positions qui semblaient inébranlables. De même, les reportages sur l'enquête en cours présentés par les médias ont renseigné un vaste public sur le besoin et les possibilités d'améliorer la politique des pêches.

Ceux qui sont mêlés d'une façon ou d'une autre aux questions de la pêche admettent que ces changements doivent être majeurs pour que nos ressources soient adéquatement administrées et que nous en retirions tout le potentiel qu'on en attend. En dépit de divergences sérieuses, les pêcheurs commerciaux, sportifs ou autochtones, ainsi que d'autres dont l'intérêt provient de leur souci pour l'environnement ou de leur engagement dans des industries connexes aux pêches, sont non seulement consentants à participer aux prochaines étapes qu'amèneront les changements, mais ils ont hâte que l'occasion se présente pour eux de collaborer.

La confusion qui règne actuellement sur la côte canadienne du Pacifique est à ce point extrême, qu'il faut se pencher maintenant sur les questions fondamentales et trouver des solutions majeures. Nous sommes convaincus qu'il y a une clé à ces problèmes et qu'il faut y remédier sans tarder. Afin de procéder aux redressements nécessaires et peut-être pénibles qui s'imposent, il faut que tous les participants mettent l'épaule à la roue...<sup>3</sup>

Notre objectif, c'est de permettre à nos pêches de réaliser toute leur contribution possible au mieux-être économique et social des Canadiens. Au point où en sont les choses, cet objectif est encore distant et il ne sera pas facile à atteindre. Mais l'impact généré par cette Commission et l'empressement général manifesté en faveur du changement ont fait naître une occasion unique d'agir. Le Gouvernement serait sage d'en profiter avec audace et célérité.

Vancouver  
Septembre 1982

Peter H. Pearse

---

#### RENVOIS

1. P.H. Pearse, *Le Pour et le Contre, Vers une politique nouvelle sur les pêches canadiennes du Pacifique*. Vancouver, le 9 novembre 1981, p. 148.
2. Conseil des pêcheries du Canada, pièce accessoire numéro 91, p. 5.
3. B.C. Packers Limited, pièce accessoire numéro 98, p. 1.

# Remerciements

---

J'aurais peine à remercier comme il convient tous ceux qui ont contribué à cette enquête et à la compilation de ses éléments qui constituent sans l'ombre d'un doute, la documentation la plus complète jamais rassemblée sur le sujet des pêches du Pacifique. Un grand nombre d'organisations et d'individus ont montré beaucoup de bonne volonté en rédigeant des mémoires, en participant aux audiences publiques et en répondant à nos questions. Leur coopération enthousiaste lors des audiences publiques a permis à celles-ci de se dérouler dans un climat de détente et d'être ainsi plus efficaces. Ceux qui, comme moi, ont suivi les travaux de la Commission n'ont pu que constater la haute qualité des mémoires qui ont été soumis et l'esprit constructif de discussion qui a présidé aux débats.

Le ministère des Pêches et des Océans a préparé toute une série d'études à l'intention de la Commission et ses fonctionnaires, tant au bureau régional du Pacifique qu'à Ottawa, ont constamment répondu avec obligeance à nos nombreuses demandes de renseignements. Et en dépit du fait qu'elle ait engendré des critiques sévères à l'endroit du Ministère, notre enquête a reçu le patient concours des fonctionnaires responsables de l'administration de la politique des pêches canadiennes sur la côte du Pacifique.

Nombre d'experts conseils ont aidé la Commission avec des problèmes particuliers. Monsieur L. Edgeworth m'a fait profiter de sa vaste connaissance de la politique et de l'administration des pêches au Canada. Messieurs E.H. Vernon et B.A. Campbell m'ont aussi fourni des renseignements quant aux politiques fédérales, provinciales et territoriales et autres aspects des pêches. Les Dr J.C. Walters et Dr R. Hilborn et messieurs M.J. Staley et F. Wong m'ont aidé à enquêter sur la situation des stocks et certains problèmes relatifs à l'administration. J'ai également profité des conseils avisés du Dr P.A. Larkin, du Dr D.A. McCaughran, du Dr W.E. Ricker, du Dr R.J. Beamish et du Dr A.V. Tyler.

Des études spéciales ont été faites pour notre enquête par messieurs S.P. Fuller, le Dr S.M. Jamieson, M. W.J. Mussell, M. T. McDaniels, M. W.R. McKay, mademoiselle K.E. Neilson, et M. D.J. Saxby, le Dr R.W. Schwindt et le Dr M.P. Shepard. Pour de courtes périodes, la Commission a emprunté du personnel à la Fonction publique, dont messieurs G.A. Fraser, D. MacDonald et A. Barber du ministère des Pêches et des Océans, ainsi que monsieur F. Blasetti du ministère de l'Industrie et du Développement de la petite entreprise de la Colombie-Britannique. Au début de notre enquête le Brigadier-général E.D. Danby a aidé à organiser les affaires de la Commission, tandis que M. P.C. Ballem agissait comme avocat-conseil. Le Dr R.A. Carter a révisé mes manuscrits.

Mes conseillers professionnels et moi avons été aidés par des recherchistes à notre emploi pour quelques mois chacun. Ce sont: M. L.J. Alexander, Mlle D.P. Dupont, M. V.A. Fletcher, Mlle J.A.Friesen, M.T. Leadem, M. R. Masters et Mlle K.A. Sutcliffe.

Une Commission telle que celle-ci doit compter dans une très large mesure sur son personnel de soutien à l'administration pour organiser les audiences publiques, maintenir les communications avec un grand nombre de personnes, voir à la classification des documents et s'occuper des problèmes inhérents à la préparation et à la publication des rapports. C'est ce qu'ont fait Mme L.J. Murdoch, Mme M. Parkin et Mlle J.A. Herchuk.

Trois personnes ont joué des rôles particulièrement importants dans cette enquête en participant pour ainsi dire à tous les aspects de notre travail. Mademoiselle H.J. Wilson avait la responsabilité directe de gérer les finances et les affaires administratives de la Commission, d'organiser les audiences publiques et bien d'autres choses encore. Monsieur G.K. Bowden a dirigé la recherche interne à la Commission et coordonné le travail des conseillers professionnels. Et enfin, monsieur R.S. Campbell m'a servi d'aviseur légal durant les audiences publiques et d'une façon plus générale m'a aidé de ses conseils sur les thèmes qui font l'objet de ce rapport.

Je dois, et c'est normal, prendre l'entière responsabilité du contenu de ce rapport. Mais quels qu'en soient les défauts, il a vu le jour grâce à l'énergie et au dévouement d'une équipe incomparable qui m'a assisté tout au cours des mois en compilant l'information reçue, en critiquant mes idées, en proposant des alternatives et en m'éclairant sur les embûches administratives du parcours.

# Partie I

---

## Les objectifs

---

## CHAPITRE 1

# LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

---

*“Il est difficile de changer les choses: cela ne signifie pas cependant qu’il ne faut pas essayer de les changer. Mais tenter d’effectuer des changements qui ne sont pas fondés sur des politiques... c’est tenter de labourer la mer.*

NATIVE BROTHERHOOD OF BRITISH COLUMBIA<sup>1</sup>

Commençons par un paradoxe. Nous avons des ressources halieutiques qui comptent parmi les plus riches au monde, qui pourraient nous valoir de grands avantages économiques et sociaux; pourtant, nous constatons qu’un grand nombre de pêcheurs commerciaux et de compagnies sont acculés à la faillite, que les pêcheurs sportifs et autochtones s’inquiètent de voir diminuer les occasions de faire la pêche, et que les pêcheries coûtent très cher aux contribuables canadiens.

Les pêcheries du Pacifique font face à l’heure actuelle à des problèmes nombreux, graves et très complexes. Parmi ces problèmes, relevons la surexploitation, les antagonismes entre les utilisateurs, la surexpansion des flottilles de pêche, et la dégradation des habitats de mer et d’eau douce. Comme l’a déclaré un des groupes lors des audiences publiques, “Les problèmes de l’industrie halieutique dépassent l’imagination. Il y a crise partout, et cette crise qui est la base même des problèmes doit être résolue”.<sup>2</sup>

Il faudra apporter des changements majeurs et fondamentaux à la politique des pêches afin de redresser la situation et atteindre l’objectif explicité dans le mandat de la Commission à l’effet que “les ressources halieutiques et leur utilisation soient mises à profit le plus efficacement possible pour l’évolution économique et sociale du peuple canadien”.

### La nécessité de réformer la politique des pêches

On a suggéré, au cours de cette enquête, un étonnante variété d’explications des problèmes des pêches, allant de la rapacité des pêcheurs à la violation de l’habitat, aux ennemis naturels des poissons et à l’incompétence des

gestionnaires. Chacune de ces allégations peut être appuyée sur des faits — du moins, en partie. Mon enquête n’en a pas moins fait ressortir plusieurs faiblesses évidentes de la politique du Gouvernement: objectifs imprécis, lois faibles et périmées, organisation boîteuse, programmes contradictoires et confusion générale. La rançon de ce désordre est atterrante et, si je le souligne dès le départ, ce n’est dans un simple but de reproche, mais bien pour situer mes remarques dans le contexte qui va suivre.

Trois raisons expliquent les carences de la politique du gouvernement: la conjoncture historique, les différences entre les régions, et le rythme même de l’évolution des pêches, qui a maintenant dépassé celui de la capacité d’agir du gouvernement.

Les règlements actuels, qui touchent virtuellement tous les secteurs de la pêche, sont le fruit d’une longue série de réactions du gouvernement à des problèmes spécifiques et à des occasions particulières. Par conséquent, quelle qu’ait été l’à-propos des mesures prises individuellement dans le passé, les politiques en place manquent de cohérence et ne répondent pas aux besoins de l’heure.

La nécessité d’adapter la politique nationale des pêches à des conditions qui varient beaucoup d’une région à l’autre a davantage compliqué la situation. Bon nombre des lois et régimes administratifs qui ont été adoptés ont été conçus en fonction des besoins des pêches de l’Atlantique, des Grands lacs et d’autres pêches des eaux douces et des régions boréales. Or les ressources et la façon dont elles sont exploitées, ainsi que les conditions économiques, sociales et politiques de ces régions sont différentes de celles qui ont cours dans la région du Pacifique. Il s’ensuit que les règlements et structures administratives en place sont souvent incompatibles avec les besoins de la côte ouest. En outre, le Parlement, les ministres et fonctionnaires fédéraux doivent partager leur attention entre les diverses régions, et considérer les besoins des pêches du Pacifique en fonction de ceux des autres régions.

Cela ne veut pas dire que le ministère des Pêches et des Océans s’est désintéressé des problèmes des pêches du Pacifique. En vérité, les douze dernières années ont vu des changements remarquables apportés à la réglementation et à la gestion. Mais ces innovations qui ont été faites n’ont pas été guidées par une politique clairement énoncée, de sorte que les résultats qu’elles ont apporté ont été imprévisibles et sans lendemain.

Le plus grave des reproches qu’il y a lieu de faire aux pratiques du ministère des Pêches et des Océans sur la Côte ouest, c’est qu’il n’y a pas eu de politique cohérente, soutenue et prévoyante à l’égard de la gestion des pêches, de la mise en valeur et de la protection de l’environnement. Les témoins qui se sont présentés lors des séances

de la Commission ont maintes fois accusé le Ministère de passivité et de réactivité, plutôt que d'agissement délibéré.

“Il y a lieu de qualifier le régime de gestion des pêches actuellement en vigueur sur la côte du Pacifique de régime *réactif*; c'est-à-dire qu'essentiellement il fonctionne indépendamment de toute pensée planificatrice et est assujéti à des stratégies de planification élaborées à l'égard d'autres secteurs et groupes intéressés, souvent concurrentiels. Ainsi, les priorités établies relativement à la gestion traditionnelle des pêches (règlements, mise en application, protection de l'habitat, etc.) ont été adoptées en réaction à certains développements, au lieu de résulter de la détermination et de l'établissement d'objectifs ou de la planification de la gestion des pêches. Un tel système de gestion réactive ne peut, bien sûr, que produire une détérioration continue de la gestion des pêches et du poisson”.<sup>3</sup>

“À l'heure actuelle, lequel d'entre nous pourrait véritablement dire ce qu'est l'objectif visé pour les pêcheries?”<sup>4</sup>

“Ce qui fait défaut, c'est un plan à long terme détaillé qui précise des buts définis.”<sup>5</sup>

“La multitude de problèmes particuliers auxquels font face actuellement les pêches du Pacifique... proviennent de l'absence de politiques et de pratiques constantes.”<sup>6</sup>

Un autre reproche souvent exprimé affirme que les décisions de politiques découlent d'une documentation fragmentaire et ne reflètent pas une compréhension véritable des problèmes de la part de ceux qui les promulguent. Les politiques présentées ont souvent rapidement été changées apparemment à la lumière de faits qu'on avait omis de considérer lors de l'élaboration de ces mêmes politiques.

L'habitude qu'a prise le Ministère d'effectuer des ruptures dans les politiques, des morcellements et des modifications, a fini par saper la confiance du public en sa capacité de gestion, l'exposant du même coup aux pressions intéressées de groupes qui reconnaissent qu'on peut modifier les politiques du Ministère si on proteste avec suffisamment d'énergie.

Le manque d'orientation du Ministère a frustré les pêcheurs qui souhaitaient planifier leurs projets d'une façon ordonnée.

“Les porte-parole des transformateurs, des pêcheurs, des associations de pêche sportive et d'autres groupes impliqués ont maintes fois

demandé que le Gouvernement adopte une politique cohérente à long terme. Ce que le Gouvernement appelle “l'intervention imaginative appropriée” dans l'élaboration de ses politiques engendre une frustration continue chez ceux qui doivent prendre des décisions touchant l'investissement de leur argent et de leur travail dans l'industrie halieutique. Changer les règles du jeu, c'est une chose; déplacer les enjeux, c'en est une toute autre.”<sup>7</sup>

Par surcroît le Gouvernement, en tant qu'architecte de politiques, a sapé sa propre crédibilité en publiant de nombreux avis et décisions auxquels il n'a donné aucune suite. Citons à titre d'exemples (sur lesquels nous reviendront): son engagement à réduire les dimensions des flottilles en haussant le coût des permis de pêche, à retirer les subventions pour la construction de nouveaux bateaux, à imposer des taxes pour récupérer le coût du programme de mise en valeur des salmonidés, et ses nombreuses déclarations à l'effet que la pêche du saumon serait frappée de redevances cette année. Toutes ces décisions n'ont pas été bien reçues dans les milieux qu'elles touchaient et le fait que le Gouvernement en ait fait l'annonce publique sans leur donner suite a sapé la confiance qu'on avait dans le dévouement du Ministère à la gestion des pêches.

Les responsables des pêches doivent, bien sûr, savoir se plier d'une certaine façon à l'imprévisibilité des stocks de poisson, des conditions économiques et d'autres facteurs; mais cet à peu près des interventions réglementaires doit être minimisé et les objectifs à longs termes et les méthodes, servant à la mise en oeuvre des décisions doivent être rendus plus clairs.

Ceux qui exploitent d'autres ressources que le poisson, ainsi que ceux qui en sont gestionnaires, doivent pouvoir compter sur une politique claire et concise. Étant donné que les ressources halieutiques de la côte du Pacifique — en particulier le saumon — se ressentent fortement d'autres activités, les objectifs de la pêche doivent être précisés, du moins en termes généraux afin de savoir s'il y a moyen de concilier ces objectifs avec ceux des projets de développement d'autres industries de la ressource.

Il faut en outre pour les gestionnaires des pêches expliquer les visées de la politique, sans quoi ils se verront obligés de conjecturer sur leurs critères décisionnels, pour engendrer fatalement l'incohérence et la critique. Enfin, l'établissement d'une politique cohérente permet d'élaborer des règlements et des processus administratifs qui se tiennent et se justifient.

#### Les objectifs de la politique

Je présente ici au lecteur les grands objectifs en fonction desquels je formulerai le cadre de mes

recommandations dans les chapitres suivants. Ces objectifs sont fondés pour la plupart sur les buts politiques généraux énoncés dans mon mandat, dont on trouvera le texte à l'annexe A.

*La conservation de la ressource* La politique des pêches doit d'abord et avant tout assurer la protection et, là où il y a avantage à le faire, la mise en valeur des stocks. Il est évident que cela exige une réglementation réfléchie des niveaux et des méthodes de récolte. Cela demande aussi qu'on apporte un soin attentif à la protection des habitats de mer et d'eau douce dont dépendent nos principaux stocks. Cela implique en plus la nécessité de structures et de disponibilités financières qui permettent de profiter de toute occasion de mise en valeur. En dernier lieu, cela suppose également une recherche et des données suffisantes pour assurer que toutes ces tâches seront menées à bon terme.

*La maximisation des bénéfices à retirer de l'exploitation de la ressource.* Cela signifie qu'il faut voir à ce que les stocks disponibles à des fins de récolte soient "mis à profit le plus efficacement possible pour le mieux-être économique et social du peuple canadien, notamment les habitants de la côte canadienne du Pacifique, compte tenu que cette mise à profit peut se réaliser sur les plans de l'économie, des loisirs et d'autres domaines à caractère social."<sup>8</sup> Cela exige que l'accès aux ressources soit réparti à ceux qui sont aptes à en faire l'utilisation la plus avantageuse et que quiconque les utilise, les utilise de la manière la plus salubre.

Cette première exigence est la plus difficile à satisfaire. Étant donné que les pêcheries sont propriété commune et qu'il faut maintenir les prises autorisées à un niveau biologiquement acceptable, les divers groupes qui se disputent les prises se préoccupent de leur quote-part, ce qui soulève l'épineuse question des allocations et provoque les "guerres des engins". Mais comme les intérêts de la pêche commerciale, alimentaire et sportive diffèrent beaucoup les uns des autres, il faudra fonder la résolution du problème sur des décisions à caractère social et culturel aussi bien qu'économique. La deuxième exigence implique que les pêcheurs commerciaux sauront pratiquer des méthodes de récolte efficaces sans dépenser en pure perte leurs capitaux et leur main-d'oeuvre dans des flottilles de dimensions démesurées, comme c'est le cas actuellement; que les intérêts des pêcheurs sportifs seront protégés par des règlements adéquats, et que les Autochtones pourront tirer le meilleur profit possible de leur récolte.

Toute politique des pêches valable doit également tenir compte des conceptions courantes en ce qui concerne la répartition équitable des ressources, même s'il est vrai que ces opinions sont particulièrement difficiles à concilier et à harmoniser efficacement.

*L'expansion et la croissance économique.* Conformé-

ment à mon mandat, je dois proposer des recommandations qui soient propres à assurer que "le dynamisme qui anime l'industrie halieutique se maintienne et progresse et que la structure, le type de propriété et les moyens de contrôle qui la caractérisent soient compatibles avec son efficacité". Ce but de stimuler l'économie et d'en élargir les frontières comporte au moins deux objectifs supplémentaires, à savoir:

- i) Augmenter les revenus des pêches. Les bénéfices que les pêcheurs et investisseurs retirent de la pêche sont notoirement faibles et instables; il serait possible d'améliorer la situation en rationalisant l'industrie.
- ii) Développer les occasions de pêche des populations côtières et autochtones. Mon mandat souligne l'apport économique et social des ressources halieutiques. Ces deux éléments se combinent étroitement au sein des ports de pêche et des villages autochtones de la côte et de l'intérieur de la Colombie-Britannique et du Yukon. Les recommandations que je propose concernant l'émission des permis visent à valoriser les assises économiques de ces populations et assurer leur stabilité sociale.

*Développement social et culturel.* Puisque la politique des pêches dépend lourdement de certains groupes, elle devrait refléter leurs intérêts communs, sinon les promouvoir. Dans mon rapport, les préoccupations sociales ont influencé mes recommandations de plusieurs façons. En plus des besoins particuliers des collectivités côtières, j'ai dû prendre en compte le problème économique spécial des Autochtones et leurs dépendance exclusive du poisson comme source alimentaire et élément de leurs activités culturelles. J'ai aussi pris en considération la nécessité de préserver les aspects sportifs de la pêche et de protéger le genre de vie des pêcheurs commerciaux.

En ces temps difficiles, nous devons nous rappeler que ce sont souvent les divers groupes d'exploitants de l'industrie, et non pas seulement les riches stocks de poisson et leur admirable environnement qui font de cette industrie l'une des plus intéressantes où travailler.<sup>9</sup>

En conséquence, en formulant mes recommandations je me suis appliqué à m'assurer que les pêcheurs ne seront pas arbitrairement exclus de l'industrie halieutique, qu'ils pourront manoeuvrer librement au sein d'une industrie ouvertement compétitive et qu'ils ne seront pas entravés indûment par les contrôles et règlements.

Cela ne signifie pas que je partage l'avis de ceux qui préconisent le retour aux pratiques antérieures, aux

moyens technologiques anciens et à un mode de vie appartenant au passé. Bien que je crois qu'il faille tirer profit de l'expérience séculaire, je ne crois pas que les pêcheries des décennies révolues constituent un modèle adéquat pour l'avenir. L'évolution est plus qu'inévitable: elle est souhaitable. Mais il faut forger de nouvelles politiques de manière à ce que leur mise en vigueur cause le minimum d'ennuis possible à ceux qui sont bien établis dans l'industrie halieutique.

**Les revenus publics.** Je suis chargé selon mon mandat de faire des recommandations visant à assurer que "les entreprises de pêche commerciales obtiennent des revenus équitables et raisonnables..." et qu'en outre, "les droits perçus par la Couronne pour l'accès de la pêche... soient compatibles avec la valeur des récoltes."

À l'heure actuelle, les pêches sont un lourd fardeau pour les contribuables, et les pêcheurs qui retirent des revenus supérieurs à la limite "raisonnable" de leurs efforts et de leurs investissements sont relativement peu nombreux. Mais il est hors de doute que les flottilles pourraient réaliser des revenus nets considérables si elles correspondaient mieux aux ressources disponibles. Mes recommandations en vue de rationaliser les flottilles de pêche et améliorer leur rendement économique sont en conséquence assorties de recommandations visant à assurer que le public retirera lui aussi une part des bénéfices.

**Souplesse de la politique.** L'une des caractéristiques les plus marquantes des pêcheries — surtout les pêches commerciales de la côte du Pacifique — est leur prédisposition aux changements rapides: changements dans l'abondance du poisson, dans les marchés, dans les moyens technologiques et dans l'effort de pêche. Au cours des dernières décennies, des pêches importantes ont surgi, d'autres ont disparu, et les flottilles de pêche commerciale et sportive ont subi des changements de taille et de structure. Bien qu'on ne puisse pas prévoir dans quel sens l'évolution se fera, on peut présumer qu'il y aura une évolution. Il s'ensuit que, pour éviter les changements de politique réactifs qui engendrent un climat d'incertitude et d'instabilité, la politique d'ensemble doit être souple et continue, face aux transformations perpétuelles qui s'effectuent dans le monde des pêches. Cette considération compte pour beaucoup dans les propositions que j'avance en vue de refondre toutes les catégories de permis de pêche.

**Simplicité des pratiques administratives.** Il est évident que, pour donner les résultats espérés, une politique doit se prêter à un mode d'administration et à des méthodes d'application efficaces. Dans le passé, le ministère des Pêches et des Océans s'est souvent trouvé trop à court de personnel et de renseignements pour gérer ses politiques d'une manière responsable et les appliquer d'une manière constante. Dans bien des cas, les ressources disponibles à

ces deux fins sont insuffisantes; d'autre part, le Ministère pourrait mieux gérer les pêches en adoptant une stratégie différente d'exercer son mandat; stratégie qui mettrait moins d'obstacles à l'initiative privée et qui inciterait plutôt à l'autoréglementation. Dans la mesure du possible, je recommande dans le présent document des moyens qui permettront d'atteindre ce but.

#### **Les différends, les intérêts en place et l'inertie**

Bien que ceux qui pratiquent la pêche admettent en général que la situation exige d'urgence des changements majeurs, ils se montrent craintifs quand on leur apporte des propositions spécifiques. Leur crainte doit son origine principalement au climat d'intérêts contradictoires qui trouble le milieu des pêches. Pour en arriver à des changements constructifs, il faudra reconnaître que cet élément distinctif existe et tenter de le circonvenir.

Les différends ont toujours caractérisé les pêcheries du Pacifique depuis leur origine. Il y a eu tension entre les divers éléments des pêcheries commerciales, les Autochtones et les pêcheurs sportifs, entre le gouvernement fédéral et provincial, entre le Canada et les pays étrangers. Cet état de conflit perpétuel est dû à plusieurs causes. La plus marquante est incontestablement le fait que le poisson est une ressource relevant d'une propriété commune, qui le distingue de la plupart de nos autres richesses naturelles. Tous les groupes intéressés s'approvisionnant à la même source, ils se concurrencent pour protéger et augmenter leurs quote-parts respectives. Les conflits inévitables qui résultent de cet état de choses sont exacerbés par les revenus comparativement faibles et les contraintes économiques auxquels les pêches sont assujetties périodiquement.

Le Gouvernement, sensible aux pressions exercées par divers utilisateurs, s'est souvent interposé pour protéger un groupe d'un autre. Les mesures adoptées en de telles circonstances ont parfois créé des obstacles à la répartition efficace des contingents ainsi qu'à l'utilisation de la ressource. C'est ainsi qu'on a vu apparaître un véritable bourbier de règlements paralysant toute tentative de fixer des objectifs à long terme qui se tiennent; d'autant plus que très peu de ces règlements ont eu le résultat souhaité d'aplanir ces différends bien longtemps.

Il existe d'autres sources de litige, comme le problème des ressources partagées et des interceptions en eaux internationales, le chevauchement des responsabilités constitutionnelles, et les répercussions sur l'habitat halieutique des activités d'autres industries.

Notons, en plus des litiges, les intérêts bien établis qui constituent un obstacle aux changements. Il va de soi que ceux qui opposent la résistance la plus acharnée à la réforme des règlements sont ceux qui sont soumis à ces règlements, puisqu'ils se sont adaptés au régime existant.

D'ordinaire, et compte tenu des intérêts contradictoires et des intérêts bien en place, les changements de politiques profitent à certains et nuisent à d'autres. Ainsi, les politiciens et les gestionnaires de ressources halieutiques ont-ils trouvé difficile la tâche d'apporter les grandes réformes qui s'imposent. Il en résulte que les pêcheries se trouvent dans un état de profonde inertie et de résistance à tout changement, même si tous les intéressés s'accordent à dire que, la situation ayant empiré, de tels changements sont absolument nécessaires.

Pour toutes ces raisons, j'ai tenu à spécifier les détails des changements que je recommande. Ma préoccupation est d'asseoir les fondations d'un plan de réforme qui énonce clairement les mesures proposées et qui définit leurs répercussions sur les divers groupes touchés. La sorte de changements de politique que je propose dans le présent rapport demandera l'appui concerté de tous les intéressés, pour quelque temps au moins: pêcheurs, transformateurs, utilisateurs de l'habitat qui se concurrencent, fonctionnaires et législateurs. Si cet appui se manifeste, mes efforts seront hautement récompensés.

---

#### RENOIS

1. Native Brotherhood of British-Columbia, Pièce accessoire 198, page 42.
2. La Pacific Coast Salmon Seiners Association. Pièce accessoire 76, page 8.
3. L'American Fisheries Society. Pièce accessoire 148, page 12.
4. D. Pepper, Ph.D.. Pièce accessoire 197, page 3.
5. Native Brotherhood of British-Columbia, Pièce accessoire 198, page 2.
6. B.C. Packers Limited. Pièce accessoire 98, page 1.
7. Fisheries Associations of B.C., Pièce accessoire 63, page 36.
8. Mandat de la Commission. (Annexe A).
9. D.W. Ellis. Pièce accessoire 188, page 14.

## Partie II

---

# Gestion et développement des ressources

## CHAPITRE 2

## LES RESSOURCES

*Notre principe de base, c'est que deux considérations prévalent sur toutes les autres en matière de pêche: le poisson et l'ampleur des stocks. Sans le poisson nous n'aurons plus de pêcheries, et sans une gestion fondée sur une connaissance biologique profonde et une planification guidée par des objectifs réalistes, nous n'aurons pas non plus de garantie d'un approvisionnement à longue échéance.*

NORTH-PACIFIC INTERNATIONAL CHAPTER OF THE  
AMERICAN FISHERIES SOCIETY<sup>1</sup>

Toute politique des pêches doit commencer par la ressource de base. Par conséquent, il est normal que la première question, parmi plusieurs identifiées à des fins d'enquête dans le mandat de la Commission, porte sur "l'état des stocks de poisson sous la juridiction du Canada au large de la côte du Pacifique, les niveaux d'utilisation actuels et leur relation avec les niveaux d'utilisation optimums".

Durant la première audience publique, on a constaté qu'une grande incertitude régnait à propos des stocks de poisson, ce qui a rendu quelquefois plus difficiles des discussions documentées relatives aux politiques adéquates et aux répercussions de diverses options. En conséquence, la Commission a fait des efforts particuliers pour mener une enquête à cet égard et les résultats obtenus sont présentés dans ce chapitre.

## LA PRODUCTION ET LA POTENTIALITÉ

Afin de donner un aperçu de l'importance des diverses espèces, la figure 2-1 démontre le niveau des prises récentes pour les principales catégories de poissons au large de la côte du Pacifique et nos prévisions quant à leur rendement maximum supportable. Les données sur les prises englobent les prises des pêcheurs commerciaux, sportifs et autochtones au Canada. (Les prises ne correspondent pas nécessairement à la production canadienne parce que les pêcheurs canadiens ramènent beaucoup de poissons des eaux territoriales américaines et vice-versa.)

Dans la production halieutique de la côte ouest du Canada, on remarque tout de suite que c'est le saumon qui domine et que ses prises sont actuellement nettement en-deçà des prises possibles. Le hareng, dont les niveaux

**Tableau 2-1** Prises réelles et possibles des principales catégories de poissons

	unités	prise annuelle actuelle	rendement maximum supportable
saumon rouge	millions de livres	155 <sup>a</sup>	300-600
kéta		36	
rose		32	
argenté		37	
quinnat		28	
hareng	milliers de tonnes métriques	22	
flétan	millions de livres	54 <sup>b</sup>	140-200
autres poissons de fond	milliers de tonnes métriques	8 <sup>c</sup>	15
mollusques, crustacés et autres <sup>c</sup>	millions de livres	29 <sup>d</sup>	35-105
		14 <sup>e</sup>	24+

<sup>a</sup> Comprend les prises des pêcheurs commerciaux, sportifs et autochtones, moyenne de 1971 à 1980.

<sup>b</sup> Moyenne de 1971 à 1980.

<sup>c</sup> Prises des pêcheurs canadiens seulement, moyenne de 1977 à 1980.

<sup>d</sup> Moyenne de 1976 à 1980.

<sup>e</sup> Moyenne de 1976 à 1980. La production d'huîtres de 5.65 millions de livres n'est pas comprise parce qu'il s'agit surtout d'un produit de la culture en milieu marin.

**Sources:** Les statistiques fournies relatives aux prises ont été compilées à partir de documentation recueillie pour cette Commission. Les chercheurs de cette dernière ont calculé les maximums supportables.

de production sont encore plus irréguliers, vient au deuxième rang et ses prises actuelles se situent bien au-dessous des prises possibles. Certes, ce sont ces deux espèces qui dominent la production totale. Les données numériques sur les prises ne représentent donc que les prises moyennes des dernières années et ne démontrent nullement le caractère versatile des pêches pratiquées le long du littoral pacifique, notamment celles du saumon et du hareng.

La production totale est demeurée passablement stable depuis les trois dernières décennies, mais la composition des prises a changé considérablement: la production de hareng a diminué de façon importante, puis elle a de nouveau augmenté; parmi les stocks de saumons, il y a eu une série de baisses et de hausses; les stocks de flétans ont diminué; pour un certain nombre d'espèces secondaires, les prises ont augmenté.

Les grandes variations dans les rendements supportables prévus reflètent la qualité des données disponibles pour l'analyse de l'état de nos ressources halieutiques; celles-ci varient considérablement et sont parfois d'une très piètre qualité. Pour certaines espèces, nous possédons de bonnes données historiques sur les prises et il existe des programmes permanents d'évaluation des populations. En ce qui a trait aux autres espèces, surtout pour certaines espèces de saumon, les données nécessaires pour

faire des prévisions exactes sur le rendement possible sont maigres et incompatibles. Dans plusieurs cas, nos meilleures prévisions sont donc imprécises. Nous discuterons au chapitre 6 de la recherche qui est requise pour combler les lacunes dans l'information.

### LE SAUMON

Les cinq espèces de saumon du Pacifique sont de loin la ressource halieutique la plus importante tant pour la quantité que pour la valeur. Ces espèces ont toutes une série de noms familiers mais, dans ce rapport, nous les appellerons comme suit: rouge, kéta, rose, argenté et quinnat. Il existe des différences importantes entre ces cinq espèces, notamment en ce qui concerne la productivité, la dépendance sur l'habitat d'eau douce, la taille, le comportement et les risques vis-à-vis les engins de pêche, la longévité, la qualité et les marchés.

Les Autochtones exploitent le saumon depuis toujours et on pratique la pêche industrielle du saumon depuis plus d'un siècle. Le saumon est devenu la deuxième denrée d'exportation (après les fourrures) lorsque la compagnie de la Baie d'Hudson s'est mise à exporter du saumon salé de Fort Langley sur le Fraser, en 1830. La première conserverie commerciale de saumon en Colombie-Britannique a commencé en 1870, sur le Fraser également. Au tournant du siècle, le nombre de conserveries a augmenté le long de la côte et l'exploitation des stocks de saumon a connu une expansion.

Jusqu'en 1903, les conserveries ne voulaient pas d'autres espèces que de saumon "rouge" (rouge, quinnat ou argenté). Toutefois, parce que les remontes de saumon étaient mauvaises en 1903, les conserveries ont commencé à traiter le saumon rose et kéta, qui sont des espèces prolifiques. On a exploité beaucoup plus ces espèces en 1911 car les prises de saumon rouge n'avaient pas été bonnes sur le Fraser et la demande de saumon en conserve augmentait. Depuis lors, le saumon rose et kéta occupent une place importante dans la pêche commerciale au saumon.

**Tableau 2-2** Prises de saumons par secteur

	pêche commerciale										
	seine		filet maillant		traîne		pêche sportive		pêche des Autochtones		ensemble des pêches
	milliers de poissons <sup>a</sup>	pourcentage	milliers de poissons <sup>a</sup>	pourcentage	milliers de poissons <sup>a</sup>	pourcentage	milliers de poissons <sup>b</sup>	pourcentage	milliers de poissons <sup>a</sup>	pourcentage	milliers de poissons
rouge	2,003	35	3,045	53	363	6	0		377	6	5,788
kéta	1,328	48	1,341	49	21	1	0		59	2	2,749
rose	6,380	69	1,421	15	1,408	15	25	.5	37	.5	9,271
argenté	492	12	447	11	2,550	61	615	15	55	1	4,159
quinnat	65	4	136	8	1,122	66	355	21	32	2	1,710
toutes les espèces de saumon	10,268	43	6,390	27	5,464	23	995	4	560	2	23,677

<sup>a</sup>moyenne pour 10 années, de 1971 à 1980

<sup>b</sup>estimations pour les années les plus récentes

Sources: Voir renvoi 2.

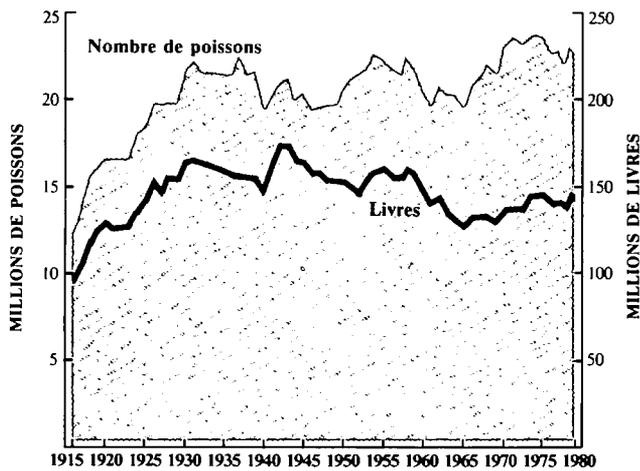
La figure 2-2 montre les niveaux récents de prises des pêcheurs commerciaux, sportifs et autochtones. (Les prises ne correspondent pas inclusivement à la production canadienne parce que les pêcheurs canadiens ramènent beaucoup de saumons des eaux territoriales américaines et vice-versa.) À partir de ces données, nous constatons des faits importants: la plus grande partie des prises vont aux pêcheurs commerciaux, soit 93 pour cent des prises totales; presque tout le saumon rouge, rose et kéta est pêché au filet maillant et le saumon argenté et quinnat, à la traîne; les pêcheurs sportifs capturent une partie importante du saumon quinnat et argenté, mais pêchent très peu les autres espèces, leurs prises représentent environ 5 pour cent des prises totales; les prises des pêcheurs autochtones, qui pêchent principalement le saumon rouge, ne représentent qu'environ 2 pour cent des prises totales.

### Les tendances des stocks

Pour calculer avec précision les stocks de saumon produits dans les eaux canadiennes, il faut additionner les prises des pêches commerciales, en tenant compte des interceptions faites par des étrangers, ainsi que les poissons pris ailleurs, les prises des pêcheurs autochtones et sportifs et les remontes. Nous sommes incapables de calculer les divers éléments des prises avec une fiabilité semblable, même au cours des dernières années. Pour les périodes plus récentes, certaines des données ne sont pas disponibles. Néanmoins, nous pouvons nous faire une idée des tendances à longue échéance à partir des renseignements sur les débarquements commerciaux.

La figure 2-1 donne les débarquements commerciaux de saumon effectués par les pêcheurs canadiens depuis 1915, calculés d'après le nombre de poissons et le nombre de livres. On s'est basé pour les deux (d'après les meilleurs renseignements disponibles) sur la moyenne décennale variable pour atténuer les fortes fluctuations qui se produisent d'un cycle à l'autre et d'une année à l'autre.

**Figure 2-1** Total des débarquements commerciaux de saumon, par rapport au nombre et au poids, depuis 1915, selon des moyennes décennales.<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Le chiffre annuel correspond à la moyenne des débarquements inscrits cette même année et pour les neuf années précédentes.

Sources: Voir renvoi 3.

Le nombre de poissons débarqués ne révèle aucune tendance distincte à longue échéance. Dans les années 1930, les débarquements ont été en moyenne d'un peu moins de 20 millions de poissons et dans les années 1940 et 1950, ils ont atteint un peu plus de 20 millions. Depuis lors, ils ont augmenté légèrement pour atteindre 23 millions en moyenne dans les années 1960 et 22 millions dans les années 1970. L'augmentation qui s'est produite depuis les deux dernières décennies est peut-être causée en grande partie par des restrictions de plus en plus rigoureuses sur la pêche commerciale de la plupart des espèces. Ces restrictions, établies pour plusieurs espèces au début des années 1960, et les règlements plus précis sur certaines espèces, notamment les saumons rouge et rose du Fraser gérés par la Commission internationale de la pêche du saumon dans le Pacifique, ont permis une montaison accrue, ce qui était essentiel pour l'augmentation des stocks.<sup>4</sup> De surcroît, une protection plus intensive de l'habitat et des plus grands efforts dans la conservation ont été entrepris au cours des années 1960 et la construction d'échelles, de piscifactories et de frayères artificielles ont sans doute contribué, jusqu'à un certain point, à cette augmentation.

Il existe des fluctuations intéressantes au niveau du nombre de livres de saumon débarqués dans le passé. En moyenne, les débarquements étaient relativement stables durant les années 1930, 1940 et 1950; les débarquements annuels s'élevaient à environ 150 millions de livres. On a enregistré une baisse marquée dans les années 1960; la moyenne est alors tombée à 137 millions de livres. Dans les années 1970, la moyenne est remontée à 142 millions de livres.

Si les *livres* de poisson débarqués ont diminué au cours des années 1960, le *nombre* de poissons débarqués a aug-

menté, ce qui s'explique en partie par le fait que la taille moyenne de toutes les espèces faisant l'objet de pêche commerciale a diminué sauf en ce qui concerne le saumon rouge.<sup>5</sup> On croit qu'il s'agit d'une réaction génétique à la pêche systématique au filet, car on a tendance à capturer un plus grand nombre de poissons plus gros par cette méthode; c'est valable pour la plupart des espèces. Cette diminution peut être causée également par les pêcheurs à la traîne qui attrapent des prises de plus en plus importantes; la taille et l'âge moyen du saumon quinnat et argenté, pêché de cette façon, a connu apparemment un déclin depuis les années 1920.<sup>6</sup>

Les analyses des prises et les données sur les remontes, qui sont disponibles pour les deux ou trois dernières décennies, de même que les renseignements à plus longue échéance sur les prises nous permettent de faire quelques observations sur les tendances touchant les stocks et les rendements possibles. La Commission, avec l'aide de conseillers techniques, a effectué ces analyses sur chaque espèce de saumon dans les zones de production principales. Les résultats détaillés des prises et des remontes actuelles et possibles de ces stocks apparaissent dans l'Annexe D et ce qui suit n'est qu'un bref aperçu.

**Rouge** Autrefois, les débarquements de saumon rouge étaient beaucoup plus importants que durant les dernières décennies. (Voir Figure D-1 à l'Annexe D.) Les stocks du fleuve Fraser, qui ont contribué à plus de la moitié des prises totales de saumon rouge durant les années 1970, ont été décimés par les catastrophes qui se sont produites à Hells Gate en 1913 et en 1914. Les échelles pour faciliter la remonte du saumon rouge, à Hells Gate, ont commencé à fonctionner en 1945. Les stocks de saumon du Fraser ont donc augmenté d'une moyenne annuelle de 3.1 millions de poissons, entre 1914 et 1949, à 5.5 millions entre 1950 et 1980.<sup>7</sup> Depuis 1940, le saumon rouge du Fraser est géré par la Commission internationale de la pêche du saumon dans le Pacifique.

Les analyses des prises et des remontes démontrent que les stocks sont stables ou sont en train d'augmenter dans toutes les régions, sauf dans la région côtière centrale et les anses Rivers et Smith où ils connaissent une baisse. Des contrôles rigoureux sur la pêche des stocks dans l'anse Rivers ont toutefois été mis en oeuvre et des indices encourageants laissent présager un renversement de cette tendance.

Tout le long de la côte du Pacifique, on estime que la moyenne maximale de la prise annuelle de saumon rouge est de quelque 11.1 millions de poissons, soit 4.1 millions de plus que les 7.0 millions capturés à l'heure actuelle. (Ce nombre est plus élevé que celui figurant dans le Tableau 2-2; ce dernier s'applique à une période différente.) (Voir Tableau D-1 de l'Annexe D pour les données sur les prises et remontes actuelles et possibles ventilées par zone.)

**Kéta** Les débarquements de saumon kéta ont diminué au cours des années 1950 jusqu'au début des années 1960. Ce n'est que tout dernièrement que l'on s'est rendu compte que le saumon kéta était beaucoup moins productif que les autres espèces et que les prises ne devaient donc représenter qu'une petite proportion de l'ensemble du stock. On attribue la diminution continue du stock à une pêche trop intensive durant la plus grande partie de ce siècle. Vers la fin des années 1960, on a été témoin d'une augmentation du stock sur la côte sud, soit la région la plus importante, après la mise en oeuvre de restrictions rigoureuses sur la pêche commerciale afin de permettre un nombre accru de remontes.<sup>8</sup> (Voir figure D-2 dans l'Annexe D.)

D'après des analyses, les stocks de kéta du fleuve Fraser ont augmenté de façon importante. Dans la plupart des autres régions, les stocks semblent être stables ou en train d'augmenter légèrement, sauf dans les zones du nord-ouest de l'île Vancouver et du sud des Îles Reine-Charlotte où ils ont connu une diminution depuis le milieu des années 1960.

Les analyses des stocks actuels et optimums du saumon kéta indiquent que les prises courantes, qui atteignent une moyenne juste au-dessous de 1.5 million de poissons, pourraient plus que doubler pour atteindre 3.2 millions de poissons ou plus. À peu près la moitié du potentiel de récoltes accrues de kéta dépend des stocks du fleuve Fraser. Toutefois, dans toutes les régions, les prises optimales sont bien supérieures aux prises actuelles. (Pour d'autres détails, voir Tableau D-2 dans l'Annexe D.)

**Rose** Les prises de saumon rose ont considérablement varié d'une année à l'autre en partie à cause du cycle bienal auquel est soumis cette espèce et à cause des variations dans les stocks. Par contre, on ne prévoit pas d'augmentation ni de diminution à longue échéance. (Voir figure D-2 dans l'Annexe D.) Le retour remarquable des saumons roses dans le cours supérieur du Fraser depuis 1945, c'est-à-dire depuis que des échelles ont été aménagées à Hells Gate, a compensé l'extinction de nombreux petits stocks locaux.

D'après les analyses des données sur les prises et les remontes, on remarque que les stocks de saumon rose ont été stables ou ont légèrement augmenté dans la plupart des régions. Bien que les stocks du fleuve Fraser ont augmenté de façon importante au cours des années impaires, ceux des Îles Reine-Charlotte et du détroit de Géorgie ont connu une baisse durant les années paires et impaires respectivement.

Si les prises le long de la côte varient grandement d'une année à l'autre, leur moyenne s'élève toutefois à environ 10.5 millions de poissons. La prise optimale se situe généralement au-dessus de la prise courante et, tout le long de la côte, on pêche à peu près 15 millions de poissons. (Pour d'autres détails, voir le tableau D-3 dans l'Annexe D.)

**Argenté** Les débarquements commerciaux de saumon argenté ont constamment augmenté depuis 1905. (Voir figure D-3 dans l'Annexe D.) Nous ne pouvons toutefois pas attribuer cette augmentation aux stocks canadiens car, au cours des dernières décennies, une partie des prises viennent des stocks et des établissements piscicoles américains.

Dans les onze régions de production principales où une analyse des données sur les prises et les remontes a été effectuée, une baisse du stock a été enregistrée dans cinq régions et six autres connaissent un stock stable ou augmenté. Bien qu'il y ait quelques indices positifs dans certaines régions, il se peut bien que la production naturelle du saumon argenté dans les cours d'eau de la Colombie-Britannique soit en train de diminuer. Cette diminution est cependant masquée, dans certains cas, par une production accrue dans les établissements piscicoles aux États-Unis.

À l'heure actuelle, la moyenne des prises commerciales et sportives de saumon argenté produit au Canada s'élève à 2.5 millions de poissons par an; on estime que les prises maximales atteignent 3.2 millions de poissons. (Pour d'autres détails, voir le tableau D-4 dans l'Annexe D.) Les possibilités d'augmenter les prises de saumon argenté sont peu nombreuses le long de la côte; la région côtière centrale est le seul endroit offrant une possibilité réelle en ce sens.

**Quinnat** Les prises commerciales du saumon quinnat ont fortement augmenté depuis 1905. (Voir figure D-3 dans l'Annexe D.) On ne peut toutefois pas en déduire que les stocks canadiens sont en bon état, car une bonne partie des quinnats capturés au Canada viennent traditionnellement des cours d'eau et des établissements piscicoles américains. Les poissons du fleuve Columbia et surtout les poissons issus des projets de mise en valeur des salmonidés de ce fleuve représentent une bonne partie des prises canadiennes depuis les dernières années. D'après les calculs les plus précis que nous ayons pu faire, les "poissons américains" représentent de 40 à 50 pour cent des prises dans le nord et dans la région côtière centrale, de 20 à 45 pour cent dans le détroit de Géorgie et de 70 à 90 pour cent au large de la côte ouest de l'île Vancouver.

Les analyses des données sur les prises et les remontes indiquent que les stocks de saumon quinnat ont diminué dans la plupart des régions. Durant les dernières années, les stocks dans le détroit de Géorgie et sur la côte centrale ont continué à baisser, bien que nous croyions qu'ils se soient stabilisés dans la Skeena et la Nass et aient augmenté dans le détroit de Johnstone et les anses Rivers et Smith. Les données disponibles démontrent également que les stocks sont à la hausse dans le fleuve Fraser et dans les régions du sud-ouest de l'île Vancouver. Il faut toutefois se méfier de ces données, car nous sommes portés à croire qu'un comptage plus poussé des remontes et

des prises plus importantes de quinnat, issu des projets de mise en valeur des salmonidés aux États-Unis et au Canada, masquent la baisse récente des stocks naturels dans ces régions. L'information sur la plupart des stocks qui est à notre disposition est peu importante et les craintes face à la pêche excessive sont aggravées par des incertitudes sur les tendances dans les prises et les remontes.

Tout le long de la côte, la production du quinnat dans les cours d'eau canadiens semble être bien au-dessous du niveau possible. La moyenne de production s'élève maintenant à quelque 880 milliers de poissons. (Il est à noter que les chiffres figurant dans le tableau 2-1 comprennent les poissons produits aux États-Unis.) Nous pensons que ce nombre peut être augmenté jusqu'à 1.1 million de poissons. (Pour plus de détails, voir tableau D-5 dans l'Annexe D.)

Le saumon quinnat est le moins nombreux des cinq espèces; par comparaison aux autres, on en trouve peu de stocks et les pêcheurs commerciaux, sportifs et autochtones en capturent beaucoup pendant la plus grande partie de son cycle de vie. Ainsi, les stocks de quinnat, en particulier ceux du fleuve Fraser et du détroit de Géorgie, font l'objet de mesures urgentes de protection. Dans les autres chapitres de ce rapport, je me reporte aux mesures spéciales qui ont pour but de traiter le problème d'exploitation des stocks de quinnat et d'argenté dans la région du sud.

**Truite arc-en-ciel** La truite arc-en-ciel est souvent pêchée et gérée avec le saumon et fait ainsi l'objet de mention dans le présent rapport.

Grâce à un programme spécial d'inventaire, les données sur l'état des stocks de truite arc-en-ciel se sont améliorées nettement depuis les dernières années. On a toutefois constaté que sur plus de 400 cours d'eau contenant de la truite arc-en-ciel, seulement quatre ou cinq bassins importants étaient très productifs; les stocks sont bien plus bas qu'on ne le pensait et le nombre de poissons diminue. Des niveaux élevés d'exploitation en sont la cause. Les truites qui remontent les cours d'eau en été et en automne sont capturées en très grand nombre au cours de la pêche commerciale du saumon; c'est une espèce populaire chez les pêcheurs sportifs et autochtones. Pour ce qui est de la baisse, on a restreint le nombre de poissons pris à la ligne en imposant des règlements de prise et de relâche de poisson et en adoptant des mesures pour réduire la prise de truite arc-en-ciel dans le secteur des pêches commerciales et de la pêche des Autochtones. Ces contrôles semblent être prometteurs en ce qui concerne la reconstitution des stocks à la baisse.

## Les rendements possibles

Les analyses des rendements possibles des stocks de saumon existants au Canada indiquent que l'on pourrait augmenter les rendements actuels d'environ 22 millions de poissons par an à quelque 37 millions. Les possibilités varient selon les espèces, comme nous l'avons démontré dans le tableau 2-3. Ces prévisions sont basées sur les analyses plus détaillées figurant dans l'Annexe D et il va sans dire que les prises optimales sont calculées de façon assez large.

**Tableau 2-3** Rendements possibles des stocks de saumon existants

	actuel	maximum
(prises moyennes annuelles par millions de poissons)		
rouge	7.0	11.1
kéta	1.5	3.2
rose	10.5	18.5
quinnat	.9	1.1
argenté	2.5	3.2
Total	22.4	37.1

Les prévisions de rendement possible indiquées dans le tableau 2-3, fondées sur le nombre de poissons, sont inférieures à celles qui se trouvent dans le tableau 2-1, si l'on se base sur le poids moyen du saumon. Cet écart s'explique par le fait que le premier tableau ne reflète que le rendement possible des stocks naturels existants. Toutefois, cet écart est également le reflet du doute que nous avons actuellement au sujet de l'information sur les possibilités des ressources. Un certain nombre d'observateurs pensent que les stocks de saumon étaient autrefois capables d'offrir des prises de 300 à 360 millions de livres par an, ce qui laisse sous-entendre que les prises des dernières années pourraient être plus du double des prises possibles. C'est apparemment un éminent biologiste en pêches, le D<sup>r</sup> W.E. Ricker, qui a affirmé que la production de saumon pourrait très bien atteindre de nouveau les sommets qu'elle avait déjà connus. Il fonde ses déclarations sur quelques possibilités précises et notamment sur la reconstitution des stocks de saumon rouge du Fraser, pour qu'ils redeviennent aussi importants qu'avant 1913, la reconstitution des stocks de kéta sur toute la côte et l'amélioration de la production du saumon rose dans la partie sud et la partie centrale de la côte. Les analyses effectuées aux fins de ce rapport viennent corroborer les conclusions de M. Ricker, comme le fait également un récent rapport traitant des stocks de saumon sockeye du fleuve Fraser.<sup>10</sup>

### Les pressions sur les stocks

Il existe toute une série de facteurs qui influencent la survie et la productivité des stocks de saumon. En plus des récoltes enregistrées dans le secteur des pêches commerciales et sportives de même que la pêche des Autochtones, un certain nombre d'autres poissons sont tués et perdus; les prédateurs naturels en détruisent davantage. Des facteurs humains et naturels apportent des changements à l'habitat et les conditions océanographiques ont des répercussions sur les sources d'alimentation, etc.

*La pêche excessive et les dommages à l'habitat* Là où les stocks ont diminué dans le passé, presque tous s'accordent à dire que la pêche excessive et les dommages à l'environnement en sont les causes principales. Cependant, une forte controverse entoure les répercussions relatives de ces deux sources de pression. Dans mon rapport préliminaire, j'ai conclu de façon provisoire que la cause principale de la diminution et de la faible abondance de plusieurs stocks était la pêche excessive. J'ai fondé cette conclusion sur l'analyse des données disponibles sur les prises et les remontes antécédentes de même que sur la productivité des poissons de frai. L'information dont nous disposons est limitée principalement aux grands cours d'eau; nous n'avons donc pas pu analyser les remontes dans les centaines de petits cours d'eau qui produisent la plus grande partie du saumon argenté et à peu près la moitié de tout le saumon. Ces cours d'eau plus petits sont incontestablement les plus vulnérables à une détérioration de l'habitat. Par ailleurs, même si la surexploitation a été la cause principale de la diminution des stocks, j'ai indiqué aussi dans mon rapport préliminaire que des dommages à l'habitat avaient sûrement réduit le potentiel de production de l'environnement. Néanmoins, d'autres enquêtes ultérieures sont venues appuyer la conclusion voulant que les baisses de plusieurs stocks soient causées principalement par une pêche excessive. Cela n'est pas surprenant car un certain nombre d'études traitant des rapports entre les pressions sur les pêches et les tendances des stocks ont abouti à une conclusion semblable.

Par exemple, un rapport de la Commission internationale des pêcheries du Pacifique nord a indiqué que les stocks de poissons en question réagissaient si l'on diminuait sérieusement les pressions exercées sur les pêches et que ces stocks "augmentaient de façon satisfaisante comparativement aux niveaux plutôt faibles qui existaient au début des années 1960".<sup>11</sup> Le rapport a également indiqué que lorsque plusieurs espèces étaient mises ensemble dans un secteur de pêche, les stocks moins productifs pouvaient être dépeuplés complètement avant qu'on atteigne le rendement maximum supportable de cette pêche. Il y a lieu de croire que ce phénomène s'est produit chez de nombreux petits stocks au cours de l'expansion de la pêche commerciale durant ce siècle.

Le mémoire de l'*American Fisheries Society*, présenté à cette Commission, appuie également la conclusion générale:

"Aujourd'hui comme hier, c'est pratique courante que d'attribuer notre manque de poissons à la pollution, aux mauvaises méthodes d'exploitation forestière, aux barrages des cours d'eau, à la pêche japonaise et à toute une gamme d'entraves. Il est vrai qu'une grande partie des activités humaines dans les cours d'eau, ou près de ceux-ci, de même que les désastres naturels, tels que les inondations et les périodes de sécheresse, ont certains effets nuisibles sur la production des salmonidés. Cependant, notre opinion professionnelle, fondée sur des observations approfondies que nous avons faites durant les dernières années au sujet des cours d'eau où remontent le saumon et la truite arc-en-ciel, est que la surexploitation a souvent été la raison principale de la diminution des stocks. En dépit de l'exploitation forestière et des autres dommages causés aux cours d'eau, il existe actuellement des milliers d'habitats sains dans lesquels les jeunes saumons et truites arc-en-ciel ne frayent pratiquement pas, par suite d'un nombre insuffisant de remontes".<sup>12</sup>

On est arrivé à une conclusion semblable dans une étude récente menée sur le saumon rouge du fleuve Fraser:

"... les niveaux actuels d'abondance se situent juste au-dessus de la moitié de ceux qui prévalaient entre 1894 et 1913 et il existe un champ très large pour permettre une plus grande reconstitution des stocks... Bien qu'il soit impossible d'évaluer numériquement les gains et les pertes, on estime qu'un peu plus de 90 pour cent de la capacité originale de production du saumon rouge du fleuve Fraser est encore intacte aujourd'hui".<sup>13</sup>

Des témoignages présentés à la Commission quant aux pratiques de pêche dévastatrices dans le passé, l'absence d'une corrélation fouillée entre les baisses des stocks de poisson et l'exploitation forestière en bordure de leurs bassins naturels, et les succès récents obtenus, en Alaska, dans la reconstitution des stocks de saumons en assurant un plus grand nombre de remontes, tout appuie la conclusion que la pêche excessive est la principale cause de l'épuisement des stocks de saumons et de la diminution d'autres poissons de valeur au Canada. Nous ne pouvons pas échapper à l'obligation que nous impose ces preuves à l'appui, il faut accroître le volume des remontes si nous voulons reconstituer nos stocks naturels.

Toutefois, l'importance d'accroître le volume des remontes n'atténue pas l'importance capitale de protéger les habitats, puisque leur capacité de production limitera l'accroissement du nombre de poissons. Bien que la surexploitation constitue la contrainte principale au rétablissement des stocks, s'il y a dégradation de l'habitat, toute tentative de reconstitution des stocks sera rapidement compromise. Le chapitre suivant, consacré à la gestion de l'habitat, traite des effets dévastateurs et durables qu'ont eu sur les stocks, dans le passé, les glissoires, les barrages et les déviations de cours d'eau, de même que de la menace générale de l'exploitation forestière et minière et de la pollution.

Il faudrait donc interpréter les résultats de la façon décrite ci-dessous. La capacité de produire des poissons est restreinte par la qualité de l'habitat qui est déterminée, en retour, par les efforts que l'on fait pour protéger l'habitat. Cependant, pour tirer profit de quelque capacité qui puisse exister, il faut permettre à un assez grand nombre de poissons de frayer. Les données à notre disposition indiquent qu'il n'en est pas ainsi. En somme, ceux qui sont responsables de la gestion des prises et des remontes n'ont pas obtenu d'aussi bons résultats que ceux chargés de la protection de l'habitat.

Enfin, il faut souligner que ces pressions exercées sur les stocks ne sont pas indépendantes; ceux qui étudient la dynamique du peuplement affirment que l'un aggrave l'autre. Une population halieutique déjà affaiblie par la surexploitation est plus vulnérable à la détérioration de l'habitat et vice-versa.

**Les prédateurs naturels** Au cours des audiences, on a également exprimé de l'inquiétude au sujet des prédateurs des stocks de saumon, en particulier les phoques et les otaries. De nombreux rapports soulignent que les populations de ces espèces sont en train d'augmenter; on les accuse de consommer de grandes quantités de saumons et de causer des répercussions importantes sur certains stocks.

Il est reconnu que huit espèces de mammifères marins sur la côte du Pacifique sont des prédateurs du saumon: le phoque à fourrure du nord, le phoque commun, l'otarie de Steller, l'otarie de Californie, l'épaulard, le marsouin des estuaires, le marsouin commun et le dauphin à flancs blancs du Pacifique. Plusieurs de ces espèces vivent au large des continents et nous ignorons leur nombre ou la quantité de saumons qu'elles mangent. D'autres comme l'otarie de Steller, le phoque commun et l'épaulard vivent partout près des côtes et nous possédons plus d'information à leur sujet.

Selon les estimations, l'otarie de Steller consomme environ 2.6 millions de livres de saumon par an, le phoque commun, quelque 1.3 millions de livres<sup>14</sup>, et l'épau-

lard, peut-être 5 millions.<sup>15</sup> À savoir si un nombre moins élevé de mammifères marins signifierait une plus grande disponibilité de saumon, c'est une question complexe parce qu'ils mangent également un certain nombre d'autres prédateurs du saumon. D'ailleurs, la présence de quelques espèces, notamment l'épaulard, dont le nombre est estimé à seulement 300 dans les eaux de la Colombie-Britannique, est considérée comme souhaitable et elles sont protégées en vertu de lois fédérales.

Certains ont recommandé un retour aux types de programmes de contrôle des prédateurs parrainés, pendant les dernières décennies, par les ministères des pêches; ceux-ci comprennent des chasses annuelles, des primes à la pêche et des encouragements à utiliser ces espèces à des fins commerciales. À l'heure actuelle, je ne suis pas prêt à recommander la remise en oeuvre de ces programmes. À mon avis, les politiques doivent viser d'abord à conserver une population viable de toutes les espèces; ceci est particulièrement important pour les mammifères marins en raison de leur valeur scientifique et esthétique. Quoi qu'il en soit, si leur population s'accroît, si ces espèces entraînent de grandes pertes et s'ils ont une valeur commerciale, il y aurait lieu de les gérer comme un des éléments interdépendants de l'écosystème marin.

### Les perspectives

On peut tirer un certain nombre de conclusions à partir de nos enquêtes sur les stocks de saumon telles que les pressions exercées sur eux et leurs rendements possibles. D'abord, nos stocks de saumon se situent dans l'ensemble bien au-dessous de leur niveau d'abondance original. Deuxièmement, bien qu'on ait arrêté et, dans bien des cas, renversé la baisse globale des stocks (par un système de gestion des pêches amélioré), au cours des dernières décennies, certains stocks semblent être encore à la baisse. Je crains particulièrement la condition dans laquelle se trouve les stocks de saumon quinnat et argenté. Troisièmement, la pêche excessive constitue la cause immédiate des baisses continues et des faibles niveaux d'abondance des stocks. En dernier lieu, les stocks de saumon peuvent être reconstitués de façon importante par un meilleur système de gestion, des règlements plus rigoureux relatifs aux prises et des programmes de mise en valeur.

### LE HARENG

Le hareng est exploité depuis 1877 au large des côtes de la Colombie-Britannique, mais les récoltes étaient peu importantes jusqu'au début de ce siècle, alors que l'on a trouvé des débouchés en Orient pour le hareng salé à sec. Les prises annuelles ont atteint 85 milliers de tonnes courtes durant les années 1920, pour tomber à 30 milliers de tonnes durant la Grande dépression. Sauf comme dérivé alimentaire, la transformation du hareng en farine ou en

huile était interdite jusqu'à ce que l'industrie de la transformation du pilchard s'écroule dans les années 1930. C'est alors qu'une nouvelle industrie de la transformation du hareng est apparue; par conséquent, les prises ont monté en flèche. Dans les années 1950, les débarquements de hareng atteignaient environ 200 milliers de tonnes courtes par an. Au début des années 1960, les prises étaient encore plus importantes, atteignant le chiffre record de 264 milliers de tonnes au cours de la campagne de 1962-1963 et 260 milliers de tonnes, l'année suivante. Après 1965, les stocks ont diminué beaucoup et l'industrie de la transformation du hareng en farine et en huile a fermé ses portes pour une période indéterminée en 1968.

On a continué à pêcher le hareng un peu après la fermeture de 1968 pour l'alimentation locale et pour servir d'appât, mais au début des années 1970, alors que les stocks commençaient à se rétablir et que l'on avait de nouveaux débouchés au Japon pour la roque de hareng, l'exploitation industrielle systématique du hareng a repris.

La pêche du hareng rogué est une industrie importante mais instable depuis lors, les débarquements s'élevant à plus de 80 milliers de tonnes courtes en 1976 et en 1977. Les prises ont nettement diminué depuis; en 1981, les débarquements n'ont été que de 34 milliers de tonnes courtes et de quelque 28 milliers de tonnes en 1982. On continue à pêcher le hareng à des fins alimentaires et pour servir d'appât, mais c'est une industrie moins importante. Les débarquements de hareng destiné à la consommation sont environ 10 milliers de tonnes depuis les dernières années et ceux de hareng destiné à servir d'appât sont de 1 à 2 milliers de tonnes.

#### Les tendances des stocks

On recueille des données sur le hareng depuis les années 1930 et il a été possible d'observer la réaction des stocks à des taux d'exploitation très différents. Par conséquent, on possède de bonnes données sur la pêche du hareng sur la côte ouest pour les évaluations biologiques.

D'après l'analyse des données chronologiques, les prises maximales au début des années 1960 ont suivi plusieurs rendements annuels exceptionnels; dans les années suivantes, les mauvaises années ont coïncidé avec une pêche excessive jusqu'à ce que les stocks soient décimés. De meilleurs rendements ont apparu en 1971 et en quatre ans, la plupart des stocks avaient retrouvé le niveau auquel ils se trouvaient dans les années 1950. On a ensuite connu de mauvaises années, surtout dans le nord, excepté les bonnes années en 1977-1978.

La hausse de la production et la forte diminution ultérieure suit une courbe traditionnelle à celle que l'on observe dans beaucoup de pêches excessives. La reconstitution rapide de ces stocks est toutefois remarquable.

#### Les rendements possibles

Des prévisions indiquent qu'en 1975 les stocks de hareng du détroit de Géorgie ont pratiquement retrouvé leur niveau maximal de rendement à longue échéance et les stocks de géniteurs au large de la côte ouest de l'île Vancouver et des îles Reine-Charlotte l'ont peut-être dépassé. L'augmentation des stocks au large des côtes de l'île Vancouver a été faible, apparemment le résultat de fluctuations normales. L'expérience nous démontre qu'il sera nécessaire d'arrêter la pêche excessive si nous voulons éviter le genre d'écroulement de l'industrie de la transformation qui s'est produit dans le passé. Sur la côte nord cependant, les stocks sont nettement en-deçà de la taille maximale et il semblerait que des changements d'ordre écologique aient pu faire diminuer la productivité dans cette région depuis quelques années.

Les biologistes croient maintenant que le taux maximal d'exploitation du hareng est actuellement de 30 à 50 pour cent du stock annuel et que les stocks doivent être gérés et exploités prudemment, les prises ne devant pas dépasser 30 pour cent des stocks. En se basant sur ces chiffres, les prises annuelles moyennes de hareng pourraient s'élever jusqu'à 160 milliers de tonnes métriques tout le long de la côte, avec des variations importantes d'une année à l'autre. Pour y arriver, il faudra toutefois obtenir des données de base plus précises sur la pêche et améliorer de façon importante les règlements; il en sera question au chapitre 4.

#### LE FLÉTAN

La pêche du flétan est une des pêches pratiquées depuis longtemps sur la côte du Pacifique et elle se situait au deuxième rang après la pêche du saumon jusqu'à ce que la pêche du hareng rogué ne lui dérober cette place. On a commencé à pêcher le flétan au large de la côte de l'État de Washington durant le siècle dernier et on le pêche systématiquement au Canada depuis la Première Guerre mondiale.

Les Autochtones et les premiers pêcheurs commerciaux ont capturé de nombreux poissons, car les stocks étaient importants et ils contenaient une bonne partie de poissons adultes de grosse taille. Les débarquements de flétan des pêcheurs canadiens et américains ont atteint un sommet dans les années 1920, aux alentours de 70 millions de livres, puis ils ont diminué jusqu'à environ 30 millions de livres au début des années 1930.

Le Canada et les États-Unis, conscients de la nécessité d'unir leurs efforts pour conserver et améliorer la pêche, ont créé une commission internationale à cet effet en 1923. Grâce à son programme de conservation, la Commission est parvenue à reconstituer les stocks et les débarquements sont remontés à 75 millions de livres en 1962. Depuis lors, les stocks ont de nouveau diminué et le total

des débarquements a varié entre 20 et 30 millions de livres pour les deux pays.

La Commission internationale du flétan du Pacifique a accumulé beaucoup de renseignements scientifiques sur cette espèce et elle a établi des statistiques complètes, ce qui est rare, sur cette pêche. On est maintenant certain que les flottilles de chalutiers américains et canadiens qui pêchaient des poissons de fond ayant moins de valeur, comme la goberge, le merlu, la sole et le bar d'Amérique, étaient responsables d'une forte mortalité chez les flétans n'ayant pas atteint l'âge adulte pris accidentellement et rejetés à la mer. Les chalutiers de pêche hauturière et, notamment ceux des Russes et des Japonais, ont fait encore plus de dégâts. Ils pêchaient surtout d'autres espèces de poisson de fond, mais les nombreuses prises involontaires de flétans ont été à coup sûr la cause de la très forte diminution des stocks de ce poisson. Cette diminution a également été entraînée par d'autres facteurs comme les prises accidentelles au cours de la pêche du crabe royal et peut-être bien les changements dans l'environnement océanique.

Le flétan est une espèce de poisson qui vit longtemps et il lui faut plusieurs années pour atteindre l'âge adulte. Par conséquent, il faudra peut-être plus d'une décennie pour que les stocks soient de nouveau aussi importants qu'en 1960. Il faudra donc peut-être limiter les prises canadiennes à moins de 6 millions de livres pendant un certain temps et surveiller de plus près les prises involontaires de flétans par les flottilles qui s'intéressent à d'autres espèces.

### LES AUTRES ESPÈCES DE POISSON DE FOND

Les poissons de fond, à l'exception du flétan, n'ont jamais occupé une place aussi importante dans les pêches de la côte pacifique du Canada que dans d'autres régions. Néanmoins, les prises ont constamment augmenté et les débarquements qui ont atteint de 60 à 70 millions de livres ont triplé en une vingtaine d'années. Cette pêche englobe toute une diversité d'espèces, mais on prend surtout de la morue du Pacifique, du sébaste, du merlu et de la morue charbonnière.

On recueille des données sur les prises et d'autres données depuis plusieurs décennies, mais on s'intéressait peu aux stocks de poisson de fond jusqu'à ce qu'on porte la limite de la zone de pêche canadienne à une distance de 200 milles des côtes, c'est-à-dire jusqu'en 1977. Des stocks dont on ne s'occupait pas du tout font maintenant l'objet d'études biologiques.

Même si les données à notre disposition sont insuffisantes dans bien des cas, les analyses indiquent que les stocks de poisson de fond se portent bien et ont des populations dont le rendement est près du nombre des prises maximums supportables. Il y a toutefois quelques exceptions à cette règle générale, pour certaines espèces dans

certaines régions, comme les stocks de lotte du détroit de Géorgie qui ont diminué. La seule espèce qui semble être surexploitée un peu partout est le sébaste du Pacifique.

En bref, d'après ces évaluations de stocks, le rendement ne risque de diminuer que pour un très petit nombre d'espèces et plusieurs espèces offrent des perspectives de prises plus importantes, notamment la goberge, le merlu et le chien de mer. On ne possède toutefois pas de données suffisantes pour estimer les rendements supportables avec une grande précision et le potentiel de toutes les espèces de poisson de fond peut varier entre les débarquements actuels, qui s'élèvent à 30 millions de tonnes métriques par an, à trois fois ce chiffre.

### LES INVERTÉBRÉS

Une variété importante d'espèces secondaires sont également pêchées sur la côte du Pacifique, notamment chez la famille des mollusques et des crustacés. Durant les dernières années, on a été témoin d'une augmentation importante dans la production de cette espèce; en 1980, leurs débarquements s'élevaient à 20 millions de livres, presque le double d'il y a une décennie passée.

Les espèces les plus importantes selon la quantité débarquée sont actuellement le géoduck, les huîtres, les crabes, les clams, les crevettes, les crevettes roses et les ormeaux.

*Les géoducks* - La première récolte commerciale de géoduck, qui représentait au total 96,000 livres, n'a été faite qu'en 1976. Du fait que le Japon offrait des débouchés intéressants, les débarquements ont augmenté de façon importante depuis lors pour atteindre 5.7 millions de livres en 1981. On possède très peu de renseignements sur les stocks de géoduck et le ministère a limité la récolte annuelle à 6 millions de livres, 4 millions sur la côte sud et 2 millions au nord. On ignore si cette limite est raisonnable et, d'après certains indices, il semblerait que les stocks de géoduck sont surexploités sur la côte sud.

*Les huîtres* - C'est la province de la Colombie-Britannique qui réglemente la pêche des huîtres, par l'intermédiaire de la direction des Ressources marines du ministère de l'Environnement. Les prises commerciales sont en moyenne près de 5.7 millions de livres depuis quelques années. La plupart de ces prises proviennent des parcs d'huîtres et les autres prises représentant probablement moins de 15 pour cent du total.

On pense qu'il est possible d'améliorer considérablement l'élevage d'huître, mais cela dépend beaucoup des débouchés et des frais de production. Par conséquent, la direction des Ressources marines encourage plutôt les pêcheurs à faire l'élevage d'huître qu'à exploiter les stocks naturels. À cause de cela, et du fait que les stocks naturels les plus accessibles font l'objet de pêche récréative, les prises commerciales d'huître des stocks naturels diminueront probablement.

*Les crabes* - Les stocks abondants de crabe dans les eaux côtières maintiennent la pêche récréative et commerciale. La prise totale a fluctué beaucoup et les populations de crabe aussi, parce que le recrutement et la mortalité varient de façon importante. D'après les règlements, il est permis de conserver seulement les crabes ayant plus de 6.5 pouces de large (on mesure la carapace). Tant que l'on respecte les règlements, ceux-ci constituent un bon moyen de protéger les jeunes crabes, car les femelles n'atteignent pas cette taille et les mâles sont capables de se reproduire avant d'avoir atteint ces proportions. Pour le moment, les prises sont d'environ 2.7 millions de livres par an et les rendements possibles des stocks de crabe sont probablement de 2 à 3 millions de livres; ceux-ci variant d'une année à l'autre selon les fluctuations de stocks.

*Les clams* - Les prises commerciales font de lourdes entailles dans les stocks de palourde jaune, d'asari et de praire américaine. On a enregistré les débarquements commerciaux, dès le début du siècle, mais la production est irrégulière depuis quelques décennies à cause des fluctuations du marché et de la réapparition de l'intoxication paralysante par les mollusques ("eaux rouges"). Il semble qu'à l'heure actuelle seuls les asaris sont exploités jusqu'au niveau des rendements maximums supportables, ou au-dessus de ceux-ci. Bien que les stocks semblent capables de tolérer une exploitation nettement plus intense, la menace de l'intoxication paralysante par les mollusques constitue une entrave sérieuse.

*Les crevettes et les crevettes roses* - Il existe neuf espèces de crevettes et de crevettes roses au large de la côte du Pacifique dont six sont exploitées commercialement. Les prises de crevette sont relativement stables depuis quelques années à l'exception des prises très importantes, mais de courte durée au large de l'île Vancouver pendant les années 1970. La pêche de la crevette rose a pris beaucoup d'ampleur depuis trois ans et on ignore encore les conséquences de ce changement. On pense que les bancs de crevette rose auraient été surexploités dans certaines régions, comme à Howe Sound. On croit généralement que les prises annuelles récentes d'environ 1.8 millions de livres se situent près des rendements maximums supportables.

*Les ormeaux* - Les Autochtones qui vivent sur la côte se nourrissent depuis toujours d'ormeaux et ceux-ci font depuis longtemps l'objet de la pêche récréative et commerciale. Comme les géoducks, les ormeaux sont depuis peu très demandés sur les marchés japonais. Après 1976, les débarquements ont augmenté énormément, pour atteindre un sommet en 1978, soit 954 milliers de livres. La prise totale permise a progressivement diminué à 200 milliers de livres en 1981, quantité qui se situe peut-être près du rendement supportable.

On ne sait pas grand chose sur le taux de recrutement et de croissance des ormeaux, ni sur l'importance des stocks actuels. L'expérience a démontré aux États-Unis que les ormeaux sont très vulnérables à la surexploitation et que les stocks se reconstituent très lentement une fois qu'ils ont été pêchés de façon excessive. Il y a peut-être des possibilités d'élever les ormeaux afin d'augmenter la production naturelle.

## CONCLUSIONS

L'état de nos stocks de poisson est en meilleure condition qu'ont fait remarquer plusieurs observateurs. Les stocks de hareng sont généralement sains. Les stocks de poisson de fond, à l'exception du flétan et de quelques autres espèces, se portent bien également. Avec des données biologiques plus précises, nous devrions être en mesure de gérer ces pêches pour éviter que la surexploitation ne mette la rentabilité de ces stocks en danger.

Les stocks de flétan ont considérablement diminué, mais on en connaît les raisons et on fait le nécessaire pour y remédier. Par ailleurs, d'après les réalisations de la Commission internationale du flétan du Pacifique, on est en droit de croire que la gestion des stocks de flétan est confiée à des personnes compétentes. Je suis également persuadé qu'à de rares exceptions près, les stocks d'espèces secondaires d'invertébrés, qui ont souvent une grande valeur, sont en bon état. Cependant, la demande augmente et il faudra les surveiller de plus près.

Je suis toutefois beaucoup moins enthousiaste à propos de l'état des stocks de saumon. Nous avons de bonnes raisons de nous inquiéter des stocks à la baisse et, dans le cas de certains stocks de saumon quinnat et argenté, la situation semble être pressante. Nous devons également nous préoccuper des piètres données utilisées pour la surveillance des prises et des remontes. Il sera impossible d'augmenter certains stocks ou d'atteindre un rendement important dans leur reconstitution si nous n'apportons pas des correctifs d'envergure dans la surveillance de ces deux secteurs.

À bien des égards, la possibilité d'augmenter de façon importante les rendements des pêches principales constitue la constatation la plus encourageante et la plus stimulatrice qui ressort de cette étude menée sur les ressources et les pêches. On pourrait à peu près doubler les débarquements de saumon en plus de doubler ceux de hareng et de flétan. Une plus grande production pourrait signifier une prospérité nouvelle pour ces pêches et cela vaudra bien l'effort qu'il faudra y mettre. Dans les autres chapitres, j'ai suggéré des mesures précises afin d'apporter les améliorations nécessaires dans la gestion et la restructuration des pêches pour en retirer les avantages possibles.

## RENVOIS

1. North-Pacific International Chapter of the American Fisheries Society, pièce accessoire 148, p. 4.
2. Les données concernant les prises commerciales sont tirées de "Summary of Salmon Landings in British Columbia by Species and Gear", mémoire préparé pour la Commission par Blake Campbell en 1981; le "1980-81 Georgia Strait Sport Fishing Creel Survey Summary", préparé pour le ministère des Pêches et des Océans, en avril 1982, par DPA Consulting Limited, constitue une extrapolation des prises de saumon quinnat, argenté et rose capturées par les pêcheurs sportifs; les prises des pêcheurs autochtones destinées à l'alimentation sont tirées du Tableau 1, Pièce accessoire-167, du ministère des Pêches et des Océans.
3. Les données antérieures à 1920 sont tirées de *Sixty-First Annual Report of the Fisheries Branch*, ministère de la Marine et des Pêcheries, Ottawa, 1928, pp. 86 et 87. (La production est calculée en caisses, le nombre de pièces par caisse étant ainsi réparti: saumon rouge, kéta et argenté, 13 par caisse; quinnat, 7 pièces par caisse; rose, 20 pièces par caisse). De 1920 à 1976, les données proviennent de *Historical Catch Statistics for Salmon of the North Pacific Ocean*, Commission internationale des pêches du Pacifique-Nord, bulletin 39, Vancouver, 1979. De 1977 à 1980, les données ressortent au tableau 63, *Annual Summary of British Columbia Catch Statistics*, 1980, ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, 1981.
4. *Additional Information on the Exploitation, Scientific Investigation, and Management of Salmon Stocks on the Pacific Coasts of Canada and the United States in Relation to the Abstention Provisions of the North Pacific Fisheries Convention*, Commission internationale des pêcheries du Pacifique nord, Bulletin no 29, Vancouver, 1974; E.H. Vernon, *Fraser River Sockeye: The Stocks and Their Enhancement*, ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, janvier 1982.
5. W.E. Ricker, Changes in the average size and average age of Pacific Salmon, *Journal canadien des sciences halieutiques et aquatiques*, Ottawa. (sous presse)
6. Milne, D.J. (préparé par H. Godfrey), *Size and Age of Chinook (Oncorhynchus tshawytscha) and Coho (O. kisutch) Salmon in the British Columbia Troll Fisheries (1952-1959) and the Fraser River Gillnet Fishery (1956-1959)*, Office des recherches sur les pêcheries du Canada, MRS (biologique), no 776, Ottawa, 1964.
7. Vernon, *Fraser River Sockeye*.
8. Commission internationale des pêcheries du Pacifique nord, *bulletin no. 29*.
9. W.E. Ricker, *Productive Capacity of Canadian Fisheries*, Office des recherches sur les pêcheries du Canada, Station biologique de Nanaimo, circulaire 64, Nanaimo, 1962.
10. Vernon, *Fraser River Sockeye*.
11. Commission internationale des pêcheries du Pacifique nord, *bulletin no. 29*, p. 28.
12. North-Pacific International Chapter of the American Fisheries Society, Pièce accessoire 148, p. 2.
13. Vernon, *Fraser River Sockeye*.
14. D.J. Spalding, *Comparative Feeding Habits of the Fur Seal, Sea Lion, and Harbour Seal on the British Columbia Coast*, Office des recherches sur les pêcheries du Canada, bulletin no. 146, Ottawa, 1964.
15. Communication personnelle, M. Bigg, Station biologique du Pacifique.

---

## CHAPITRE 3

# LA GESTION DE L'HABITAT

---

*Quand un habitat est détruit ou menacé de l'être, les stocks et les espèces de poisson qui en dépendent pour leur nourriture, leur protection et leur reproduction sont aussi détruits ou en voie de l'être. En résumé, si l'habitat disparaît, éventuellement le poisson disparaîtra aussi.*

BRITISH COLUMBIA WILDLIFE FEDERATION<sup>1</sup>

Le souci de protéger l'habitat du poisson est maintenant répandu. Non seulement les pêcheurs, mais aussi le public portent un intérêt réel à l'aspect naturel de l'environnement et expriment leur appréhension devant les menaces à l'habitat et appuient nos politiques qui veulent en contrôler les conséquences. Ils font du poisson leur baromètre de l'intégrité de l'environnement.

L'étude des ressources halieutiques au chapitre 2 s'intéressait à la condition des stocks. Pour situer la question, nous dirons qu'à la base, les ressources halieutiques existent dans la mesure où subsiste le milieu naturel qui les fait vivre. Si l'on ne protège pas l'intégrité et la productivité de l'habitat aquatique, la meilleure gestion du stock ne servira à rien. Lorsque le milieu de vie et de reproduction du poisson est dégradé, la vie du poisson est menacée. De l'avis d'un bon nombre, la protection de l'habitat aquatique constitue le "premier et le plus urgent" problème en matière de politique sur les pêches.<sup>2</sup>

Le poisson le plus recherché de la côte du Pacifique est hypersensible aux modifications de son habitat en raison de sa dépendance des milieux d'eau douce propres pour poursuivre l'évolution de ses cycles biologiques. L'activité de l'homme dans les bassins hydrographiques, même à des centaines de milles de l'océan, peut bouleverser l'habitat et, partant, décimer les populations de poissons. Sur la côte canadienne du Pacifique, cela pose à la gestion des ressources des problèmes particulièrement difficiles. Les bassins hydrographiques des montagnes qui supportent ces précieux stocks supportent également des quantités de bois d'une très grande valeur, renferment de riches dépôts minéralogiques et représentent un potentiel hydroélectrique; les meilleures terres agricoles y sont situées, de même que les corridors naturels de transport et les centres

de développement urbains. On retrouve souvent à proximité des estuaires des centres démographiques et industriels. L'exploitation des ressources et l'activité industrielle touchent la plupart du temps l'habitat du poisson.

Voilà qui amène une conclusion qu'il vaut mieux préciser tout au début du présent chapitre: la protection de l'environnement connaît une situation plus critique sur la côte du Pacifique qu'ailleurs. Les normes de contrôle de la pollution et les règlements pour la protection de l'habitat jugés appropriés à l'Ontario ou à la Saskatchewan peuvent se révéler insuffisants pour ce qui est de la côte du Pacifique.

## LES SOURCES DE DÉGRADATION DE L'HABITAT DU POISSON

L'habitat de plusieurs de nos stocks a subi des dommages. Les impacts de la croissance démographique, du développement continu de la ressource et de l'expansion industrielle, de la nouvelle technologie et des demandes sans cesse renouvelées à la terre et à l'eau, nous incitent à sonner l'alarme. Selon certains observateurs, l'habitat de quelques-uns de nos stocks est dans un état critique.

Il est pratiquement impossible d'évaluer quantitativement les dommages déjà causés à l'habitat et aux stocks de poisson. D'une part, nos données chronologiques sont inadéquates. D'autre part, il se peut que le dommage causé par l'exploitation forestière et par d'autres activités ne soit pas permanent: avec le temps, les cours d'eau finissent par se purifier et se soustraire eux-mêmes à certains dommages. En troisième lieu, la surexploitation et l'endommagement de l'habitat ne sont pas toujours imposés aux stocks indépendamment l'un de l'autre: mais la première peut accentuer la portée du second. Enfin, les pertes d'habitat sont souvent difficiles à établir; elles font fréquemment suite à tout un ensemble de changements presque fatals et de pressions secondaires individuelles qui détruisent collectivement la capacité qu'avait l'environnement de soutenir le poisson. Cependant, pour en arriver à reconnaître l'impact d'un développement, nous ne possédons aucun point de référence sur la période antécédente au développement et les conditions anciennes, puisque les stocks subissent des perturbations depuis plusieurs décennies.

Pour cette raison et plusieurs autres, il est difficile de prévoir les répercussions d'un développement proposé. En tentant de le faire, on peut sous-estimer les effets néfastes provenant d'agressions diverses, aussi bien que les pressions exercées par les pêches commerciales, sportives et celles des Autochtones; les effets d'un seul projet ne peuvent être isolés ou même déterminés par l'observation d'un stock après le fait accompli.

Dans certains cours d'eau ou emplacements, le principal effet négatif sur le poisson peut être imputable à n'im-

porte laquelle des nombreuses sources de détérioration de l'environnement. Mais dans la région du Pacifique, de façon générale, ce sont les barrages et les dérivations, l'exploitation forestière et l'exploitation minière qui présentent le plus grand risque pour la qualité de l'habitat du saumon et des espèces de poisson apparentées.

### Les barrages, les glissements de terrain et les dérivations

L'obstruction des cours d'eau pose l'obstacle le plus direct au poisson adulte qui va frayer et au jeune poisson qui cherche à atteindre la mer. Les glissements de terrain, ainsi que les barrages et les dérivations entrepris à des fins hydro-électriques et autres ont décimé les populations halieutiques du Pacifique et d'autres poissons anadromes. Certains des effets les plus remarquables et les plus dévastateurs des éboulis ont touché les frayères. À la suite du glissement de Hells Gate délibérément provoqué par l'homme en 1913 et 1914, la montaison de saumon rouge du Fraser fut décimée, aussi bien que le furent d'autres stocks qui dépendaient des frayères en amont, dont de larges montaisons de saumon rose.

Le glissement de terrain de la Babine, en 1951 a radicalement réduit les montaisons de saumon rouge. Au début du siècle des barrages ont été créés dans l'ignorance ou dans l'insouciance des répercussions qu'ils allaient avoir pour le poisson. Les conséquences se sont révélées dévastatrices. On a mentionné le barrage construit sur la rivière Adams à des fins d'abattage et celui de la rivière Quesnel à des fins d'exploitation des gisements aurifères. On en a construit d'autres à caractère davantage permanent sur les rivières Puntledge, Stave, Capilano, Bridge, Seton, Cheakamus, Jones, Kloiyah, Nechako et Campbell et sur le lac Great Central. Certaines pertes ont été enravées par l'aménagement d'installations artificielles telles que les piscifacures des rivières Capilano et Puntledge et les frayères artificielles de la rivière Seton.

Plus au sud, dans les États de Washington et de l'Oregon ce sont des barrages et des dérivations qui ont causé le plus grand tort au poisson et au milieu. En Colombie-Britannique, les grands barrages hydro-électriques et les installations visant à contrôler la crue des eaux sur d'importantes rivières de frai ont fait face à une opposition plus vive. Si les dommages imputables à cette cause ont été importants – les barrages aménagés sur des rivières comme la Puntledge ont presque anéanti des populations uniques avant qu'on y aménage des stations de pisciculture – les barrages hydro-électriques sont responsables de la perte permanente du poisson de la côte du Pacifique à un degré moindre que d'autres causes du dommage à l'environnement. Ce qui n'empêche pas les barrages d'être le plus grand risque d'extinction des populations naturelles de saumon. On peut se demander si la technologie permettra un jour à de fortes populations de poisson de surmonter des barrages élevés comme ceux que

l'on a envisagés pour le système Fraser. Dans tous les cas, une technique améliorée des passages à saumon ne préviendrait pas la destruction de leur habitat. Les pertes à venir vont donc dépendre des décisions politiques qui seront prises quant au contrôle de la crue des eaux et de l'exploitation hydro-électrique.

Les dérivations d'eau de moindre envergure à des fins d'irrigation et d'alimentation en eau domestique et industrielle ont causé beaucoup de dommage au poisson dans certaines régions, particulièrement dans les zones urbaines et dans les zones agricoles de la vallée inférieure du Fraser, sur la côte est de l'Île Vancouver et dans la région sèche de l'élevage et de la culture des fruits à l'intérieur. Les plus fortes demandes d'irrigation ont tendance à se manifester en été alors que les salmonidés ont peine à survivre en eau basse. Si l'on ne filtre pas soigneusement ces dérivations, le poisson aboutit dans les champs et les vergers après avoir passé avec l'eau destinée à les irriguer.

### L'exploitation forestière

La voûte forestière qui surplombe les voies d'eau de l'ouest canadien protège les réseaux aquatiques qui composent l'habitat du poisson. Supprimer cette voûte perturbe inévitablement le milieu aquatique. L'effet nocif de l'exploitation forestière sur l'habitat du poisson a été abondamment exposé au cours des audiences publiques. On reconnaît maintenant d'emblée que l'abattage et l'activité qui s'y rattache ont eu des répercussions plus grandes, dans l'ensemble, que toute autre source de préjudice causé à l'habitat.

Assurément, la question, que votre Commission se doit de débattre et qui se trouve au coeur du litige, est celle de savoir comment les deux plus importantes industries de ressources renouvelables de la Colombie-Britannique peuvent co-exister sans que l'une détruise l'autre.<sup>3</sup>

L'abattage s'est révélé extrêmement funeste pour le poisson anadrome au cours des premières décennies du siècle. Il ne s'exerçait aucun contrôle pour protéger les cours d'eau des répercussions que pouvaient entraîner la construction de routes et de voies ferrées, les embâcles et la présence de débris, la drave, le limonage, la disparition de la végétation riveraine et les nombreux effets de l'abattage, du débusquage et du transport du bois. Des dépôts sédimentaires massifs ont rendu le gravier des frayères improductif et les embâcles et les débris ont gêné l'accès du poisson aux frayères et aux eaux d'élevage. On a depuis supprimé certaines causes de ces premières pertes comme la drave, la construction de barrages et le transport du bois. Bon nombre de cours d'eau côtiers ont pu récupérer pour une bonne part à force de drainage et de reboisement forestier.

Mais il n'est pas possible d'abattre le superbe bois de la montagneuse côte ouest sans perturber, ne serait-ce que de façon temporaire, le milieu aquatique, même en recourant aux meilleures techniques. L'industrie forestière a pris d'énormes proportions en Colombie-Britannique, avec sa ponction de trois cent à quatre cent mille acres de boisés par année et l'abattage s'est pour une bonne part transporté du fond des vallées vers les plateaux, les pentes raides et les sols instables des sources, ajoutant ainsi aux menaces qui pèsent sur la salubrité des cours d'eau.

L'exploitation forestière partout répandue en Colombie-Britannique laisse un paysage dénudé et est tenue responsable du déclin des stocks de saumon. Assurément, dans le passé, les pratiques d'abattage ne tenaient aucun compte de l'habitat du poisson, et comme je l'ai fait remarquer, ces pratiques détruisaient toute vie aquatique. Encore maintenant, les exemples abondent du manque des soins au cours du transport du bois abattu et de la construction de routes. Mais des études sérieuses d'impact de la coupe sur l'habitat du poisson, rendent disponibles certaines preuves maintenant reconnues comme étant scientifiques et qui contredisent des impressions superficielles. Il s'agit du projet de Carnation Creek sur l'Île Vancouver et de certains autres aux États-Unis. Par exemple, certaines études démontrent que la coupe rase ne conduit pas nécessairement à plus de ruissellement; que des résidus stables et en grande quantité dans les cours d'eau sont normaux et rendent le bassin apte à héberger les alevins qui y passent l'hiver; et qu'une hausse de température après qu'on eût éclairci une forêt n'altère pas nécessairement la productivité des stocks de poissons. Mais ces études révèlent aussi que le cours d'eau serait déséquilibré par des activités malencontreuses le long des berges et l'importance capitale des petits ruisseaux et des estuaires pour la survie du poisson.<sup>4</sup>

Qu'il n'y ait pas eu plus d'études de ce genre en Colombie-Britannique est regrettable, alors qu'il est risqué d'extrapoler les données et de prescrire une forme de gestion d'un bassin à un autre.

L'abattage aujourd'hui cause moins de dommages que par le passé et nous savons passablement bien maintenant ce qu'il faut faire pour épargner le plus possible au poisson les séquelles dévastatrices de l'exploitation forestière. Il y a moyen de répartir les opérations de déboisement de façon à ne pas faire disparaître d'un seul jet toute la voûte forestière qui recouvre les voies d'eau; on peut éviter les pentes instables; on peut préserver la végétation riveraine et ne pas brouiller le lit des cours d'eau; il est possible de reboiser rapidement les zones dénudées; on peut enfin modifier de bien des façons les techniques d'abattage et de construction de routes. Pour être cependant efficace, l'application de ces techniques exige passablement de planification de longue haleine et d'information sur la forêt, les sols, le débit des cours d'eau et le

poisson. Les lacunes documentaires actuelles, particulièrement au sujet du poisson et des dispositions qui s'imposent pour intégrer les exigences pertinentes à la protection de l'habitat du poisson aux plans d'exploitation forestière constituent les principaux obstacles à la protection des stocks de poisson.

### **L'exploitation des estuaires et des laisses de mer**

Les estuaires sont au nombre des zones d'évolution les plus critiques pour le poisson. Dans les eaux riches, peu profondes et lentes des estuaires, les saumons migrateurs se regroupent avant d'entreprendre leur vive montaison vers les frayères; c'est aussi dans les marécages des estuaires que les saumoneaux s'arrêtent pour se nourrir et s'acclimater à l'océan, eux qui n'ont encore connu que l'eau douce. L'écologie de ces zones est extrêmement complexe et délicate, non seulement pour les poissons migrateurs, mais pour les autres espèces également. Le hareng, l'éperlan, l'esturgeon, les coquillages et le crabe dépendent de la qualité de l'estuaire et du rivage.

Les estuaires sont aussi les principaux centres d'implantation, d'installations portuaires et d'expédition, d'activités industrielles, de construction de digues, de remplissage, de dragage, d'aménagement de ports de plaisance et d'autres exploitations. La concentration de l'activité humaine dans ces endroits mêmes a atteint un point tellement critique pour le poisson qu'elle est l'objet d'une bonne part des préoccupations dont l'habitat du poisson est la cible.

L'estuaire du Fraser est le plus critique sur la côte du Pacifique. Il se classe bon premier quant à la taille et à la diversité des populations de poissons qui lui sont tributaires. La vallée inférieure du Fraser accueille aussi plus de la moitié de la population humaine de la Colombie-Britannique et abrite une proportion encore plus élevée de l'activité industrielle de cette province. Il s'ensuit donc que le problème d'y protéger l'habitat du poisson est énorme.

### **La pollution**

L'habitat du poisson marin et du poisson d'eau douce peut être détruit non seulement par des voies navigables physiquement perturbantes, mais aussi par la dégradation de la qualité de l'eau. La pollution chimique associée aux pesticides, aux herbicides, aux acides, aux produits pétroliers, aux métaux lourds, aux déversements de substances chimiques et aux autres déchets peut rendre le milieu aquatique toxique pour le poisson et pour les différents organismes aquatiques importants à la production du poisson. Les effets nocifs mais non mortels des polluants ne sont pas toujours évidents, mais peuvent réduire le pouvoir qu'a l'eau de permettre au poisson d'y vivre.

Les déchets industriels tels que les fibres en provenance des moulins de pâte à papier, la sciure des scieries et l'écorce résiduelle de l'exploitation forestière recouvrent parfois les frayères des rivières et des cours d'eau. Le limon qui se dépose à partir de l'exploitation du gravier, de la construction de routes et d'autres exploitations du territoire obstrue les interstices qu'il y a dans le gravier des frayères et empêche ainsi les oeufs d'éclore et les alevins de survivre. Les déchets organiques que déversent en grandes quantités les installations d'évacuation d'eaux-vannes, les usines de pâte à papier, les brasseries, les salaisons et conserveries de viande soutirent l'oxygène de l'eau en se décomposant, ce qui produit une situation intolérable pour le poisson. La chaleur perdue, qui s'ajoute aux eaux usées, produit des réactions biologiques qui ont aussi pour effet de réduire l'oxygène dissous.

Certains des polluants les plus toxiques sont déversés par les exploitations minières. En Colombie-Britannique et au Yukon, ces industries ont proliféré de façon importante au cours des deux dernières décennies et l'envergure de l'exploitation a pris également de l'ampleur. Aussi, l'exploitation minière a présenté une menace croissante pour l'habitat du poisson. Ces dernières années, les projets et les propositions d'exploitation minière sont devenus un foyer de controverse, principalement en raison du risque mal connu qu'ils représentent pour le poisson. Les principales sources d'inquiétude sont la disposition d'énormes quantités de résidus industriels (pierre finement concassée) et le contrôle des effluents chimiques.

Les effets de détérioration de la pollution, particulièrement à partir des égoûts domestiques, ont été évidents principalement sur les stocks de mollusques et de crustacés dans les eaux côtières. Des régions complètes ont été fermées à cause du niveau dangereux des coliformes, entre autres à Boundary Bay, l'anse Burrard, le Fraser, et aux ports de Nanaimo et Ladysmith.

Dans l'estuaire du Fraser, le problème de pollution devient aigu. Près de 200 tuyaux de renvois sont permis dans l'estuaire (en aval du pont Port Mann) ainsi qu'un nombre à peu près égal de déversoirs. Une récente étude officielle de l'estuaire qui rend compte des tendances au niveau qualité de l'eau, depuis 1960, a montré que 80 pour cent des tuyaux de renvois permis excèdent régulièrement, en qualité et en quantité, les limites autorisées d'effluents.<sup>5</sup> Le plus remarquable, cependant, est que la qualité de l'eau ne soit pas plus détériorée, fait qui, croit-on, résulte sans aucun doute du pouvoir qu'a ce grand fleuve de se purifier.

### **L'urbanisation**

L'évolution constante des milieux urbains et commerciaux a détruit ou dégradé une bonne partie de l'habitat aquatique qui baigne et contourne les villes, particulière-

ment dans les principaux centres continentaux inférieurs et la partie sud de l'Île Vancouver. L'aménagement de ponceaux de routes et de rues qui enjambent les ruisseaux, la construction de digues, le dragage des cours d'eau, l'élargissement des rives, l'installation de systèmes de drainage et le déversement d'une légion de substances toxiques opèrent graduellement la destruction de l'habitat du poisson de ces régions. L'égouttement d'une foule de substances toxiques à partir de matériaux servant au remplissage et d'autres provenances, cause un problème capital en plusieurs endroits. Bon nombre de cours d'eau qu'empruntait déjà le saumon ont tout simplement tari sous l'impact de l'aménagement domiciliaire et industriel, particulièrement dans la partie sud de Vancouver, New Westminster et Victoria. D'autres sont grandement dégradés: la rivière Coquitlam, la rivière Brunette et le ruisseau McNally sont du nombre des exemples que l'on a signalés à l'attention de cette Commission. Les autorités municipales commencent tout juste à penser systématiquement à la préservation des cours d'eau naturels qui sillonnent leur territoire.

### **Les déversements d'hydrocarbures**

Au cours de la dernière décennie, les déversements d'hydrocarbures ont posé une menace à l'environnement qui a capté l'attention du monde entier, en particulier les déversements causés par des accidents qui ont mis en cause les gros pétroliers et les plates-formes pétrolières. On a pu observer à plusieurs reprises le manque de moyens dont dispose la technologie d'aujourd'hui pour composer avec les déversements d'envergure et le dommage qu'ils peuvent causer à la vie sous-marine.

Certains produits pétroliers sont mortels pour le poisson mature, même en faibles concentrations,<sup>6</sup> mais leur présence est de loin la plus préjudiciable au poisson qui va sortir de l'oeuf et qui en est encore à l'état larvaire et aux autres organismes marins dont il se nourrit. L'impact est plus grand dans les estuaires et les eaux côtières, d'où leur importance pour le poisson qui ira y frayer, s'y nourrir et y grandir.

Des principales espèces commerciales qu'abrite la côte de la Colombie-Britannique, celle du hareng est probablement la plus sensible. Ce sont les algues et la végétation intertidale, ou les substances rocheuses en l'absence de végétation, qui assurent la reproduction de cette espèce. Une fois écloses, les larves dérivent presque en surface au gré des courants. La pénétration de pétrole peut détruire les oeufs et les larves. Sont également vulnérables à l'état larvaire la crevette, la crevette rose, le crabe et divers coquillages et certaines espèces du poisson de fond. Certaines de ces espèces n'alimentent pas de pêches importantes mais se retrouvent en abondance et font partie de la chaîne alimentaire des espèces commerciales. Même des espèces parmi les plus résistantes seraient affai-

blies ou polluées par le pétrole et deviendraient de ce fait irrécupérables.

Les agents utilisés pour décomposer, émulsifier et précipiter les déversements d'hydrocarbures afin de les nettoyer sont encore plus préjudiciables au poisson de fond du fait qu'ils sont parfois toxiques eux-mêmes. Parfois ils sont intrinsèquement toxiques, mais même sans être toxiques, les hydrocarbures précipitants peuvent empoisonner le poisson directement ou par le biais de la chaîne alimentaire.

Il est heureux que la côte de la Colombie-Britannique n'ait eu à subir que quelques déversements d'hydrocarbures, dans l'ensemble, et que le dommage permanent causé au poisson n'ait pas été plus considérable. Mais la circulation des pétroliers canadiens et américains qui s'accroît, l'exploitation de ports pétroliers et particulièrement la perspective d'engager une activité de forage sont pour le poisson des sources de danger additionnelles contre lesquelles la technologie dont nous disposons n'offre qu'une protection limitée.

#### Autres répercussions

Les menaces susmentionnées ne sont que certains des dangers les plus manifestes pour l'habitat du poisson; on peut citer aussi la construction de routes, de chemins de fer, d'oléoducs et de lignes de transport. La dégradation progressive de la qualité de l'eau, parfois due à des sources identifiables telle l'agriculture, apporte d'autres problèmes. Les contaminants sont souvent non mortels et difficiles à retracer ou à quantifier. Au cours de ces dernières années, le prix élevé de l'or a entraîné d'énormes activités sur l'emplacement de mines causant de nombreux dommages à l'habitat du poisson de par le dragage et les déviations des cours d'eau.

Les changements naturels de l'environnement sont également importants. Pêcheurs et biologistes savent que les déplacements imprévisibles des courants de l'océan peuvent modifier profondément les modes de migration des populations de poisson; les sécheresses et le faible niveau des eaux durant l'été peuvent influencer sur le poisson d'élevage et rendre les frayères inaccessibles; un froid extrême ou de fortes pluies (comme celles qui sont tombées en automne 1980) peuvent dévaster les oeufs qui passent l'hiver dans le gravier du cours d'eau et ainsi de suite. La portée de tels événements est habituellement plus sérieuse quand les populations de poissons se trouvent déjà victimes d'autres dommages causés à leur habitat ou quand il y a notamment surexploitation.

### LA POLITIQUE DE GESTION DE L'HABITAT

Ainsi, l'environnement qui sous-tend nos pêcheries du Pacifique est assailli de toutes parts. Afin de le protéger, pour conserver nos ressources halieutiques, nous aurons

besoin d'une politique de gestion de l'habitat qui sera globale et rigoureuse. Sans remise en question, ces activités pourraient nuire, et dans bien des cas causer des torts irréparables aux pêcheries du Pacifique.

Telle la terre qui nourrit les récoltes, l'habitat du poisson doit être perçu comme étant, de plein droit, une ressource naturelle. La nature, si riche, voit son habileté à produire du poisson, diminuer lorsque des déchets dangereux sont précipités dans ses eaux, lorsque les poissons se voient priver de leur passage dans les cours d'eau ou que leur environnement est troublé par toutes autres activités de l'homme. Sous cet éclairage, le souci de la qualité de l'habitat fait partie intégrante de la gestion et de la mise en valeur des pêcheries, et fera l'objet de nos propos dans les chapitres qui suivent. Les stocks naturels décimés pourront être restaurés par le biais de techniques de mise en valeur sûres et par une gestion efficace de la pêche, mais à condition que l'environnement puisse supporter de larges populations. En dernier lieu, la santé de l'habitat déterminera la productivité des lieux de pêche.

Le rôle du Parlement quant à la protection de l'habitat prend sa source auprès d'une compétence constitutionnelle sur les pêches du littoral et dans les eaux intérieures. Les cours ont maintenu que cette autorité dépasse le simple règlement des activités de la pêche pour mettre en force la législation dont le but est de protéger l'habitat.<sup>7</sup> En foi de ce document, les clauses de la Loi sur les pêches interdisent le "dommage, la rupture ou la destruction de l'habitat du poisson" (article 31) et le "dépôt de substances délétères... dans les eaux fréquentées par le poisson" (article 33(2)). Il est mentionné dans les autres sections que "des installations soient construites afin que le poisson traverse les digues et les autres obstructions (article 20) et que des écrans soient installés à l'entrée, là où commence la dérivation des eaux (article 28). Cependant, en Colombie-Britannique, la province est propriétaire de la plupart des hautes terres et des eaux douces qui donnent refuge au poisson et contrôle la plupart des bois et des ressources minières (en tant que propriétaire foncier), qu'elle assigne à des intérêts privés par le truchement d'une variété d'ententes. Elle conserve un pouvoir législatif sur les affaires municipales et sur la plupart des activités en montagne qui menaceraient l'habitat du poisson.

Ce partage de la propriété et de la juridiction entre les deux paliers de gouvernement prend naissance à partir de la difficulté associée à la protection de l'habitat dans la province. Le Gouvernement fédéral peut réglementer les activités qui empiètent sur l'habitat du poisson même s'il n'est pas propriétaire de la terre et des ressources en eau. Ainsi, tous les exploitants sur une terre provinciale de la Couronne en forêt, ou sur les emplacements des mines, doivent servir deux maîtres: ils doivent se plier aux termes des ententes sur la ressource avec le Gouvernement provincial, tout en s'assurant que leurs activités ne contre-

viennent pas avec la Loi sur les pêcheries. Aussi bien, les gains qui résultent des développements de la ressource semblent revenir à la province et à des intérêts privés, alors que les coûts qu'ils occasionnent à l'habitat du poisson sont largement supportés par le Gouvernement fédéral et ceux qui dépendent du poisson.

Les activités en terrain privé, comme les opérations privées de coupe, les développements fonciers et ainsi de suite, n'entraînent pas les agences provinciales dans une même mesure. Mais les clauses de la Loi sur les pêcheries s'appliquent à eux, aussi bien, piègeant les intérêts privés qui vont directement à l'encontre de la santé de l'habitat du poisson.

La tâche de concilier l'usage des terres publiques et privées avec les besoins des ressources en pêche est une question capitale qui doit entrer dans la formulation d'une politique de gestion de l'habitat. Sous la politique actuelle, le ministère des Pêches et des Océans se rattache à des programmes d'organismes du Gouvernement provincial pour avoir l'occasion de réviser les projets à proximité des cours d'eau. En tout dernier ressort, le succès de ces ententes repose sur la connaissance qu'a le Ministère de l'habitat qu'il tente de protéger, des objectifs qu'il essaie de rencontrer et les mécanismes légaux ou autres qui sont disponibles pour remplir son mandat. Ces sujets seront discutés ci-après.

### **L'information sur l'habitat**

Malgré l'importance centrale qu'on accorde à l'habitat dans la Région du Pacifique, et bien que la connaissance de l'habitat soit essentielle à la gestion et au développement de la pêche, le Ministère ignore, d'une façon surprenante, dans quel état il se trouve et connaît très peu son aptitude à soutenir le poisson. Ses qualités varient énormément d'un système hydrographique à l'autre et dépendent de la taille, de la condition du gravier, des caractéristiques hydrologiques, du couvert des rives, du niveau de substances nutritives dans les rivières et les lacs, des modèles de marées et de la végétation dans les estuaires, entre autres. Toutes ces dimensions déterminent la capacité de la terre et de l'eau à rendre viable l'environnement aux poissons, mais jusqu'à maintenant le Ministère n'a pas fait un inventaire complet de l'habitat dans la Région.

Ce manque d'information de base nuit à une planification efficace. D'autant plus que le Ministère a besoin de ces informations pour en arriver à des ententes avec les industries des autres ressources. Sans ces informations, les gestionnaires des pêches ne peuvent clairement évaluer l'impact des opérations proposées et ceux qui les proposent ne peuvent pas élaborer les moyens d'éviter ou de minimiser les dommages.

Le ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique a déjà initié un programme informatisé d'inven-

taire aquatique et je crois savoir que le ministère des Pêches et des Océans a scruté différentes méthodes de collecte, de compilation et de diffusion de données (un sujet sur lequel je reviens dans le chapitre 6). Dans mes recommandations, j'ai l'intention de reconnaître cette nécessité aux deux gouvernements d'obtenir des renseignements en ce qui concerne l'habitat et qu'on réduise ainsi le chevauchement des activités.

### **1. Le Gouvernement du Canada doit inviter le Gouvernement de la Colombie-Britannique à établir un programme commun visant l'établissement d'un répertoire exhaustif des habitats du poisson des eaux douces et des estuaires de la Colombie-Britannique. Ce répertoire doit présenter une description des caractéristiques biophysiques des secteurs particuliers de l'habitat du poisson, ainsi qu'une évaluation de leurs possibilités sur le plan de la production de poisson.**

Le programme devra en être un très sérieux et devra combiner, étendre et coordonner les efforts actuels des deux gouvernements à produire un inventaire systématique, tout au moins en ce qui concerne les systèmes aquatiques les plus importants de la province, au terme de l'entente. Et, pendant qu'il complètera le Programme intergouvernemental de mise en valeur des salmonidés dont on a fait état au chapitre 5, l'inventaire devra être organisé séparément et la contribution des deux gouvernements pourra comprendre des aspects dissemblables. Au chapitre 18, je propose que tous les deux soient associés dans une entente générale fédérale-provinciale en matière de pêcheries. Le coût de cet inventaire devra être partagé entre les deux gouvernements dans des proportions qui devront être négociées. Le coût total dépendra de la précision de l'information recherchée.

L'inventaire devra être mis sur pied dans le but de fournir aux autorités fédérales et provinciales, les données hydrologiques requises ainsi que l'information nécessaire pour évaluer la capacité des systèmes d'eau à soutenir les populations de poissons, spécialement le saumon. De plus, il devra indiquer les occasions de mise en valeur de l'habitat, que ce soit par l'amélioration des cours d'eau ainsi que par d'autres mesures appropriées. Les bassins devront être classés ou zonés selon leur potentiel à produire le poisson afin d'établir une planification régionale cohérente.

### **Les objectifs de gestion de l'habitat**

Le Ministère définit l'objectif de gestion de l'habitat comme ceci: "de conserver et d'aménager l'habitat d'espèces aquatiques devant être géré par le fédéral de telle sorte que cela serve les buts de gestion de la ressource que sont les pêches".<sup>8</sup> Quoique je ne puisse pas critiquer ce principe, le Ministère devrait être guidé par des objectifs plus précis, et ceci pour deux raisons. D'abord, comme je

l'explique dans le chapitre suivant, le Ministère a besoin de buts explicites de production du poisson afin de pourvoir à des objectifs de gestion à long terme et ces buts doivent reposer sur des perspectives de la capacité d'un habitat à produire. Aussi je propose que ces buts s'appuient sur une large utilisation de l'habitat existant à son état naturel et de la productivité additionnelle résultant de sa mise en valeur. Ensuite, les objectifs explicites pourront renforcer la position du Ministère auprès des industries que menacent l'habitat et fournir une ligne de conduite contre laquelle des mesures proposées dans un bassin pourraient y être confrontées. En ne se proposant pas de cibles propres qui soutiendraient ses positions, le Gouvernement doit se tenir sur la défensive et souvent réagir de façon négative devant de nouvelles propositions.

L'approche du Gouvernement fédéral face à la protection de l'habitat doit être compatible avec ses responsabilités vis-à-vis la ressource en général. De concert avec son autorité sur les pêches, le Gouvernement a le devoir correspondant d'assurer que la ressource soit entretenue et utilisée avec sagesse pour le mieux-être des Canadiens dans leur ensemble. Cette question mérite qu'on s'y arrête parce que trop souvent la ligne qui sépare la responsabilité du fédéral et du provincial en ce domaine, est floue, laissant l'impression que le public desservi par les deux gouvernements est le même. Ceci n'est pas le cas: en gérant les pêches du Pacifique, le fédéral est responsable vis-à-vis les Canadiens; non seulement ceux de la Colombie-Britannique mais aussi vis-à-vis ceux des autres parties du Canada. La nécessité de reconnaître l'ampleur de la responsabilité fédérale et d'en tenir compte deviendra plus pressante à mesure que seront rationalisées les pêches et que seront dévoilés les revenus publics, dans mes propositions, à la III<sup>e</sup> partie de ce rapport.

Ceux qui s'intéressent à la ressource halieutique parfois viennent suggérer qu'on ne devrait jamais sacrifier un habitat naturel au profit d'une exploitation d'un autre type. Une telle position n'est guère réaliste, considérant les programmes de développements socio-économiques plus larges et interdépendants de la côte du Pacifique. On ne peut pas assumer que les Canadiens, dans l'ensemble, tireraient meilleur profit d'un gel des habitats du poisson dans leur état présent si encore on pouvait le faire. Dans certains cas, l'habitat du poisson peut être amélioré ou étendu, permettant de réaliser des avantages en terme de pêches qui surpassent les concessions requises en d'autres domaines; en d'autres cas, une autre forme d'aménagement viendra procurer des avantages plus grands que n'en rapportait l'exploitation d'un habitat perdu. L'habitat du poisson, comme de tout autre ressource, doit se plier aux nécessités des circonstances, si l'on veut assurer aux habitants de ce pays, avec le temps, un maximum d'avantages.

Aussi, dans l'exercice de son autorité sur les pêches, le Gouvernement fédéral doit voir à ce que l'habitat ne soit

pas sacrifié à aucune autre valeur en rivalité, comme l'exploitation forestière, les mines, l'énergie hydro-électrique et l'aménagement des terres; et ce en aucune raison à moins que les avantages qu'en retireraient les Canadiens dépasseraient la perte en capacité de production du poisson. Mes recommandations, qui suivent, vont dans le sens d'une structure opérationnelle pour implanter cette politique générale.

Le rôle particulier du ministère des Pêches et des Océans est d'assurer que la capacité de production d'un habitat naturel soit protégée contre tout dommage dérivant d'activités industrielles, et si le dommage est inévitable, dans des circonstances particulières, qu'une pleine compensation soit versée pour une mise en valeur, ailleurs, de la capacité de production.

- 2. La politique du Ministère doit s'assurer que la capacité totale de production du poisson de la région ne sera pas diminuée par suite d'activités industrielles et autres qui nuisent à l'habitat du poisson. Les dommages discernables et mesurables à l'habitat du poisson qu'occasionnent des projets particuliers ne devraient être tolérés que s'ils sont entièrement compensés par un accroissement de la capacité de production du poisson à un autre endroit.**

Cette proposition laisse sous-entendre la nécessité d'une ferme législation afin de protéger l'habitat du poisson contre les activités qui le menacent et d'habiliter le Ministère à fonctionner en position de force. Je reviendrai sur ces dispositions législatives plus loin dans ce chapitre.

#### **Une politique de compensation**

Afin que la capacité de produire le poisson d'un habitat soit maintenue face aux nouveaux projets industriels et autres aménagements qui le menacent, le Ministère doit se pourvoir d'un guide opérationnel clair. Mes propositions visent à s'assurer que toutes les mesures seront prises, lesquelles éviteront ou minimiseront le dommage à l'habitat du poisson; et que seulement si celles-ci ne préservent pas la capacité de production, devra-t-on songer à d'autres solutions de rechange.

- 3. Le Ministère doit adopter une politique officielle pour évaluer les travaux projetés qui menacent l'habitat du poisson et pour déterminer, au besoin, des modes de compensation, compte tenu des principes suivants:**
  - i) Lorsqu'il étudie les propositions concernant de nouveaux projets, le Ministère doit examiner leur incidence sur l'habitat du poisson et tous les moyens permettant d'éviter ou de réduire au minimum les effets nocifs sur le poisson;**
  - ii) Il faut exiger des promoteurs qu'ils prennent toutes les mesures raisonnables afin d'éviter ou**

de réduire la détérioration de l'habitat du poisson;

- iii) Si de telles mesures ne suffisent pas à éviter la détérioration de l'habitat, le Ministère doit avoir l'autorisation (mais non être tenu) d'approuver le projet, mais à condition seulement que la réduction de la capacité de production du poisson soit entièrement compensée par un accroissement de cette capacité à un autre endroit. Au fin de la compensation, le promoteur doit établir une nouvelle capacité de production du poisson ou verser une indemnité en espèces permettant au Ministère de rétablir l'équivalent de la capacité de production perdue. L'indemnité en espèces doit être versée au Fonds de conservation des pêcheries du Pacifique (recommandé ci-dessous).

Ces propositions devront être considérées à partir d'un système de dispositions, de procédures de révision particulière et d'approbation décrites ci-dessous.

Une compensation sous la forme de travaux d'amélioration d'un habitat sera particulièrement considérée lorsqu'un entrepreneur, soit une compagnie forestière possédant la main-d'oeuvre et l'équipement, pourrait accomplir utilement la mise en valeur d'un cours d'eau dans le lieu où sont exécutés les travaux. Une indemnité en espèces sera plus appropriée lorsque les mesures prises devront être réalisées par le Ministère et tout probablement en un autre endroit.

J'insiste pour que la décision, à savoir quels sortes d'arrangements seront plus appropriés à chaque cas particulier et la forme qu'ils présenteront, provienne du Gouvernement et non pas des entrepreneurs. Ces mesures devront être appliquées avec précaution, ne devant pas être prévues comme étant uniquement une substitution, mais une adjonction nécessaire à une planification d'une ressource pleinement intégrée, (telle que décrite ci-dessous). Aussi, on n'accordera pas de compensation pour seulement réparer des dommages qui pourraient être raisonnablement évités, et là où il serait imprudent, pour des raisons biologiques ou autres, de sacrifier des stocks particuliers.

Dans le cas où l'indemnité en espèces prévaut, le montant du coût de remplacement de la perte de la capacité de production sera déterminé selon une évaluation faite par le Ministère. L'argent sera déposé dans un fonds réservé exprès pour la mise en valeur de l'habitat.

4. Il faut créer un fonds, appelé le Fonds de conservation des pêcheries du Pacifique, dont l'administration incombe au ministère des Pêches et des Océans. L'argent versé à ce fonds, à titre de compensation pour les dommages occasionnés à l'habitat du poisson, ne doit être engagé que pour l'amélioration de

l'habitat et d'autres mesures de production du poisson.

Ces propositions vont dans le sens d'assurer le maintien dans la Région du Pacifique de la production combinée de la terre et de l'eau du poisson, tout en permettant d'être assez souple pour répondre à d'autres demandes sur l'habitat, en des endroits particuliers. Une attention particulière sera portée aux dommages infligés à l'habitat qui pourront être déterminés à l'avance et qui seront quantifiables en termes de perte potentielle de production du poisson. Le Ministère devra faire un effort spécial afin d'élargir ses connaissances des changements qui touchent la capacité de production de poisson lorsqu'un habitat a été endommagé. Mais une information imparfaite ne devrait pas retarder la venue des réformes que je propose ici; il s'agira d'user des précautions dans leur application. Le Ministère provincial de l'Environnement s'est engagé dans cette direction en créant le Fonds de conservation de l'habitat naturel, qui apparemment connaît beaucoup de succès.<sup>9</sup>

Le rôle du Ministère de déterminer une atténuation appropriée des dégâts et une compensation devra être très technique. Il comportera les évaluations des pertes anticipées, et des poissons et de l'habitat concerné, et la prescription des mesures qui remédieront à la situation. Ainsi, le Ministère prendra en considération les aspects biologiques et ceux de l'ingénierie, domaines dans lesquels son expertise est largement reconnue.

On fait parfois valoir qu'un projet entraînera des avantages socio-économiques qui auront plus de poids que les pertes de poisson qu'il causera; et parce que ces avantages prendront une autre forme, plus indirecte (de par la création d'emplois, les gains d'échange avec l'étranger, la défense nationale et ainsi de suite...) une pleine compensation pour les dommages causés à l'habitat ne serait pas requise. Dans ces cas là, la responsabilité de porter un jugement relèvera carrément du Cabinet.

Conformément, je recommande que:

5. Si on considère qu'il est dans l'intérêt public d'exempter un projet des dispositions concernant l'atténuation et la compensation des dommages à l'habitat du poisson, la décision doit être rendue non pas par le Ministère, mais par le Cabinet fédéral.

Toutes exemptions de ce genre devront être accordées pour des raisons précises et le public devra en être informées.

#### La mise en valeur de l'habitat

Jusqu'à tout récemment les réactions du Ministère en ce qui a trait à l'habitat ont été de chercher à parer les menaces posées par un grand nombre d'activités. Mais comme le mentionne le tableau 3-1, des fonds ont été

alloués à l'amélioration de l'habitat du poisson dans le cadre du Programme de mise en valeur des salmonidés. Comme je l'ai recommandé plus avant, les sommes qu'a reçu le Fonds de conservation des pêcheries du Pacifique devraient être réservées dans ce but et à l'application des mesures prescrites. En outre, les montants consacrés à la mise en valeur de l'habitat devront suivre les critères établis pour les projets qui relèvent du Programme de mise en valeur des salmonidés dont il est fait mention au chapitre 5.

### La gestion intégrée de la ressource

Le Ministère a la responsabilité de gérer avec soin l'habitat disponible, de le développer, même au détriment des autres valeurs, partout où cela pourrait être avantageux pour les Canadiens en général; et de le sacrifier uniquement, lorsque des mesures peuvent en compenser la perte.

Lorsque dans une zone géographique se côtoient des activités industrielles et du poisson, un besoin évident se fait sentir de résoudre les conflits entre divers intérêts concurrents. En règle générale, je préconise que:

#### 6. Le Ministère doit adhérer formellement au principe d'une gestion et d'une planification intégrées de la mise en valeur des ressources.

Ce principe a déjà été endossé par les gouvernements fédéral et provincial dans l'entente sur la mise en valeur des salmonidés:

...Le Canada et la Colombie-Britannique s'entendent pour qu'au niveau de la mise en oeuvre du Programme soient reconnus les principes de la pratique d'une gestion intégrée de la ressource.<sup>10</sup>

Ma recommandation laisse sous-entendre un élargissement de l'engagement qu'a le Gouvernement fédéral face à ce principe.

**La méthode de consultation** Le Ministère participe à une variété d'ententes avec d'autres agences fédérales, des ministères provinciaux, des municipalités et des intérêts privés dont les actions menacent l'habitat du poisson. Quelque 8,000 consultations à propos d'aménagements parviennent, chaque année, au Gouvernement. Elles proviennent, en grande partie de l'industrie forestière. En 1981, des permis de coupe d'arbres ont nécessité à eux seuls plus de 2,000 consultations. Ces procédures ont, jusqu'à maintenant, un caractère officieux et ne portent pas à conséquence, sur le plan légal, et n'entraînent aucunes sanctions, selon la législation sur les pêches.

Lors de ces consultations avec des agences provinciales de la ressource ou avec des municipalités, le Ministère traite habituellement avec l'organisme gouvernemental en cause. Par exemple, les demandes de coupe de bois des

compagnies forestières sont référées par le Ministère provincial des Forêts au Ministère fédéral et sont finalement approuvées par le Ministère provincial. Le Ministère fédéral suggère les modifications nécessaires afin de protéger l'habitat du poisson. Si ces modifications sont acceptées par le Ministère provincial des Forêts, elles sont indiquées sur les permis de coupe émis aux compagnies forestières. Avec quelques variantes, la même approche générale est utilisée en ce qui concerne les opérations minières, la construction de routes de digues, les travaux municipaux et ainsi de suite. Lorsque des organismes fédéraux initient des projets, on applique la même procédure et le Ministère participe à l'Évaluation environnementale et au processus de révision des projets, comme c'est le cas pour l'aménagement d'un port ou d'un aéroport.

Les consultations ainsi que toutes les procédures de planification intégrées sont un apport considérable pour la cause de l'habitat que l'on cherche à protéger. Je recommande donc que:

#### 7. Le Ministère doit continuer de participer aux consultations avec les organismes provinciaux et fédéraux.

Pour assurer l'efficacité dans le déroulement des consultations, certaines conditions doivent être rencontrées.

Premièrement, le Ministère aura besoin de beaucoup d'information sur l'habitat touché par un aménagement quel qu'il soit et sur sa sensibilité aux perturbations. Ceci confirme l'importance d'un inventaire recommandé plus tôt. (Au chapitre 6, je ferai part du besoin d'étendre la recherche sur l'habitat du poisson et des effets des perturbations.)

Deuxièmement, le Ministère doit participer le plus tôt possible à la planification des aménagements proposés afin d'influencer, au bon moment, les orientations, avant que des positions ne soient prises par les autres organismes gouvernementaux et par des intérêts privés. De par les étapes courantes de la consultation, le Ministère a toutefois peu de contrôle sur le moment de sa participation puisqu'il ne peut répondre avant d'avoir été instruit d'une proposition. Je considère ceci assez sérieux et déplore les faiblesses des systèmes de consultations lorsqu'administrés de cette façon.

Troisièmement, le Ministère a besoin de s'engager davantage dans ce domaine. Alors qu'un inventaire de l'habitat aidera à déterminer les problèmes et les priorités, le Ministère, par sa participation dans la planification de la ressource obtiendra du succès, mais à condition que son personnel se déplace et visite les lieux, afin de constater ce qui est proposé et ainsi en arriver à juger comment la productivité de l'habitat peut en être affecté.

**L'approbation** Avec plus de 8,000 consultations par année, un personnel réduit et un manque d'information,

le Ministère peut difficilement les prendre toutes en considération. Selon l'entente actuelle, le Ministère contribue de façon très inégale et souvent superficielle à la planification de la ressource et les promoteurs encourent de graves retards.<sup>11</sup> De toute manière, la plupart des sujets de consultation ne posent pas de sérieuses menaces à l'habitat, et le fardeau d'avoir à réviser chacun d'entre eux avec précision pourrait être évité. Afin d'encourager le Ministère à concentrer toute son attention et ses ressources sur les propositions dont la réalisation menace le plus l'habitat du poisson, je recommande que:

8. **La Loi sur les pêcheries doit offrir au Ministère, à l'auteur d'une proposition ou au promoteur d'un projet en cours, la possibilité de demander la réalisation d'une étude détaillée par le Ministère, concernant les effets du projet sur l'habitat du poisson. Aux fins de la réalisation de telles études, le Ministère doit être autorisé à exiger du promoteur qu'il fournisse, à ses frais, des plans détaillés, des normes et des évaluations du projet et qu'il produise les données sur le terrain et autres renseignements requis à cette fin.**
9. **Une fois l'examen de la proposition achevé, le Ministère doit être autorisé à la refuser ou à l'approuver officiellement, sous réserve de conditions acceptables. Le promoteur doit être avisé de l'approbation de la proposition soit directement, soit indirectement, par l'entremise d'un autre organisme gouvernemental en question (par exemple les offices provinciaux de lutte contre la pollution ou les ministères provinciaux des Forêts).**
10. **Les conditions de l'approbation doivent comprendre des mesures d'atténuation qu'il incombe au promoteur d'adopter. Lorsque la détérioration de l'habitat du poisson est inévitable, l'approbation doit également stipuler des mesures de compensation (tel que recommandé ci-dessus).**

Ces mesures permettront au Ministère de rencontrer plus efficacement ses responsabilités de protection de l'habitat du poisson, en portant son attention sur les aménagements qui auront un impact important sur l'environnement. Je propose, dans le chapitre 18, que des mesures de coopération soient contenues dans une entente entre les gouvernements fédéral et provincial pour régler tous sujets de consultations et l'approbation qui suivra. Dans ce chapitre, je propose plus loin de renforcer les approbations en les rendant exécutoires à la fois pour le Ministère et pour les promoteurs.

**Les études des bassins** On a recours à la Loi sur les ressources en eau du Canada<sup>12</sup> qui offre, dans la Région du Pacifique, un mécanisme de planification pour la mise en valeur des bassins hydrographiques, dans le cadre d'études fédérales-provinciales de l'estuaire du Fraser et des bassins de la Thompson, de l'Okanagan et du Yukon.

Des exercices de ce genre n'ont pas tellement fourni de lignes de conduite aux opérations de mise en valeur de la ressource, mais ont permis d'emmagasiner des informations valables sur les modèles des ressources en usage et leurs interactions.

Ces études entreprises sous la Loi sur les ressources en eau du Canada et selon les procédures de planification régionale provinciale sur les rivières, bassins et estuaires ont de par leur utilité, permis de déterminer les valeurs relatives des activités dans les bassins et les problèmes qui peuvent surgir. À partir de celà, je recommande ce qui suit:

11. **Le Ministère doit continuer de participer aux études sur les bassins hydrographiques, en collaboration avec d'autres organismes fédéraux et provinciaux.**

Des études de ce genre peuvent servir de point de départ d'une planification précise d'opérations dans le futur.

### LA LOI DE L'HABITAT ET SON APPLICATION

Les principaux et les plus puissants instruments pour légalement protéger l'habitat du poisson sont inscrits dans la Loi sur les pêcheries.<sup>13</sup> Au cours des dix dernières années, la controverse s'est installée au sujet de leur évolution et de leur utilisation; leur efficacité et leur mise en application ont été un thème qui est souvent revenu au cours des audiences publiques de la Commission.

Les conditions requises à la protection de l'habitat figurent depuis longtemps dans la Loi sur les pêcheries. Les dispositions exigent l'installation de passes migratoires autour des digues, des autres obstructions et celles d'écrans à l'endroit des dérivations de cours d'eau, font partie de la loi depuis de nombreuses années. Ces exigences ont une portée relativement peu étendue et ne présentent aucun véritable problème.

#### Interdictions en regard de la perturbation et de la contamination de l'habitat du poisson

La Loi sur les pêcheries interdit à quiconque d'altérer l'habitat du poisson (article 31) et de le polluer (article 33(2))<sup>14</sup>. Cet aspect de la législation est de loin le plus controversé. En 1970 et 1977, les autres industries et les gouvernements des provinces se sont vigoureusement opposés à des amendements visant à en renforcer les dispositions. Le Ministre de la Colombie-Britannique résumait ses critiques dans les termes suivants:

L'objectif mutuel visant à éviter le chevauchement des règlements gouvernementaux, particulièrement en ce qui a trait aux industries dont l'expansion est axée sur l'exploitation d'une ressource, ne sera pas bien servi par la loi proposée. La collaboration étroite dont nous avons profité dans le domaine de l'environnement

ronnement risque d'être compromise. La loi proposée vise une ressource unique bien que d'importance considérable pour cette province, mais ne tient pas compte de l'utilisation de multiples ressources essentielles à la mise en valeur d'une saine économie en Colombie-Britannique.<sup>15</sup>

L'article 31 de la Loi interdit "tout travail ou toute entreprise qui résulterait en une altération nuisible, une interruption ou une destruction de l'habitat du poisson". L'habitat y est largement défini et, puisque les opérations industrielles dans les bassins hydrographiques nuisent presque toutes à l'habitat, d'une manière ou d'une autre, même si c'est de façon subtile, cet article englobe une application très large avec une autorisation spéciale, des activités pourraient ne pas être soumises à cette interdiction générale, mais ces dispositions ne sont pas évoquées, dans la Région du Pacifique.

Le contrôle de la pollution est au cœur de l'article 33(2) qui interdit de déposer une quelconque substance délétère, dans les voies d'eau poissonneuses ou en quelque lieu où cette substance nocive pourrait atteindre de telles eaux. Puisqu'en suffisantes concentrations toute substance peut être délétère pour le poisson et que le drainage des terrains se fait en direction des cours d'eau, cette clause est aussi très étendue.

Les effluents dont les concentrations sont permises et dont la spécification est inscrite dans la réglementation, n'entrent pas dans cette clause. Six industries sont visées par cette réglementation. Des six, quatre relèvent des domaines suivants: pâtes et papier, exploitation minière, production de chloralkalis et raffinerie de pétrole. Les normes s'appliquent à la grandeur du pays. Le Service de protection de l'Environnement du ministère fédéral de l'Environnement, dont la responsabilité première est d'administrer l'article 33, discuté ici, voit à ce que les normes soient appliquées rigoureusement à l'endroit des nouveaux projets en consultation avec le ministère provincial de l'Environnement. Dans le cas d'usines qui n'obtempèrent pas aux règlements, une négociation a lieu avec les exploitants pour établir un programme de sorte qu'elles se conformeront, après un laps de temps, aux règlements. Entre-temps, ces projets sont techniquement en infraction selon l'article 33. Des règlements de contrôle des effluents adaptés aux circonstances peuvent être faits pour des projets individuels comme cela s'est fait dans le cas controversé des opérations de Amax Mine, à Alice Arms.

D'autres clauses dans la Loi rendent les pollueurs responsables des coûts encourus par la Couronne, pour le nettoyage des lieux de décharge non autorisés des substances délétères, et pour les pertes qui en ont résulté et celles qu'ont subi les pêcheurs de la pêche commerciale.

En outre, le Ministre est autorisé à exiger des explications de la part des contrevenants réels ou éventuels aux articles 31 ou 33, ou menacer de le faire. Avec l'approbation du Cabinet fédéral, il peut demander que les opérations soient limitées, modifiées ou même suspendues.

Les propriétaires doivent, selon la Loi, faire rapport de toute contravention non prévue aux articles de la Loi et en conséquence faire en sorte de prévenir ces incidents ou d'y remédier. Celui dont les employés ou agents ont contrevenu à l'un ou l'autre de ces articles (31 ou 33) est passible de sanctions à moins que l'offense ait été commise à son insu et qu'il ait fait preuve "de diligence pour l'éviter".

Les peines réservées aux infractions à ces règlements sont parmi les plus élevées selon la Loi sur les pêcheries (voir chapitre 16, tableau 16-5). Une condamnation en vertu de l'article 33 peut entraîner des amendes allant jusqu'à \$100,000; quant à l'article 31, il n'y a pas de limites au montant de l'amende.

Le Gouvernement fédéral ne possédant que très peu de terre et aucune étendue d'eau douce qui abrite les habitats du poisson les plus névralgiques de la Colombie-Britannique, ne peut pas, pour les protéger, employer des moyens tels que les permis, la location ou d'autres mesures semblables. La raison en est simple. La législation, dans ce cas, se doit d'être fortement punitive afin de protéger l'habitat du poisson, mais elle doit surtout être en même temps étendue et contraignante. Les articles 31 et 33 de la Loi sur les pêcheries possèdent ces traits essentiels: alors en dépit de la critique et vu l'attention qu'on porte à cette question, je recommande que:

#### **12. Les articles 31 et 33(2) de la Loi sur les pêcheries doivent être conservés tels quels en substance.**

Je m'empresse d'ajouter que les dispositions de la Loi n'assurent pas entière protection à l'habitat. Ces dispositions ont fait l'objet de critiques. On leur reproche leur limitation et leur défaut de reconnaître l'existence d'autres utilisateurs de la ressource et le refus de fournir une planification et une exploitation intégrées de la ressource.

La Loi sur les pêcheries passe sous silence l'existence d'autres usages ou d'autres utilisateurs des ressources, ce qui place les agents (des pêches), à notre avis, dans une situation très pénible. Le processus actuel de consultation s'applique, en dépit plutôt qu'en raison de la Loi, sur les pêcheries et lui met des oeillères. Ces agents accomplissent une tâche très louable, compte tenu du mandat dont ils sont investis.<sup>16</sup>

Les recommandations exprimées plus tôt au cours de ce chapitre allégeront certaines de ces difficultés: en ménageant une meilleure information pour la planification

d'autres activités dans les bassins hydrographiques; en faisant participer davantage les autorités des pêches à la planification et la gestion intégrée de la ressource; et sur les lieux d'activités nuisibles en faisant porter plus d'attention aux menaces les plus sérieuses et en offrant une compensation là où les dommages ne peuvent pas être évités. Dans le chapitre 21, je recommande qu'une nouvelle législation sur les pêcheries autorise, de façon officielle et précise, le Ministère à être engagé dans une telle planification.

Mais du moment que le Ministère reçoit une proposition d'exploitation et qu'il arrive à une conclusion sur les conditions acceptables à la poursuite des travaux, toute approbation doit lier formellement le promoteur et le Ministère. Ceci fait défaut dans notre système de consultation et peut être considéré comme un manque de sérieux. Le Ministre a le pouvoir de demander qu'on lui remette les plans détaillés du projet afin de les examiner. Même si l'entrepreneur apporte les modifications proposées par le Ministre, il demeure passible de poursuites selon des dispositions plus larges de protection de l'habitat aux termes de la Loi sur les pêcheries. Il en va de même pour tous ceux dont les propositions ont été acheminées au Ministère, qu'ils aient ou non donné suite aux suggestions des responsables de la protection de l'habitat. Ces ententes laissent planer une incertitude: en dépit du fait que les activités aient été approuvées par les responsables de la protection de l'habitat, les projets demeurent virtuellement sensibles aux termes de la Loi sur les pêcheries. Du point de vue de l'administration publique, le processus de révision est maintenu trop vague.

Mes recommandations à ce sujet vont dans le sens de remédier aux lacunes dans le système d'approbation.

**13. Quand le Ministère approuve une proposition, le promoteur doit mettre en oeuvre son projet sans être passible de poursuite, en autant qu'il respecte les conditions prescrites. Une disposition générale doit permettre au Ministère de restreindre ou de suspendre les activités, si l'habitat du poisson est gravement endommagé ou menacé en raison de circonstances qui étaient imprévisibles au moment où le projet a été approuvé.**

Aussi, l'exploitant n'aura pas *carte blanche* pour exploiter l'habitat sans considération, une fois reçue l'approbation du Ministère, mais il lui sera possible d'y accorder une part raisonnable de confiance. Dans le cas de ceux qui ne recevront pas l'approbation du Ministère, les dispositions de la Loi doivent être appliquées telles quelles. À cet effet, les promoteurs seront fortement motivés à éviter de nuire à l'habitat.

Pour contrôler la pollution, les procédés précis à un emplacement (sujets à approbation, tel que mentionné ci-dessus) remplaceraient la dépendance sur des normes uni-

formisées, énoncées dans la réglementation, et couvrant plusieurs secteurs industriels. Il ne serait pas approprié d'appliquer des normes qui uniformiseraient l'usage des effluents pour la Région du Pacifique, mettant de côté l'ensemble du Canada. Dans certains cas, les normes pourraient être trop larges et ailleurs, trop strictes. Inévitablement, on oublierait de tenir compte des particularités de chaque système hydrographique. On doit établir des normes plus élevées quand il s'agit d'une rivière très poissonneuse, moins dans le cas d'une autre dont la valeur est insignifiante. Un petit cours d'eau dont la capacité de dispersion est limitée assimile moins d'effluents que le fait un fleuve. On ne maintiendra la qualité d'un cours d'eau, recevant des effluents de toutes parts, qu'en établissant des normes élevées de qualité; ce qui n'est pas le cas du petit cours d'eau. Pour cela, je recommande que:

**14. Pour la Région du Pacifique, on doit abroger la réglementation sur les effluents du secteur industriel, en vertu de l'article 33 de la Loi.**

On pourrait se servir de certaines de ces normes comme lignes de conduite dans la formulation des approbations concernant un emplacement précis. On pourrait modifier et appliquer ces normes à des projets individuels, selon les circonstances.

Finalement, les ententes actuelles en ce qui concerne le contrôle de la pollution laissent sous-entendre un chevauchement de compétences entre le Gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Je crois important que le Gouvernement fédéral garde pleine autorité vis-à-vis l'élaboration des normes de protection du poisson. Mais on devrait éviter ces chevauchements administratifs et ces doubles autorisations.

**15. En ce qui concerne les autorisations liées aux rejets d'effluents pour lesquels ses permis provinciaux sont émis, l'approbation du Ministère doit être intégrée aux permis de contrôle de la pollution.**

#### La consultation publique

Alors que les déversements d'effluents sont approuvés par le biais des procédures strictement applicables à des emplacements bien précis, le Ministère aura besoin d'accumuler une information complète à propos des projets et cela inclut aussi l'avis du public qui s'intéresse à la question. Durant les audiences publiques de la Commission, de nombreux participants ont critiqué l'attitude du Gouvernement fédéral d'avoir négligé la contribution du public, avant l'approbation de la réglementation spéciale sur les effluents de la mine AMAX.

On a omis de demander au public de faire connaître son point de vue, on n'a pas davantage fourni au Nishgas l'occasion de faire connaître publiquement leur point de vue soit en rapport

avec la démarche fédérale qui visait à établir des règlements spéciaux, soit en rapport avec la démarche provinciale qui a donné lieu à l'émission d'un permis de la Direction du contrôle de la pollution.<sup>17</sup>

Cela veut dire clairement que le Ministère doit être préparé à considérer les vues de la population qui porte intérêt aux pêches et qui peut être touchée par des projets importants qu'on pourrait soupçonner d'empiéter sur la ressource. Je recommande à ce sujet que:

**16. Le Ministre des Pêches et des Océans (ou son délégué) doit avoir le pouvoir officiel de convoquer des audiences publiques concernant tout projet ou proposition susceptible de menacer l'habitat du poisson.**

Il ne s'agit pas de tenir des audiences publiques à chaque fois qu'un projet est proposé. Il y en a beaucoup qui sont trop petits ou qui ont peu d'impact et qui ne justifient pas l'exercice d'une telle révision. Mais je presse le Gouvernement d'exercer son autorité dans tous les autres cas, à moins qu'un autre organisme ne convoque des audiences qui donneraient au Gouvernement l'occasion d'expliquer les répercussions d'un tel projet sur l'habitat du poisson.

**La mise en application de la législation sur l'habitat**

Le chapitre 16 couvre les conditions générales requises à l'application de la Loi. J'y propose la création d'une unité spéciale d'application des règlements qui s'occuperait des infractions commises à l'égard de l'habitat. Ici, je traite des questions précisément reliées à une application conséquente de la Loi de la protection de l'habitat. Ces questions sont le contrôle, la non-négligence et les procédures à suivre au cours d'une mise en accusation.

**Le contrôle** Au cours d'audiences publiques de la Commission, le Ministère s'est fait reprocher souvent de n'avoir pas exercé de contrôle sur les opérations industrielles après que des évaluations aient été faites à la suite de procédures de consultation. Cela m'apparaît comme étant un manque sérieux. Ainsi donc, mes recommandations concernant l'atténuation et la compensation des dommages causés à l'habitat, et l'approbation formelle du Ministère des projets et des aménagements vont dans le sens d'une plus grande attention apportée au contrôle. En conséquence, je recommande que:

**17. Le Ministre doit élaborer, en collaboration avec la province, un programme visant à assurer un contrôle systématique de toutes les activités industrielles et autres de la Région du Pacifique, qui peuvent occasionner d'importants dommages à l'habitat du poisson.**

En élaborant ce programme, les gestionnaires du Ministère chargés de l'habitat devront collaborer étroitement avec les agents responsables de l'application de la Loi.

Des occasions se présenteront qui seront avantageuses, de par la coopération, entre les autorités fédérale et provinciale à cet effort de contrôle.

**La non-négligence** J'ai expliqué ci-dessus qu'un exploitant accusé d'une infraction envers l'habitat, peut être acquitté s'il peut prouver la non-négligence de ses employés ou agents pour la prévenir. Les cours ont appliqué une règle semblable, en l'absence d'un redressement aussi explicite dans la législation de l'Environnement.<sup>18</sup> Certains participants aux audiences de la Commission ont suggéré que soit éliminé un redressement de cette nature et que les contrevenants soient tenus pleinement responsables des dommages à l'habitat du poisson, indépendamment des circonstances et des efforts de l'accusé à les prévenir. Cette modification pourrait avoir un effet salutaire dans le cas de certains exploitants. Je m'inquiète toutefois du fardeau qui reposera sur ceux dont les employés et les sous-entrepreneurs ont endommagé l'habitat, dans des circonstances incontrôlables et en dépit d'honnêtes efforts pour l'éviter. De plus, je comprends que les cours aient hésité à accorder des acquittements sur cette base. Je ne vois aucun danger immédiat à ce qu'on abuse de ces dispositions et je suggère qu'elles soient maintenues.

**Les procédures d'inculpation** Des accusations dans les cas de violations de la Loi sur les pêcheries en matière d'habitat sont normalement portées après qu'un agent ou qu'un citoyen ait observé une infraction. Selon les ententes administratives actuelles, les agents des pêches ont toute latitude pour décider ou non de porter une accusation officielle.

Étant rigides et très étendues, les dispositions en vue de la protection de l'habitat ne peuvent être mises en application de façon continue sans interrompre les activités industrielles de la région. Cela entraîne une situation paradoxale. Parce qu'elles sont si rigoureuses et si peu flexibles, ces dispositions sont souvent violées sans qu'on y réagisse d'une façon constante ni très forte; par contre, elles laissent quiconque exploitant un bassin hydrographique ou y rejetant des effluents virtuellement susceptible de poursuite, habituellement à la discrétion d'un agent des pêches qui, le plus souvent, répond aux pressions et prises de positions locales.

Plus tôt, dans ce chapitre, j'ai proposé que les interdits selon la Loi sur les pêcheries concernant la protection de l'habitat soient maintenus afin de permettre au Gouvernement fédéral de faire valoir ses intérêts vis-à-vis l'habitat. Mais avec ce pouvoir étendu, vient la responsabilité d'appliquer la loi de façon objective et avec consistance. Ceci demande une révision soignée avant que les poursuites ne soient entamées. Ainsi, je préconise que:

**18. Avant que des poursuites ne soient intentées en vertu des dispositions liées à la protection de l'habitat de la**

**Loi sur les pêcheries, les agents régionaux principaux du Ministère, y compris le directeur général, le directeur de la Gestion de l'habitat et le chef de l'application réglementaire, doivent examiner les circonstances, afin d'assurer une application uniforme de la loi.**

Le Ministère a aussi la responsabilité de fournir à ceux qui doivent se plier à la Loi, des conseils sur la conduite de leur exploitation afin d'éviter les poursuites. À cette fin, je propose que:

**19. Le Ministère doit établir des lignes directrices afin d'aider les exploitants industriels à éviter les dommages à l'habitat du poisson; par ailleurs, il faut déterminer dans quelle mesure ces lignes directrices ont été respectées avant d'intenter des poursuites.**

Le Ministère a déjà publié une excellente brochure à l'usage des exploitants forestiers.<sup>19</sup> Des brochures de ce genre devraient être produites pour toutes les autres formes d'activités industrielles.

#### **LA GESTION DE L'HABITAT - ORGANISATION ET ADMINISTRATION**

La Constitution canadienne n'attribue pas à un seul gouvernement, tant fédéral que provincial, l'exclusivité de la responsabilité en matière de questions environnementales. La législation a été adoptée par les deux gouvernements et les programmes sont administrés par chacun d'eux. Alors que de nombreux programmes n'ont pas toujours tendance à protéger l'habitat du poisson de façon explicite, il arrive incidemment que l'effet est dirigé dans ce sens. Et, au sein du Gouvernement fédéral, la législation et les arrangements administratifs qui sous-tendent la protection de l'habitat sont du rapiécage.

#### **Le partage équitable des responsabilités fédérales**

Parmi les organismes fédéraux, le ministère des Pêches et des Océans est le plus sérieusement engagé dans la protection de l'habitat du poisson. Son rôle est de faire appliquer avec force les dispositions concernant l'habitat selon la Loi sur les pêcheries, celles qui interdisent toutes activités dommageables à l'habitat du poisson et le dépôt de substances délétères dans l'eau, aussi bien que celles qui exigent l'installation de passes migratoires là où il y a des obstructions et écrans à l'entrée des canaux de dérivation.

Parmi les organismes fédéraux, le ministère des Pêches et des Océans n'est pas non plus le seul à être engagé dans la protection de l'habitat. Le Ministère partage la responsabilité administrative de contrôles fédéraux importants, bien que certains autres échappent à son autorité. Le Service de protection de l'environnement du ministère fédéral de l'Environnement est l'organisme qui se trouve le plus engagé. Quoique le ministère des Pêches et des Océans ait été institué en 1979 et qu'il se voit confier l'au-

torité première sur les pêches, le Service de protection de l'environnement a continué d'administrer, avec le Ministère, les articles de la Loi sur les pêcheries, concernant les substances délétères. De plus, ce Service administre la Loi fédérale sur l'immersion des déchets en mer,<sup>20</sup> qui vise le dragage et toutes autres activités hauturières qui peuvent être dommageables aux humains et aux poissons.

Ce partage des responsabilités nuit à une gestion efficace et systématique de l'habitat. Ce double engagement sur l'administration des dispositions visant les substances délétères, qui a conduit à une multiplication des efforts et des services au sein du Gouvernement fédéral, suscite d'inquiétantes perspectives de conflits entre les organismes en cause. Depuis que l'application de la Loi sur l'immersion des déchets en mer se confine à la protection des pêcheries, il en résulte aussi une duplication. Je ne vois pas pour quelles raisons deux agences fédérales se partageraient ces responsabilités. Et c'est pour cela que je recommande ce qui suit:

**20. Le ministère des Pêches et des Océans doit être investi de la responsabilité administrative exclusive en ce qui concerne les dispositions liées à la protection de l'habitat de la Loi sur les pêcheries et la Loi sur l'immersion de déchets en mer dans la Région du Pacifique, et il doit disposer du personnel et des fonds nécessaires pour ce faire.**

Le ministère de l'Environnement administre aussi la Loi sur les ressources en eau du Canada mentionnée plus tôt; la Loi sur les contaminants de l'environnement<sup>21</sup> qui vise principalement à régulariser l'usage et le rejet des produits chimiques insidieux; la Loi sur les produits antiparasitaires,<sup>22</sup> qui permet le contrôle sur les insecticides et les substances toxiques qui leur ressemblent et la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique<sup>23</sup>, qui, entre autres, traite des pluies acides. Bien que ces ordonnances contribuent à la protection de l'habitat, elles ont une portée encore plus large. Il en est de même du procédé de révision et d'évaluation de l'environnement, mécanisme de révision de l'impact des projets fédéraux sur l'environnement, dont la coordination revient au ministère de l'Environnement. Je ne vois pas la nécessité de changer les dispositions administratives d'aucun de ces programmes et de ces initiatives.

Les responsabilités fédérales sont partagées dans le cas de déversements d'huiles et autres produits dangereux. Depuis 1971, le Service de protection de l'environnement a tenté d'établir des façons de répondre aux urgences par un programme national très perfectionné de prévention et de rapport sur les déversements. Le programme comporte aussi diverses planifications en cas d'urgence et des recherches en vue d'améliorer la technologie pour faire face aux accidents. L'autorité première et statutaire se trouve à être la Loi sur les pêcheries.<sup>24</sup> La responsabilité de nettoyer les nappes d'huile déversées des bateaux relève

de la Loi de la navigation du Canada sous l'autorité du ministère des Transports, quoique le ministère des Pêches et des Océans ainsi que le ministère de l'Environnement aient la responsabilité de protéger l'environnement lorsque des déversements ont lieu et lorsque des produits chimiques sont utilisés au cours des nettoyages. Cette répartition des responsabilités est lourde et nous devons la rationaliser. Je recommande donc que:

**21. L'on doit examiner les dispositions fédérales concernant les déversements de pétrole et autres produits dangereux, afin de rationaliser le partage des responsabilités entre les ministères et organismes.**

Cette révision est urgente car le transfert des responsabilités de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries vers le ministère des Pêches et des Océans, tel que recommandé précédemment, pourrait créer de la confusion et des conflits avec le ministère de l'Environnement.

Nous devons considérer les relations qui existent entre ces deux ministères lorsqu'il s'agira du Yukon, dont je traiterai au chapitre 20 de ce rapport.

**L'organisation et les ressources du Ministère**

Dans la Région du Pacifique, le travail auprès des habitats est fait par trois directions au sein du ministère des Pêches et des Océans et, comme nous l'avons déjà mentionné, par d'autres ministères fédéraux, des commissions internationales et le gouvernement provincial. Les principaux organismes et les ressources engagées qui servent à la protection de l'habitat du poisson sont résumées au tableau 3-1.

**Tableau 3-1** Sommaire des ressources consacrées à la protection de l'habitat du poisson dans la Région du Pacifique

Organisme	Main-d'oeuvre (années-personne)	Budget (en millions de dollars)
Ministère des Pêches et des Océans		
Direction des services extérieurs		
Division de l'habitat	42	1.8
Agents des pêches	42	1.4
Direction des services relatifs aux ressources (recherche)	21	0.9
Programme de mise en valeur des salmonidés	30	3.7
	135	7.8
Ministère de l'Environnement		
Service de la protection de l'environnement	50	2.0
Commission internationale de la pêche du saumon dans le Pacifique	10	0.3
Direction de la faune terrestre et aquatique	70	2.3
<b>TOTAL</b>	<b>265</b>	<b>12.4</b>

Source: Données fournies par les organismes respectifs.

Dans la Région du Pacifique, au bureau régional du Ministère, une division qui relève de la Direction des services sur le terrain a la responsabilité principale de la protection de l'habitat. La récente décision de donner à cette unité le statut de direction et de la nommer Direction de la gestion de l'habitat, démontre l'intention de renforcer ses prérogatives. Sur le terrain, les agents de pêches qui se rapportent aux gestionnaires de secteur font respecter la législation de l'habitat tout en s'acquittant de leur responsabilité de gestion de la ressource. La Direction de la recherche sur les pêches conduit ses recherches dans le domaine de l'habitat à Nanaimo et à Vancouver ouest. Le Programme de mise en valeur des salmonidés, dont les bureaux sont à Vancouver, est directement engagé dans les projets d'aménagement de l'habitat. La Commission internationale de la pêche du saumon dans le Pacifique conduit ses recherches d'aménagement des habitats dans le système de la rivière Fraser. Et comme je l'explique, un peu plus loin dans ce chapitre, la Direction provinciale de la faune terrestre et aquatique est engagée dans la gestion de l'habitat et dans l'application de la législation. En tout, quelque 265 années-personnes et plus de \$12,000,000 sont annuellement affectés à la protection, la gestion et l'amélioration de l'habitat du poisson dans la Région du Pacifique.

De nombreux participants aux audiences de la Commission sont d'avis que les engagements budgétaires pour la protection de l'habitat dans la Région du Pacifique sont insuffisants. Le ministère des Pêches et des Océans se retrouve largement déployé et ne peut guère revendiquer plus de responsabilités à ce niveau. Limité dans son personnel et manquant d'information en inventaire, le Ministère n'arrive pas à répondre aux consultations demandées chaque année, et à parfaitement contrôler les opérations industrielles.

Au chapitre 19, je recommande que tous les engagements en argent et en ressources humaines de tous les programmes du Ministère dans la Région du Pacifique soient analysés dans l'optique de ses priorités. En se fondant sur les conclusions de cette analyse, je propose que le personnel attaché à la gestion de l'habitat soit ramené au nombre qu'il était avant les récentes coupures. Aussi, je recommande que:

**22. À titre de mesure provisoire, on doit augmenter d'environ 10 années-personnes l'effectif du Ministère qui est chargé de la gestion de l'habitat dans la Région du Pacifique, sans compter le personnel qui doit être muté du Service de la protection de l'environnement et les employés requis pour le projet d'inventaire des habitats.**

Selon les participants aux audiences de la Commission, les agents des pêches du Ministère ont besoin d'être appuyés par les connaissances scientifiques des biologistes.

tes. Ces derniers pourraient les aider à la planification et aux consultations reliées à l'industrie forestière et à la mise en valeur de la ressource dans les bassins hydrographiques. Si seulement les agents des pêches recevaient un tel appui, il pourrait y avoir une continuité et une certaine constance pour établir et mettre en vigueur les normes de protection de l'habitat. Une décentralisation du personnel professionnel raffermirait ce genre d'appui et améliorerait les communications entre le personnel sur le terrain et la direction. Je recommande, en conséquence que:

- 23. L'on doit maintenir à la Direction de la gestion de l'habitat, à Vancouver, un groupe d'experts techniques chargé des principales évaluations des effets et des études sur la gestion des eaux et des estuaires; toutefois, les autres employés de la Direction doivent être décentralisés et relever des gestionnaires de secteur.**

On s'est rendu compte d'un manque de coordination entre la Direction de la gestion de l'habitat et le Programme de mise en valeur des salmonidés. Il a été suggéré que les deux groupes seraient plus efficaces si les relations de travail étaient mieux établies et si le personnel était réuni en un seul groupe. De la même manière, on devrait reconsidérer le transfert d'il y a quelques années, du Service de la recherche sur l'habitat à la Direction des services à la ressource; ce service faisait partie, à l'origine, de la Direction de la protection de l'habitat. Ces questions ne peuvent pas être résolues sans tenir compte de l'organisation du Service de la recherche comme de celle du Programme de mise en valeur des salmonidés; elles devront être examinées dans une perspective globale des activités de la Région du Pacifique, tel que recommandé au chapitre 19 de ce rapport.

#### **La participation de la province à la gestion de l'habitat**

En Colombie-Britannique, les politiques gouvernementales en matière de lotissement et de gestion des terres de la Couronne, de la coupe de bois, des minéraux et des eaux, prédominent lorsqu'il s'agit de la santé de l'habitat du poisson. De plus, la province exerce des contrôles importants sur la qualité de l'eau et l'environnement, en général. Le défi est d'harmoniser les activités des gouvernements fédéral et provincial dans ce domaine, de raffermir l'effort de gestion de l'habitat et d'éviter le double emploi d'énergie et les sources de conflit.

La province est indirectement engagée dans la gestion de l'habitat par le biais d'un bon nombre de règlements en rapport avec les contrôles exercés au plan de l'environnement. Un de ceux-là est la Loi de la lutte contre la pollution,<sup>25</sup> administrée par la Direction de la gestion des déchets du ministère provincial de l'Environnement. À quelques exceptions près, la législation prévoit l'octroi d'un permis de contrôle de la pollution pour quiconque

libère déchets et contaminants soit dans l'eau, soit dans l'air. Des objectifs ont été formulés en rapport avec les normes de réduction exigées pour chacune des industries, et les permis sont habituellement remis en regard de ces objectifs. Aux permis sont incorporés des conditions posées par le ministère des Pêches et des Océans et d'autres autorités fédérales, selon les mesures après consultations telles que décrites précédemment.

La Loi provinciale sur les ressources en eau<sup>26</sup> affirme l'appartenance à des sociétés provinciales de la Couronne, de la presque totalité de l'eau douce dans la province et requiert des utilisateurs qu'ils obtiennent un permis, que ce soit pour dériver, mettre en réserve ou puiser de l'eau. La Loi énumère les bons usages de l'eau, mais visiblement, ne fait aucune mention du poisson. La preuve que des conflits peuvent surgir à partir des valeurs sous-jacentes aux politiques d'émission de permis en eau de la province et des valeurs en terme de pêcheries nous a été donnée dans une cause récente, lorsqu'une action fut prise concernant la remise en circulation de l'eau, provenant d'une installation hydro-électrique dans le nord de la province.

Un autre règlement important qu'applique la province est la Loi sur l'usage des terres et de l'environnement,<sup>27</sup> qui donne à un comité du cabinet provincial l'autorisation de réviser les projets d'aménagements industriels et autres et de protéger les zones particulièrement sensibles. La Loi récente sur la gestion de l'environnement<sup>28</sup> confère au ministère de l'Environnement des pouvoirs d'urgence, aussi bien que l'autorité d'exiger l'atténuation et la réduction des facteurs de détérioration sur l'environnement et d'exiger des évaluations sur la question.

Alors qu'aucune de ces lois provinciales ne vise précisément le poisson et les habitats du poisson, la façon dont elles sont appliquées peuvent avoir une influence sur eux. Les organismes qui ont le rôle de les administrer, utilisent un large éventail de règlements, de pratiques et de politiques administratifs connexes qui ont une grande influence sur la vie des poissons et de leurs habitats.<sup>29</sup>

L'engagement direct qu'a la province dans l'habitat du poisson se manifeste par son autorité administrative sur les espèces d'eau douce que lui a déléguées le Gouvernement fédéral. La direction de la faune terrestre et aquatique du ministère de l'Environnement considère de la même manière, l'expansion et les consultations à partir de projets, et avec le même intérêt que le fait le ministère des Pêches et des Océans, révisant parfois les mêmes propositions. On y applique les dispositions de protection de l'habitat de la Loi sur les pêcheries des espèces en eau douce et parfois des poissons anadromes, là où le personnel est témoin d'infraction sur le terrain.

## La coordination fédérale-provinciale

Pour gérer efficacement l'habitat et devant un chevauchement constitutionnel des responsabilités et de l'organisation administrative, les gouvernements fédéral et provincial se doivent de créer des liens étroits de collaboration. On constate que, tant aux niveaux techniques et administratifs que sur le terrain, une forme d'association s'est créée entre les organismes des deux gouvernements. Ces relations officieuses sur le plan travail ne sont pas appuyées par des ententes officielles et quelques fois sont rompues. Cela mène à des confrontations comme c'est déjà arrivé au sujet des aménagements à l'usine de pâtes et papiers de Kamloops, de la drave sur la rivière Stelako, des digues sur le Fraser, des projets d'estuaires et de programmes d'abattage comme celui de Riley Creek. Ce genre de conflit se révèle frustrant pour les représentants publics impliqués et augure mal pour tout ce qui mène à vouloir protéger l'habitat.

De façon importante le Ministère a reconnu le problème, il y a déjà sept ans de cela, dans un mémoire présenté à la Commission sur les ressources forestières de la Colombie-Britannique, en se référant au processus de consultation.

...Ce service (des pêches) se réjouit de l'occasion de maintenir une liaison directe et une participation active qui lui est donnée avec ce système de gestion intégrée des ressources. Cependant, des méthodes conséquentes et bien définies pour une liaison efficace font défaut.<sup>30</sup>

Cette lacune persiste encore aujourd'hui.

Les deux gouvernements semblent reconnaître la nécessité d'harmoniser leur façon d'envisager la protection de l'environnement et de réduire le chevauchement, la confusion et les sources de conflit. Les principales suggestions avancées consistent en une réaffectation des responsabilités constitutionnelles, la délégation et une entente fédérale-provinciale. J'ai supposé pour les objectifs de cette enquête, que le partage actuel des responsabilités constitutionnelles prévaudra, ce qui nous force à prêter attention aux deux autres options.

**La délégation à la province** Déléguer des responsabilités administratives à la province suppose que le pouvoir des lois est réservé au Parlement fédéral, pendant que l'autorité d'administrer la législation relève de la province. C'est selon cette entente qu'à l'heure actuelle la province administre les pêcheries en eau douce. Déjà on a délégué à l'Ontario et au Québec la responsabilité de faire respecter la loi fédérale sur les pêcheries dans leur territoire respectif.

Cette solution aide à éliminer des conflits au plan de l'administration, mais la gestion de l'habitat dans la Région du Pacifique soulève plusieurs problèmes. Pre-

mièrement, la province, en raison de ses intérêts dans les autres industries telles que l'exploitation forestière, les mines et les ressources hydro-électriques, aurait tendance à faire des compromis préjudiciables à la protection de l'habitat du poisson.

Deuxièmement, les règlements actuels du fédéral et du provincial (particulièrement la Loi fédérale sur les pêcheries et la législation provinciale des forêts) ont des méthodes d'approche à la gestion de la ressource, tellement divergentes, qu'il serait difficile de les administrer sous un même gouvernement.

Troisièmement, comme j'y reviendrai au chapitre 4, le ministère des Pêches et des Océans doit planifier à long terme les objectifs de production du poisson. Afin de rencontrer ces objectifs, le Ministère doit pouvoir exercer une influence sur la qualité de l'habitat; autrement, tout gain virtuel de production qui proviendrait d'un taux plus élevé de retour des géniteurs, de la mise en valeur des stocks et de toutes autres techniques de gestion serait contrecarré si on laissait l'habitat se dégrader. Pour tout dire, l'organisme responsable de la gestion du poisson devrait avoir autorité sur l'habitat du poisson.

**L'entente fédérale-provinciale** Concilier les intérêts et les responsabilités de deux gouvernements qui s'opposent constitue souvent un énorme problème politique et administratif. Mais tant que le partage constitutionnel de l'autorité demeurera ce qu'il est, il est clair que la réforme qui s'impose doit prévoir des dispositions qui amélioreront la coordination intergouvernementale. En cherchant à protéger l'habitat du poisson, les deux gouvernements poursuivent un objectif commun, tel que l'ont souvent affirmé les déclarations publiques. Ce but commun est précisé dans l'entente conjointe de mise en valeur des salmonidés qui vise comme objectif principal à "... préserver, réhabiliter et mettre en valeur..." des stocks naturels.<sup>31</sup> Il s'agit maintenant de réunir ces efforts selon un mode coordonné et efficace, d'établir une structure administrative claire dotée de normes et de méthodes d'intervention acceptables et d'éliminer le double emploi de l'énergie humaine et les sources de conflit.

Le Gouvernement fédéral a conclu des ententes concernant l'environnement, avec toutes les provinces, sauf Terre-Neuve, Québec et la Colombie-Britannique. Les provinces, par ces ententes s'engagent à mettre en application des contrôles (telles les normes de contrôle de la pollution) qui sont aussi rigoureux que ceux exigés par la réglementation fédérale. Les dispositions relatives au processus administratif ont été conçues dans le but d'éviter le chevauchement, de faciliter aux autorités provinciales leur rôle d'interlocuteur unique face au secteur privé et de réaliser des programmes conjoints de recherche et de mise en valeur. Ces dispositions offrent au Gouvernement fédéral un éventail de moyens et une grande flexibilité

pour négocier avec les provinces. Chaque accord peut être formulé de façon à s'intégrer aux procédures provinciales de protection de l'environnement et être taillé sur mesure, afin de réfléchir la régionalisation de certaines pêcheries. Je dois ajouter, toutefois, que mes recommandations, dans ce chapitre-ci, font ressortir le besoin pour cette région d'une réglementation particulière à chaque emplacement en ce qui regarde le rejets des effluents, plutôt que de se fier à la réglementation industrielle uniforme qui caractérise les dispositions dans les autres provinces.

J'en suis arrivé à la conclusion qu'avec une entente officielle entre les gouvernements du Canada et la Colombie-Britannique renaîtrait l'espoir de parvenir à ce que les politiques et les programmes de gestion de l'habitat soient bien coordonnés, dans cette province. J'ai consacré tout un chapitre (18) à des questions de compétence qui pourraient s'abriter sous le chapeau d'une entente fédérale-provinciale et ce, parce qu'elles sont nombreuses. Il s'agit, entre autres, du Programme de mise en valeur des salmonidés, de la culture du poisson en milieu marin, de fermes de culture du poisson en milieu océanique et de la réglementation dans le secteur de la transformation.

Cette entente devrait exprimer en priorité la nécessité d'une action conjointe des deux gouvernements dans le but d'améliorer, en termes de protection et de gestion, les habitats du poisson. Cette entente devrait affirmer la nécessité d'intégrer la mise en valeur des salmonidés au concept de protection de l'habitat, de coordonner la gestion de l'habitat aux autres activités entraînant des ressources naturelles, de préciser la participation du fédéral dans les processus de planification du provincial, de rassembler des données compatibles aux besoins des planificateurs de la ressource provinciale, de coordonner les responsabilités conjointes du fédéral et du provincial en ce qui a trait à l'habitat du poisson dans les eaux intérieures, et, finalement, d'intégrer dans les permis provinciaux de contrôle de la pollution et dans la documentation provinciale les exigences de protection de l'habitat requises par le fédéral.

### CONCLUSION

Afin de gérer parfaitement l'habitat du poisson, certaines conditions doivent être remplies. Premièrement, le Ministère doit avoir en sa possession l'information pertinente sur les ressources qu'il est censé protéger et gérer. On doit, à l'heure actuelle, déplorer cette absence d'information, et j'ai proposé que cette situation soit corrigée

par un inventaire systématique de l'habitat subventionné par les gouvernements fédéral et provincial. Il faudrait également de l'information concernant l'impact des activités dans les bassins hydrographiques sur la productivité du poisson; ceci aussi fait défaut, et je parlerai de cette nécessité de recherche en profondeur au chapitre 6 de ce rapport.

Deuxièmement, les gestionnaires doivent se fixer des objectifs. Ceux-ci, hélas, n'existent pratiquement pas! Les gestionnaires de la ressource n'ont réagi que défensivement aux initiatives des autres. Le Ministère sera en position d'établir des objectifs de production du poisson par régions et par bassins hydrographiques, lorsqu'il aura en main l'information nécessaire sur les possibilités que comportent les habitats et sur les moyens de les mettre en valeur. Ceci canaliserait les efforts des gestionnaires de l'habitat, des planificateurs de la mise en valeur, et des gestionnaires des pêches; les autres agences intéressées à la ressource seront forcées de reconnaître les répercussions de leurs objectifs à long terme vis-à-vis des pêches; et ce sera la clé de voûte d'une évaluation collective des développements projetés.

Troisièmement, le Ministère pourrait se munir d'un mécanisme légal et de procédures pour s'engager à fond dans la gestion intégrée de la ressource par le biais d'une étroite collaboration avec des organismes provinciaux de la ressource et par le fait même améliorer le processus d'autorisation.

Finalement, le Ministère a besoin de moyens tant humains que financiers pour mener ses lourdes responsabilités dans ce domaine. Des économies d'argent et d'énergies pourraient être réalisées par l'élimination des chevauchements entre les ministères fédéraux et la conciliation des responsabilités administratives fédérales et provinciales, telles que je l'ai déjà préconisées. Mais il reste, qu'un personnel accru et l'engagement de fortes sommes seront nécessaires si le Ministère doit affronter l'énorme tâche de protéger l'habitat du poisson sur la côte du Pacifique, habitat menacé par des activités industrielles massives et nombreuses.

On entend, au sujet de la protection de l'habitat des commentaires peu optimistes concernant l'avenir, et malheureusement l'expérience du passé peut justifier un certain pessimisme. Mais mes observations me laissent optimiste quant à nos possibilités, de non seulement préserver les capacités de nos ressources aquatiques à produire du poisson, mais aussi de les mettre pleinement en valeur.

## RENVOIS

1. British Columbia Wildlife Federation, pièce accessoire 144, page 2.
2. United Fishermen and Allied Workers' Union, pièce accessoire 138, Conclusion, page 1.
3. Conseil de la tribu des Nuu-chah-nulth, pièce accessoire 160, page 6.
4. Manuscrits non publiés. Ten-year review meeting and work shop, Carnation Creek Watershed Program. Malaspina College, février 24-26, 1982.
5. Fraser River Estuary Study Steering Committee, *Fraser River Estuary Study Summary*, Queens Printer, Victoria, 1978.
6. *Potential Pacific Coast Oil Ports: A Comparative Risk Analysis*, ministère des Pêches et de l'Environnement, Vancouver, 1978.
7. *Northwest Falling Contractors Ltd., V. R.*, 1981, Volume 53, Canadian Criminal Cases (2d) 353 (Supreme Court of Canada).
8. Ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire 157, page 8.
9. *Environmental and Social Impact Compensation/Mitigation Guidelines*. Province of British Columbia, Environment and Land Use Committee Secretariat, July, 1980.
10. "Entente fédérale-provinciale: Programme de mise en valeur des salmonidés", Protocole d'entente signé par le ministre des Pêches et de l'Environnement du Canada et le ministre de l'Environnement de la Colombie-Britannique, 1<sup>er</sup> mars 1979, page 8.
11. Council of Forest Industries of British Columbia, pièce accessoire 135, p. 12; Association of British Columbia Professional Foresters, pièce accessoire 95, page 8.
12. Statuts révisés du Canada 1970, chapitre 5.
13. Statuts révisés du Canada 1970, chapitre F-14.
14. L'article 33(3), qui prétend interdire le déversement de déchets, causés par l'exploitation forestière, dans les cours d'eau, a été déclaré non constitutionnel par les tribunaux: *R. c. Dan Fowler*, (1980) Volume 32 Criminal Reports 230 (Cour suprême du Canada).
15. Lettre du Premier Ministre de la Colombie-Britannique au Premier Ministre du Canada datée du 27 avril 1977.
16. Pièce accessoire 135, page 5.
17. Nishga Tribal Council, transcriptions des audiences publiques, Volume 39, page 7994.
18. *R. c. City of Sault Ste. Marie*. 1978, Volume 85 Dominion Law Reports (3d) 161. (Cour suprême du Canada).
19. D.E.A. Toews and M.J. Brownley, A Handbook for Fish Habitat Protection on Forest Lands in British Columbia. Land Use Unit, Habitat Protection, Direction des services extérieurs, ministère des Pêches et des Océans, mai 1981.
20. Statuts du Canada 1974-75-76, chapitre 55.
21. Statuts du Canada 1974-75-76, chapitre 72.
22. Statuts révisés du Canada 1970, chapitre P-10.
23. Statuts du Canada 1970-71-72, chapitre 47.
24. Statuts révisés du Canada 1970, chapitre S-9.
25. Revised Statutes of British Columbia 1979, chapitre 332. La Loi sur la gestion des déchets a été adoptée en 1982 pour remplacer la Loi sur le contrôle de la pollution, mais n'avait pas encore été sanctionnée au moment où ce rapport a été écrit.
26. Revised Statutes of British Columbia, 1979, chapitre 429.
27. Revised Statutes of British Columbia, 1979, chapitre 110.
28. Statutes of British Columbia 1981, chapitre 14.
29. L. John Alexander, "Legal Provisions for Linked Management Systems". A report submitted by the Management Systems Subcommittee of the Fraser River Estuary Study. Vancouver, 1981.
30. The Implication of Forest Tenure on Forest Resource Protection in British Columbia, Brief to the Royal Commission on Forest Resources, Department of the Environment, Fisheries and Marine Service, Vancouver, 1975.
31. *Entente fédérale-provinciale*.

---

## CHAPITRE 4

# LA GESTION DES PÊCHES

---

*Il ne suffit pas de dire que les pêches seront gérées pour le plus grand avantage de ceux qui les exploitent et pour le Canada. Il est aussi impératif de savoir ce que cela entraîne du point de vue de la mise en oeuvre.*

CONSEIL CANADIEN DES PÊCHERIES<sup>1</sup>

La conservation et la gestion des ressources halieutiques entraînent deux responsabilités fondamentales. L'une est la préservation de l'habitat dont dépend le poisson, objet du précédent chapitre, et l'autre est la protection des stocks par le contrôle des prises, sujet traité dans le présent chapitre. J'ai déjà attiré l'attention dans le présent rapport sur les "échecs" répétés de la gestion des pêches. Parmi les plus sérieux, citons l'affaissement des stocks de hareng à la fin des années 1960 et la diminution importante du flétan au début du siècle. Les pertes les plus graves sont sans aucun doute celles qui ont été infligées aux stocks plus récemment.

Au début du siècle, la grande préoccupation des gestionnaires des pêches ne s'attardait presque exclusivement qu'à la conservation. Le principe de base visait à atteindre un rendement maximal soutenu (RMS)<sup>2</sup> des stocks individuels. Cependant, à mesure que les pressions se sont faites plus intenses, concernant la ressource, et que plusieurs stocks ont été mis en danger suite à une pêche excessive, l'attention s'est portée davantage, de la part des gestionnaires, sur l'allocation des prises et la gestion (pêcheurs, bateaux ou poisson). Ce changement d'orientation est inscrit dans un énoncé de la politique des pêches de 1976.

Le principe directeur d'une bonne gestion des pêches ne sera jamais plus de s'orienter vers des récoltes poussées au maximum, mais bien vers une meilleure utilisation de la ressource par la société. La meilleure utilisation se définit par des avantages sociaux nets (revenu personnel, perspective d'emploi, satisfaction du consommateur, etc.) qui sont dérivés des pêches et des industries qui y sont reliées.<sup>3</sup>

Mais lorsqu'un énoncé de politique fait état d'un but si peu défini (une meilleure utilisation des ressources par la société) il n'est pas dit comment on s'y prendra pour l'atteindre. De plus, de par son caractère archaïque, la Loi sur les pêcheries ne peut offrir aucune aide.

Les gestionnaires ont travaillé avec des connaissances insuffisantes de l'importance des stocks et de la dynamique des populations et ils ont fait face à des pressions de la part de groupes compétitifs tout en étant pratiquement sans aucun contrôle sur les activités de pêches; ils en sont réduits tout simplement à tenter désespérément de répondre aux exigences des porte-parole des groupes sans toutefois porter atteinte à l'intégrité de la ressource, ce qui a été reconnu par le Ministère.

Par le passé, les objectifs du taux de retour ont été compromis sur la base de considérations sociales contraignantes...ou par une remonte infructueuse.<sup>4</sup>

L'attention portée à répondre à la demande des utilisateurs a détourné le Ministère de sa capacité de s'engager à ses responsabilités plus fondamentales qui touchent la conservation des stocks. Atténuer ces pressions est donc important si l'on veut une gestion améliorée. Dans les chapitres précédents, je traitais d'arrangements pour l'allocation des droits de pêche; je propose ici que ces fonctions soient administrativement séparées des activités touchant la gestion de la ressource.

## LES MÉTHODES D'APPROCHE DE LA GESTION

L'objectif de base pour la gestion des principales espèces de la côte du Pacifique, particulièrement le saumon et le hareng, demeure le contrôle de la récolte afin d'assurer que le nombre de frayères soit suffisant à la régénération des stocks. Pour les espèces que l'on peut récolter à tous les stades de leur cycle de vie, (poisson de fond, mollusques et crustacés, le saumon quinnat et saumon argenté), la gestion s'intéresse surtout à la taille et à l'âge du poisson afin d'en obtenir des prises d'un plus grand poids possible (gestion "rendement par recrutement"). À cette fin, les limites de taille, les restrictions sur les engins et les dates et les lieux de fermeture sont utilisées. Les stratégies de gestion tiennent compte de l'interaction des stocks et des espèces et des effets de variations environnementales qui leur sont étrangers.

### Le saumon

Sur la côte du Pacifique, la plus grande tâche demeure la gestion du saumon. Le saumon est en général très sensible à la pêche parce qu'il est ordinairement disponible, en très large part, durant ses migrations qui le ramènent à ses frayères; pour ce qui est du quinnat et du saumon

argenté, ils peuvent être pris durant presque toute leur vie et même en mer. La flottille de pêche du saumon, tout comme celle de la pêche sportive ou des Autochtones, peut décimer une remonte; c'est alors qu'intervient un contrôle rigoureux qui assurera la montaison. Il s'agit ici d'une tâche extrêmement compliquée à cause des multitudes de stocks, chacun pouvant soutenir une certaine exploitation. On doit mentionner également deux autres points qui compliquent la situation, soit l'entremêlement des stocks dans les pêcheries et la sensibilité du saumon à la surexploitation.

La Commission internationale du saumon du Pacifique est responsable de la gestion canado-américaine du saumon rouge et du saumon rose (dans le cadre d'une entente) dans la zone comprenant le détroit de Juan de Fuca, l'extérieur de Puget Sound, le bas du détroit de Géorgie et le fleuve Fraser. Les autres pêcheries (incluant les saumons argenté, kéta et quinnat dans la zone de l'entente) sont la responsabilité directe du ministère des Pêches et des Océans. Le Ministère partage ses responsabilités entre trois divisions: la Division de la côte sud qui couvre les détroits de Juan de Fuca et de Géorgie et la côte ouest de l'île Vancouver; la Division de la côte nord qui couvre les côtes du nord et du centre et les îles Reine-Charlotte; et la Division du Fraser, du nord de la Colombie-Britannique et du Yukon qui couvre le fleuve Fraser (y compris l'estuaire du secteur de pêche commerciale) et les petites pêcheries des rivières transfrontalières du Yukon (voir aussi le chapitre 19). Mais, quant à la pêche à la traîne, la majorité des décisions politiques se prennent au niveau de la Direction générale parce que les stocks sont entremêlés et que le Canada et les États-Unis collaborent à la gestion du saumon quinnat, d'une manière officieuse, le long de la côte.

### Le hareng

Le hareng, tout comme les autres petits poissons pélagiques, ne vit pas longtemps. Il est sujet à de violentes fluctuations et reconnu comme pouvant être facilement décimé et très difficile à gérer. Avant que les stocks ne s'effondrent au milieu des années 1960, ses taux de régénération semblaient être relativement reliés à l'abondance de reproducteurs; mais maintenant, il n'y a aucun doute que la surexploitation est la cause de cet effondrement des stocks. Quand les stocks ont connu une amélioration au début des années 1970, on avait souhaité que la production reprenne et se maintienne grâce à une plus large population de géniteurs. Mais le rétablissement des stocks a connu des fluctuations et s'est avéré instable de par une intensive exploitation des oeufs du hareng.

Le défi principal, auquel doit faire face le gestionnaire du hareng, est de réglementer l'industrie du hareng rogué (les prises de hareng de consommation, de hareng d'appât

et autres sont relativement petites). La pêche se fait sur les lieux ou non loin des frayères où le poisson est hautement sensible. La pêche du hareng rogué est courte et intense, et exploitée par une flottille possédant une énorme capacité excédentaire; ces caractéristiques rendent difficile la gestion de cette pêche.

Aux fins de la pêche du hareng rogué, la côte est divisée en trois grandes zones de gestion: la côte nord, le détroit de Géorgie et la côte ouest de l'île de Vancouver; le système d'émission des permis répartit la flottille sur ces trois zones. À l'intérieur de ces zones, trente-quatre réserves du hareng ont été définies. Ce sont les unités de gestion réelles, où la pêche est autorisée si des stocks suffisamment abondants de reproducteurs apparaissent. Certaines unités ne sont qu'une anse ou une baie; d'autres, notamment plus au nord, couvrent une grande partie de la côte. L'approche du Gouvernement est d'établir, pour chaque unité, un objectif de reproduction pour le frai afin d'en surveiller les populations lorsqu'elles se rassemblent sur les lieux et afin de permettre la récolte de l'excédent des populations selon l'objectif établi des taux de retour.

### Les autres espèces

Les autres espèces de la côte du Pacifique présentent un éventail varié de difficultés aux gestionnaires des pêches. Comme je l'ai expliqué au chapitre 2, la pression exercée sur les pêches a eu un impact important sur certains stocks. Les stocks de flétan, malgré les efforts de la Commission internationale du flétan du Pacifique, ont diminué et demeurent en baisse. Par contraste, plusieurs des espèces traditionnelles (morue du Pacifique, morue lingue et poisson plat) grossissent vite mais vivent peu longtemps et ne risquent pas actuellement d'être surexploitées.

Une troisième partie de l'espèce des poissons de fond a récemment fait l'objet d'une exploitation par les pêcheurs canadiens; il s'agit d'une nouvelle pêche de la morue du Pacifique occidental; de la pêche aux casiers de la morue charbonnière et de la pêche au chalut du merlu du Pacifique.

Parce que les stocks du poisson de fond sont disponibles à longueur d'année, la récolte n'en est pas aussi intense que pour le saumon et le hareng; il en découle que la réglementation de ces espèces présente moins de difficultés; ces ressources n'ont pas été exploitées de façon excessive par la flottille canadienne comme l'ont été les pêches les plus importantes.

Le Ministère a pris avantage de ces circonstances moins exigeantes pour élaborer sur de nouvelles bases, un régime prudent de gestion qui semble bien fonctionner. Les données recueillies et les analyses scientifiques sur les stocks conventionnels de poisson de fond sont bien établies.

La gestion d'une grande variété de mollusques et crustacés et d'autres espèces invertébrés dépend d'une grande variété de techniques réglementaires cependant, les stocks étant nombreux, petits et largement éparpillés, la gestion ne se fait pas de façon aussi intensive que pour les autres pêches.

En grande partie, la gestion de ces espèces résiduelles s'est faite à partir de peu d'information concernant la taille des stocks et leur productivité, et par conséquent n'a pu être faite que d'une façon exploratoire. Des renseignements plus précis sur les stocks d'invertébrés aideraient sûrement à améliorer les chances de mettre en valeur ces pêcheries. Et depuis que la valeur des débarquements de ces espèces résiduelles se compare à celle des poissons de fond, ces dernières années, une approche plus systématique quant à leur gestion se justifie.

### Les éléments de la gestion des pêches

La gestion des pêches se fait en cinq étapes qui sont essentiellement:

- i) de recueillir et d'analyser l'information sur la dynamique des populations de poisson.
- ii) de formuler des plans et des stratégies à long terme pour chaque stock ou chaque groupe de stocks auxquels seront greffés des objectifs, relatifs au nombre de reproducteurs requis pour produire un rendement maximal soutenu, et les meilleures techniques de récolte.
- iii) d'établir des objectifs pré-saison quant au nombre et au genre de pêche qui devront être administrées (plans de pêche pré-saison).
- iv) d'élaborer les dispositions visant la réglementation qui régit la saison de pêche (gestion en saison).
- v) d'évaluer les résultats des programmes afin d'en mesurer les effets et d'obtenir plus d'information en vue d'élaborer de meilleurs programmes de gestion dans le futur.

Ces cinq éléments procurent une structure d'évaluation des programmes de gestion des pêches et permettent d'établir les possibilités d'amélioration. Le premier de ces éléments se retrouve au chapitre 6. J'y explique le besoin des données nécessaires à l'analyse des stocks, particulièrement dans la gestion du saumon alors que la recherche qui en appuie la gestion s'est récemment détériorée. Ici je ne ferai que signaler qu'à moins de se fonder sur une information adéquate, les pêches ne peuvent pas être administrées efficacement. Le reste de ce chapitre évalue les dispositions quant aux autres éléments de la gestion.

## LA PLANIFICATION À LONG TERME

La gestion, tout comme les autres aspects de la politique des pêches, doit viser des objectifs à long terme bien définis. Il est difficile, dans le domaine de la production du poisson, d'établir des objectifs bien précis; il est quand même important de le faire, ne serait-ce que pour guider les gestionnaires et établir des plans de pêche à court terme. Et, comme l'expérience le prouve, les objectifs peuvent être constamment réévalués et rajustés. Présentement, le Ministère n'a pas d'objectifs à long terme bien précis pour la majorité des espèces; bien que ces lacunes ne puissent pas être corrigées immédiatement, l'on se doit quand même de les traiter en priorité. Par conséquent, je recommande que:

1. **Le Ministère élabore et publie des objectifs et des plans à long terme pour la gestion de chacune des espèces principales afin d'assurer une utilisation optimale des ressources. Le Ministère doit notamment établir des objectifs quantitatifs pour la production par espèce et par secteur de gestion.**

### Le saumon

Dans le cas du saumon, vu son importance et sa complexité, il est urgent d'établir de tels plans et des objectifs à long terme. À l'exception du Programme de mise en valeur des salmonidés dont il est question au chapitre 5, aucun objectif ou stratégie à long terme n'a encore été adopté pour la gestion du saumon. Vers la fin des années 1970, la Région du Pacifique a établi des comités sur la ressource afin de planifier et de coordonner les importantes pêches de la côte du Pacifique; et je crois savoir qu'il y a deux ans le Conseil sur la ressource du saumon a établi des objectifs afin de rehausser le niveau de production par l'entremise d'une gestion améliorée des pêches, d'une protection de l'habitat et d'une mise en valeur. Ce rapport fait encore l'objet d'études internes. Le Ministère tente de renouveler l'initiative du Conseil d'établir un plan à long terme de gestion du saumon. Toutefois, il y a eu des efforts en vue d'une planification, mais aucune proposition n'a encore été adoptée.

Les nombreuses possibilités de mettre en valeur la pêche du saumon exigent une planification à long terme qui englobe et incorpore toutes les activités reliées à la production et à la récolte du saumon, soit la gestion des stocks, la protection de l'habitat et la mise en valeur de ces derniers. Des changements importants, au niveau de l'organisation des pêches et des approches à la gestion, seront nécessaires; ceux-ci exigeront une participation et de la coopération de la part des collectivités de pêches et du public en général. Pour entamer ce processus, il faudra que l'état des stocks, les problèmes reliés à la gestion des pêches et les choix pour une gestion future soient déterminés et expliqués en détail, plus qu'il n'a été possi-

ble de le faire dans ce rapport. Ceci devra cependant être fait peu importe la réponse que le Gouvernement pourra donner aux autres recommandations de ce rapport. Ainsi donc, je recommande que:

**2. Afin de fournir les données requises pour l'élaboration de plans à long terme pour le saumon, le Ministère doit préparer et publier d'ici douze mois, une analyse des ressources du saumon, expliquant la condition des stocks et la possibilité de mise en valeur, ainsi que les solutions pour une gestion future de la pêche du saumon. Le document doit comprendre:**

- i) une évaluation de l'état des stocks de saumon aussi détaillée que les données le permettent, et une appréciation de la pertinence de ces données;**
- ii) une étude des problèmes qui découlent d'exploitations actuelles;**
- iii) des solutions de rechange pour améliorer la conservation par une modification des méthodes de pêche et de gestion;**
- iv) un examen de l'incidence des plans de mise en valeur aux fins d'une gestion efficace des pêches.**

Le dernier de ces points s'est imposé à partir des problèmes rattachés à la mise en valeur des salmonidés dont il sera question au prochain chapitre.

Cette analyse de la ressource constituera la base des consultations prévues avec le Conseil des pêches du Pacifique (proposée au chapitre 17) et d'autres donnant un aperçu de la conception d'un plan à long terme de gestion du saumon. Ainsi,

**3. Avant 1985, en prévision de la réorganisation régionale de la flottille commerciale de saumon (recommandée au chapitre 9), le Ministère doit élaborer et publier un plan à long terme pour la gestion de la pêche du saumon. Ce plan doit contenir des objectifs quantitatifs, pour la production du saumon par espèces et par secteur de gestion, fondés sur la mise à profit de toute la capacité de production actuelle de l'habitat naturel et des possibilités de mise en valeur.**

La préparation de ces documents devraient évidemment poursuivre les travaux préparatoires déjà entrepris par le Conseil sur la ressource du saumon.

Dans les derniers chapitres, j'ai proposé des changements importants pour réduire la capacité de pêche excédentaire de la flottille commerciale de pêche du saumon; pour contrôler la pression exercée par la pêche sportive sur les stocks déjà fragiles; pour raffiner l'information et

la recherche, et pour commencer un inventaire systématique de l'habitat des eaux douces, parmi d'autres mesures qui aideront à reconstituer l'efficacité de gestion. On devrait considérer ces mesures comme un pré-requis à tout programme de gestion future du saumon quel qu'il soit sans attendre que les plans recommandés ici soient finalisés dans le détail.

**Les autres espèces**

La tâche d'élaborer des plans à long terme pour la pêche du hareng comporte de nombreuses difficultés. Les conditions de la commercialisation sont très variables à cause de l'inconstance de la production du hareng de par le monde; la très grande surcapacité de la flottille restreint la gestion et l'empêche d'être flexible et l'incertitude demeure du point de vue de la biologie des stocks. Les gestionnaires de nos pêches du hareng sont impuissants face aux fluctuations des marchés internationaux. Au chapitre 9, j'aborde le problème qui est celui de surmonter la capacité excessive de la flottille et au chapitre 6, je traite du besoin qu'on aura de surmonter les incertitudes touchant les stocks.

Une autre difficulté rencontrée dans l'élaboration de plans à long terme est celle qui touche la controverse entourant la manière d'atteindre le rendement maximum soutenu. Certains scientifiques recommandent une gestion de la récolte afin d'en arriver à un taux de retour annuel constant en vue du frai, en dépit des fluctuations des stocks; d'autres suggèrent de maintenir la récolte en laissant fluctuer le taux de retour. Nous avons peu de preuves qui montrent l'efficacité respective des différentes techniques, et de fait les politiques de gestion ne reposent sur aucune base scientifique solide. Ces questions devraient être résolues aussi rapidement que possible; la manière la plus efficace de le faire est de le faire par une expérimentation contrôlée. En conséquence,

**4. Il faut prévoir dans le plan à long terme de gestion du hareng la mise à l'essai de méthodes de gestion de rechange afin de déterminer leur efficacité respective pour ce qui est de maximiser le rendement à long terme.**

D'autres questions de nature biologique affligent la gestion du hareng. Au chapitre 6, je note, par exemple, l'incertitude des arrivages des stocks de hareng et l'interdépendance de stocks de hareng et de saumon. Ces questions doivent être résolues par la recherche biologique.

On n'a fait, jusqu'ici, que peu d'effort pour élaborer, à long terme, des plans et des stratégies pour le poisson de fond. L'accent qu'on a mis sur la surveillance, l'analyse et l'exploitation prudente propre à cette pêche relativement nouvelle pourrait bien fournir une base à des plans à long terme mieux définis.

## LA PLANIFICATION À COURT TERME

Les plans à long terme fournissent les objectifs et l'orientation de la planification des saisons de pêche à court terme, qui comprend les plans pré-saison, la gestion en saison et les évaluations après saison.

### Plans pré-saison

Pendant quelques années, le Ministère a préparé des plans généraux de pêche pré-saison afin de rencontrer des objectifs provisoires de récolte et permettre un taux de retour acceptable pour le frai. Les deux dernières années, des plans de pêche commerciale pré-saison ont été publiés sous le format d'un Guide de la pêche commerciale.<sup>5</sup> Ils donnent une orientation initiale au personnel du Ministère responsable sur le terrain des règlements en saison de pêche et des programmes supplémentaires sur le terrain.

*Le saumon* Pour le saumon, le Guide de la pêche commerciale fournit des prévisions de montaisons prévues et optimales de chaque espèce dans chacune des zones statistiques et le régime de pêche prévu pour la prochaine année.

Les plans sont basés sur l'abondance prévue, le moment de la remonte et les routes de migration, les conditions prévues des frayères, les aspirations des pêcheurs et les objectifs de la politique. Les politiques actuelles donnent la priorité premièrement aux besoins biologiques; deuxièmement aux besoins de la pêche des Autochtones; et troisièmement, aux besoins des pêches sportive et commerciale.<sup>6</sup> Parmi ces deux groupes, la différence des intérêts des pêcheurs à la seine, au filet maillant et à la traîne de même que des pêcheurs sportifs est considérée. Les plans de pêche tiennent aussi compte des ententes internationales entre le Canada et les États-Unis.

Les gestionnaires de la pêche du saumon font face à des difficultés importantes en élaborant les plans pré-saison. D'abord, ils ne savent pas souvent avec certitude combien de poissons pénétreront une pêcherie. Ensuite, ils ne peuvent pas, de façon certaine, prédire le moment de l'arrivée du poisson dans la pêcherie. Enfin, ils ne savent pas combien de bateaux participeront à la pêche dans cette pêcherie. De par sa grande mobilité, la flottille de pêche du saumon agit parfois très rapidement et d'une manière imprévisible aux occasions favorables à la pêche, le long de la côte. Les gestionnaires hésitent parfois à prévoir l'ouverture de petites remontes à cause de la menace d'un effort de pêche trop grand des stocks accessibles. Finalement, l'information sur les stocks et leurs besoins de reproduction est si mince qu'un taux de retour pré-déterminé vaut mieux que certaines hypothèses.

Le Ministère a aussi rencontré des difficultés administratives en élaborant des plans de pêche. On rapporte des

cas où, à l'occasion, le Gouvernement n'a pas réussi à proclamer légalement à l'avance les réglementations planifiées des saisons de pêche. Une autre épreuve qui engendre un sentiment de frustration est que le Ministère ne montre pas assez de souplesse dans la répartition des zones visant la gestion des ouvertures et des fermetures de la pêche. Ces entraves à la gestion efficace des pêches doivent être éliminées comme je le propose au chapitre 21.

*Le hareng* En élaborant les plans de la pêche pré-saison du hareng, les scientifiques du Ministère prédisent l'abondance des arrivages du hareng, suggèrent des niveaux de prises et des objectifs pour les stocks de reproducteurs. Les niveaux de prises sont souvent réduits par les gestionnaires officiels avant qu'ils ne soient publiés dans le Plan de gestion des oeufs de hareng bien présenté dans le Guide annuel de la pêche commerciale. Les prises anticipées sont indiquées séparément pour chacune des trois zones d'émission des permis (mais non pas pour les 34 unités des zones de gestion à l'intérieur des secteurs). Le plan de gestion indique également les intentions du Ministère concernant la division des prises entre les flottilles de pêche à la seine et celles de pêche au filet maillant, et aussi les bases sur lesquelles on s'appuiera pour décider des ouvertures et des fermetures pour chaque type d'engins.

Jusqu'à ce que les bases de prédiction de l'abondance du hareng soient bien établies, le plan pré-saison doit demeurer provisoire. Il est cependant d'une importance cruciale parce que les niveaux de pêche anticipés deviennent, en effet, le plafond des prises permises. Les gestionnaires sur le terrain très souvent réduisent les prises en-dessous des niveaux prévus au cours d'une saison; mais ils sont très hésitants à permettre les prises qui les dépassent. Ils ferment les pêcheries quand les niveaux ont été atteints même si souvent ils sont moindres que les prises initialement recommandées par le personnel scientifique.

*Les autres espèces* Les dispositions du Ministère dans la planification pré-saison de la pêche du poisson de fond sont un modèle pour les autres pêcheries. Les scientifiques préparent une publication biennale (avec mise à jour des années intercalées) comprenant une évaluation des stocks de poisson de fond et des recommandations pour la gestion. Ce document est révisé par les administrateurs du Ministère et leur sert d'ébauche à un plan de pêche qui, avec les prévisions des scientifiques, sont ensuite étudiés au cours de réunions publiques tenues à Prince-Rupert et à Vancouver avec le Comité consultatif du poisson de fond. À la suite de ces consultations, le Ministère publie un plan final de gestion du poisson de fond du Pacifique dans son Guide de la pêche commerciale; l'ensemble devient la base de la réglementation pour l'année à venir.

**L'amélioration du plan pré-saison** Le Ministère s'efforce maintenant de procurer à l'avance des lignes de conduite aux gestionnaires et aux pêcheurs; cette prévision de l'effort de pêche faite par l'entremise de la publication d'un guide de pêche est louable. Toutefois, pour les pêches du hareng et du saumon particulièrement, la planification pré-saison souffre de deux lacunes qui nous préoccupent. L'une est l'imprécision des plans. Ils ne sont, au mieux, que des indications grossières de ce qui se produira durant la saison à venir. Cette situation est due au manque de données statistiques à caractère biologique sur lesquelles les prédictions sont basées; c'est un point auquel je reviendrai au chapitre 6.

L'autre lacune est celle des critères étroits à partir desquels les plans sont établis. Au chapitre 6, j'explique que les biologistes, en préparant l'évaluation de stocks en vue des projets, ne présentent qu'une seule recommandation touchant la stratégie de pêche et, par le fait même, reportent à plus tard les décisions finales. Ils devraient plutôt analyser les solutions de rechange de sorte que les administrateurs supérieurs puissent choisir les plans de gestion qui tiennent compte de facteurs autres que biologiques.

Aussi, ma recommandation est la suivante:

- 5. La planification pré-saisonnière doit être fondée sur un examen des plans de gestion possibles, élaborés dans le cadre de l'évaluation scientifique annuelle des stocks.**

### La gestion "en saison"

Le personnel du Ministère sur le terrain, coordonné à partir du bureau régional de Vancouver, est responsable de la mise en oeuvre des plans annuels et de la réglementation des pêches, durant la saison de pêche. La gestion "en saison" sous-entend le contrôle des pêches et l'établissement de tout changement approprié dans les plans de pêche. Cela représente un véritable défi, quant aux pêches du saumon et du hareng rogué.

**Le saumon** La gestion "en saison" de la pêche du saumon sous-entend un contrôle de la remonte par le biais des pêches et la modification des comportements de pêche, au besoin, lorsque les montaisons ne répondent pas aux modèles des prévisions. Ouvertures et fermetures sont réglées par zone et par engin, et le tout est finalement rectifié en réglementant les prises au cours des activités de pêches qui sont faites, la plupart du temps, sur la côte.

Tous les jours, les gestionnaires révisent le nombre des prises de même que le nombre, la distribution et le type de bateau de pêche employé. L'information d'entrée est analysée en se référant à trois critères de base: à savoir si la taille d'un stock est la même que prévue; si la montaison a lieu au moment prévu, si l'efficacité de prise de la flottille est celle qu'on avait prévue.<sup>7</sup>

Ces questions suscitent des difficultés dans la pratique. L'ampleur de la remonte, même en termes relatifs, ne peut être évaluée qu'au moment où les poissons entrent dans une pêcherie et les variations quant au moment ainsi qu'aux modèles de migrations engendrent d'importantes difficultés d'évaluation. On évalue aussi le rendement de la montaison afin de vérifier si oui ou non la réglementation a permis d'atteindre les objectifs fixés. Dans plusieurs zones, cela signifie une estimation du nombre de saumon qui atteint les frayères; mais dans certains cas, une information préalable est nécessaire, et les estimations sont faites pour le moment où le poisson quitte la zone de pêche.

Si la pêche progresse selon les plans prévus avant la saison, il n'y aura que peu ou pas de changements. Toutefois, si les conditions diffèrent considérablement de celles prévues avant la saison, les gestionnaires prennent action et tentent d'y remédier en diversifiant les heures ou les jours de pêche. Ceci explique l'importance d'une planification pré-saison.

Selon l'importance des changements nécessaires dans les plans de pêche, les décisions finales seront prises soit par le gestionnaire du secteur, le directeur des Services extérieurs, le directeur général régional et même le Ministre; ensuite les flottilles seront avisées de ces changements. Durant toute la saison, les gestionnaires organiseront les mesures de surveillance et d'application des règlements.

Il y a peu de cohérence dans les méthodes employées. Dans certains secteurs, les décisions administratives dépendent des connaissances et des intuitions des agents des pêches et s'appuient sur peu de données. Ailleurs, on emploie des techniques très au point de modèles informatiques, et de comptage électronique du poisson. Mais, dans tous les cas, il subsiste une alarmante carence documentaire portant sur les raisons des décisions administratives. On ne sait pas quelle information on a utilisée, ni comment on l'a interprétée, ni à quels résultats on en est arrivé. L'absence de lignes de conduite, de procédures et de résultats documentés rend difficile l'évaluation du processus et empêche aussi de progresser dans l'exercice de cette importante responsabilité du Ministère.

À mesure que la contrainte s'exerce sur les stocks de saumon, leur conservation et leur gestion sont d'autant plus dépendantes des décisions que l'on a prises en détail au cours de la saison des pêches. De nos jours, la flottille du saumon est bien équipée et très puissante; les conséquences d'une erreur de gestion peuvent être désastreuses, comme le reconnaît le Ministère.

Quand il y avait quatre ou cinq jours de pêche, par semaine, la modification d'une journée de pêche faisait peu de différence; mais de nos jours, la saison est tellement courte qu'un changement d'une journée

entraîne des conséquences graves. Par exemple, la pêche qu'on étend de 4 à 5 jours, ne représente qu'une augmentation de 25 pour cent de la durée; par contre, lorsqu'on fait passer le temps de pêche d'un à deux jours, c'est une augmentation de 100 pour cent qui se traduit par des prises proportionnelles. Une erreur de jugement quant à l'importance d'un stock ou à la capacité des prises dans une telle situation entraînera de terribles conséquences. L'impact sur la remonte pourrait être important.<sup>8</sup>

Afin de rencontrer les besoins actuels et les nouveaux défis que l'on est en droit d'attendre, il sera nécessaire d'améliorer de beaucoup le système de gestion tant aux niveaux organisationnel que technique. D'abord, un centre d'organisation sera utile afin de concentrer et de coordonner les activités administratives des pêches "en saison" et ce dans chacune des zones principales. Je recommande donc que:

**6. Dans chaque secteur, il faut établir un groupe de gestion du saumon, relevant du gestionnaire de secteur et chargé de la gestion du saumon pendant la saison de pêche.**

Ces unités pourront recueillir l'information sur la composition des prises, les activités de la flottille, les montaisons et la nécessité de modifier la réglementation. Chacune devra pouvoir compter, au besoin, sur la disponibilité de biologistes (sur une base saisonnière).

L'information "en saison" sur les prises et l'effort de pêche nous revient maintenant dans un indescriptible fouillis. Recueillir rapidement des données sur les prises et les activités des bateaux et analyser cette information pour donner aux gestionnaires une image préliminaire presque instantané des résultats dans chaque pêche, ne peut se faire sans instaurer des canaux efficaces de communications et un système informatique. Un programme de ce genre existe dans l'État de Washington, où toutes les informations préliminaires des pêches qu'elles soient commerciale, ou sportive ou encore faites par les Autochtones, sont incorporées dans un système de données centralisées et traitées afin de fournir une mise à jour des données sur les pêches à mesure qu'elles évoluent. Les gestionnaires sur le terrain, pourvus de terminaux, reçoivent cette information continuellement, ce qui les aide à mieux exercer leurs activités.

En 1970, un groupe d'étude avait recommandé qu'on réorganise le système de collecte des données statistiques et de stockage du Ministère; des recommandations semblables ont été faites en 1980 par une équipe d'experts-conseils.<sup>9</sup> Vu l'urgence de revaloriser les capacités de gestion, ma recommandation va dans le sens qu'on procède à ces améliorations sans délai.

**7. Le Ministère doit améliorer, le plus tôt possible, son système de collecte, de traitement et de stockage des données, aux fins de la gestion du saumon pendant la saison de pêche, en mettant pleinement à profit les techniques informatiques perfectionnées et les installations d'accès aux terminaux.**

Si l'on devait recueillir l'information concernant seulement la pêche commerciale, cela serait insuffisant. Comme je l'explique au chapitre 15, la pêche sportive, tout spécialement dans le détroit de Géorgie, requiert un contrôle attentif, une information précise continuellement à jour sur les prises, sur une base régulière. Des dispositions semblables devront être mises en oeuvre afin de rendre compte des prises de la pêche des Autochtones.

Il existe un besoin de mieux conserver l'information sur les récoltes des ressources de la mer afin d'en arriver à un tableau complet de la situation. Les informations sur les achats, au comptant, les prises de la pêche sportive, la pêche de subsistance des Autochtones ne sont pas précises. Ces renseignements inadéquats amènent des conclusions erronées et à de mauvaises décisions de la part des gestionnaires directeurs de la ressource et des scientifiques. Bien qu'une information précise sur la récolte soit difficile et coûteuse à recueillir, il faudrait quand même qu'on insiste pour l'obtenir aux fins d'une meilleure gestion.<sup>10</sup>

En plus de mieux rapporter les quantités des prises au fur et à mesure qu'elles se produisent, des sondages de pêche expérimentale sur les lieux et autour peuvent donner une information valable sur les effectifs d'une montaison et le moment de leur passage sur un lieu de pêche. Des conseillers d'expérience, auprès de notre Commission, ont insisté sur la valeur de telles informations et préconisent fortement l'usage de tels sondages. Faits sur une base contractuelle, ces tests coûtent très cher. On suggère la solution de rechange suivante: émettre des permis à court terme (du genre que je propose au chapitre 8) à un nombre restreint de bateaux, autorisant à faire ces tests selon des normes de contrôle très strictes et permettant de conserver les prises en échange des informations. Je recommande donc qu'on en explore cette possibilité.

**8. Le Ministère doit examiner la possibilité de mettre en oeuvre des programmes de pêche expérimentale dans le cadre desquels les bateaux de pêche commerciale pratiqueraient une pêche à titre expérimental, conformément aux normes du Ministère, en échange de la totalité ou d'une partie des prises.**

Mes conseillers suggèrent que ces pêches expérimentales peuvent capturer jusqu'à 10 pour cent des prises et que les améliorations résultant de ces pêches, tant du point de vue de la gestion que de l'utilisation des stocks, pour-

raient bien permettre qu'on puisse les ajouter au total des prises (ainsi la pêche expérimentale n'empièterait pas nécessairement sur les autres pêches). J'explique au chapitre 6 que l'étiquetage apporte une information importante sur la composition des stocks et ceci peut être fait en même temps que seront appliqués les programmes de pêche expérimentale.

**Le hareng** La gestion "en saison" de la pêche frénétique du hareng rogué est exceptionnellement difficile. La faiblesse de la gestion réside peut-être dans la collecte d'information sur l'abondance des stocks. Environ un mois avant le frai du hareng, des bateaux patrouille et des bateaux de pêche affrétés emploient des sondeurs pour localiser et évaluer la taille des stocks. Alors que les bateaux de pêche se rassemblent dans une zone, les pêcheurs sondent aussi à la recherche du poisson, apportant des informations supplémentaires à celles recueillies par les bateaux du Ministère.

Le sondage par écho est une technique difficile et l'interprétation des lectures demande une compétence qui ne s'acquiert que par l'expérience. L'industrie du hareng rogué est à ses débuts et parmi les agents de pêche, le roulement du personnel fut élevé; il y a donc une certaine imprécision à ce sujet qui rend cet aspect important de la gestion difficile à déterminer. Vu l'importance de l'évaluation des stocks "en saison", le système devrait être mieux organisé et les résultats mieux contrôlés.

Même avec l'usage des permis par zone, la puissance de la flottille à l'ouverture de la pêche dépasse de loin la capacité nécessaire pour la capture du poisson disponible. C'est pourquoi, les temps d'ouverture sont très courts (quelques heures ou même quelques minutes) et la pêche n'est que frénésie. Le choix du moment est crucial. Les récoltes doivent se faire juste avant le frai, et pour cela, des échantillons du stock sont recueillis afin de mesurer la rogue et son degré de maturation. Les agents des pêches, souvent pressés par les pêcheurs, doivent retenir la flotte d'agir jusqu'au moment vraiment propice à la récolte. À moins d'adopter une approche très conservatrice, le système est voué au désastre et à une surexploitation alors que les oeufs n'auront pas atteint le stade exact de maturation. La crainte de tels résultats rend les gestionnaires des pêches si soucieux que souvent les stocks sont sous-exploités de peur de les épuiser complètement.

Ces dernières années, les gestionnaires ont, en grande part, restreint avec succès les récoltes en les maintenant aux niveaux déterminés dans les plans pré-saison, quoique l'expérience a varié de façon importante d'une zone à l'autre. Mais les activités de réglementation des activités sur le terrain sont rarement planifiées à partir d'informations scientifiques et les résultats ne sont jamais rapportés. Tout comme dans la gestion du saumon, l'absence d'un système cohérent qui mène à des décisions bien ordonnées est de toute évidence une grande lacune.

**L'amélioration de la gestion "en saison" du saumon et du hareng** Les dispositions de gestion des pêches du saumon et du hareng durant les saisons de pêche devraient être mieux réglementées et mieux suivies. Je propose que le coordonnateur de chacune de ces pêches prépare une révision complète des procédures de gestion "en saison". Aussi:

**9. Le Ministère doit faire un examen approfondi de ses dispositions concernant la gestion du saumon et du hareng rogué pendant la saison de pêche, en vue d'établir une procédure systématique, y compris:**

- i) **des normes pour des programmes de pêche expérimentale et de contrôle sur le terrain pendant la saison de pêche;**
- ii) **des procédures pour la recommandation et l'autorisation d'exemptions saisonnières aux règlements;**
- iii) **des procédures pour assurer que les études menées au cours des saisons de pêche sont très bien documentées, de même que les mesures réglementaires et l'évaluation des résultats.**

Si l'on veut améliorer la gestion "en saison", il faudra perfectionner les compétences techniques du personnel. À cette fin, au chapitre 19, je recommande que des arrangements soient faits afin de compléter la formation des agents des pêches et du personnel affecté à la gestion.

Je suis particulièrement intéressé à ce qu'on élimine les contraintes qui, durant la saison de pêche, pèsent lourdement sur les gestionnaires quant à l'allocation des prises aux groupes concurrents de pêcheurs du saumon et du hareng. L'allocation des prises est une question très litigieuse; elle dépasse dans une très large mesure les responsabilités des gestionnaires sur le terrain qui doivent déjà réglementer les récoltes et les taux de retour, et cette responsabilité ne devrait pas être laissée à eux seuls de l'assumer au coeur de la saison des pêches. Jusqu'ici, les gestionnaires sur le terrain ont eu à subir à ce sujet des contraintes injustifiées et comme on le reconnaît au Ministère, les cibles prévues pour les taux de retour ont souvent été "compromises".<sup>11</sup> Il s'ensuit alors une gestion inefficace.

Je propose dans les chapitres suivants qu'on instaure une politique générale d'allocation des prises, qui soulagerait les gestionnaires sur le terrain de toutes ces contraintes. La répartition détaillée des prises et des contingents devrait être fixée au niveau des cadres supérieurs du Ministère. Sur le terrain, les gestionnaires ne devraient traiter avec les moyens techniques que des façons d'atteindre les buts de la récolte et ceux de la reproduction; dans le contexte d'une évaluation annuelle après-saison, leurs succès devraient être mesurés à partir de ces résultats.

## L'ÉVALUATION ANNUELLE ET RÉVISION

Présentement, il n'existe aucune disposition qui soutienne et mesure les décisions des gestionnaires. À la fin, c'est une des plus graves lacunes du système actuel de la gestion des pêches. Sans évaluation écrite de l'état des stocks, sans compilation de données sur les prises et les taux de retour et sans estimation des effets des modifications de la réglementation, il est impossible d'évaluer le succès ou l'échec des décisions prises. Les gestionnaires sont alors incapables d'apprendre de leurs erreurs ou de celles des autres; on limite l'estimation critique du rendement; et il s'ensuit un chevauchement des efforts.

En tant qu'intendant des ressources halieutiques du Canada, le Ministère a la responsabilité de faire rapport de ses activités, de les appuyer et de les évaluer au regard des programmes établis, de proposer un programme pour la saison qui vient, de consulter les groupes de pêcheurs concernés et de publier ses plans. Je recommande donc que:

**10. Dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion de chaque pêche, le Ministère doit mettre en oeuvre des processus de consultations et un examen annuel comprenant:**

- i) **une évaluation du plan de pêche, de l'état des stocks et de l'incidence de la pêche sur ces derniers;**
- ii) **une évaluation du plan de pêche de l'année précédente et des modifications qui y ont été apportées, des évaluations des prises des principaux stocks de la remonte;**
- iii) **un examen de ces données, mené conjointement avec le comité consultatif sur les pêches compétent (voir chapitre 17), et la préparation ultérieure d'un plan de pêche pour la prochaine saison, comprenant les objectifs de prise et de remonte dans le cadre de chaque pêche.**

Le Ministère doit rassembler toute l'information qui pourrait être utile à la gestion. En la publiant systématiquement de la façon proposée, il fournira la documentation de base nécessaire à la tenue de rencontres importantes avec les groupes de pêcheurs avant l'élaboration des plans définitifs pré-saison. Par des procédures efficaces de collecte des données en saison, la matière peut être compilée de façon routinière à l'aide d'ordinateurs, une fois le format convenable déterminé, sans pour autant ajouter un fardeau de plus à la préparation des rapports.

Les innovations que je recommande, ci-haut, compléteront les réformes que je propose plus loin dans les autres chapitres, réformes qui concernent l'organisation de la recherche (chapitre 6), l'administration (chapitre 19), et la consultation (chapitre 17). L'objectif général est

d'apporter clarté et cohérence aux cadres chargés des prises de décision, y compris les lignes directrices et les mandats à chaque niveau de façon à ce qu'on élimine les buts actuels et les responsabilités qui sont par trop ambigus.

## L'ORGANISATION DE LA PÊCHE

La gestion des pêches, tant celle du saumon que celle du hareng rogué, se complique du fait que de nombreuses flottilles distinctes entrent dans le jeu de la concurrence vis-à-vis des prises disponibles selon leurs diverses façons de les récolter. Dans la pêche du hareng rogué, les flottilles aux filets maillants et à la senne récoltent, à l'aide d'engins différents et sur des lieux distincts; une controverse s'est installée quant aux répercussions qui entourent cette pêche au plan biologique et au plan économique. La question est encore plus compliquée pour le saumon, à cause de la variété des engins utilisés, et aussi à cause du fait que le poisson peut être pêché à différents endroits au cours de ses migrations. Un débat particulièrement vif a lieu sur les lieux et les temps où le saumon doit être pêché; bien qu'il n'y ait pas qu'une seule réponse à cette question, nous croyons qu'elle mérite ici qu'on la commente.

Idéalement, chaque stock de saumon devrait être géré séparément et pêché selon sa capacité de soutenir une certaine exploitation et ses besoins de reproduction. Mais la plupart des pêcheries du saumon comportent un mélange de stocks traversant une zone de pêche. Les pêches se partagent entre trois modèles de récoltes: les pêches séquentielles (alors que les stocks sont récoltés à différents endroits de leurs routes migratoires); les pêches terminales, (qui ont lieu là où les stocks se rassemblent non loin des cours d'eau qui leur servent de frayères); et les pêches sportives et à la traîne (celles-ci se font un peu partout et visent des stocks entremêlés qui dépendent d'influences diverses liées à des modèles différents de migration et de maturation).

Aux termes des objectifs de la gestion de stocks, la pêche séquentielle est le modèle le plus facile à gérer, parce qu'elle fournit l'occasion d'évaluer l'abondance, d'ajuster les prises et les taux de retour. Par ailleurs, peu de pêches sont gérées maintenant de cette façon, car les connaissances sur la composition des stocks sont limitées. Avec une meilleure information, de plus en plus de stocks pourraient être exploités de cette façon, en termes de récolte et de gestion.

Le modèle des pêches terminales n'a pas la même signification pour tout le monde. À certains, elle veut dire qu'on récolte les stocks à leur arrivée dans les frayères, qui dans certains cas sont à des centaines de milles de la mer. Les pêches des Autochtones y ressemblent parfois et quelques piscifactures recueillent les excédents de stocks de cette manière. Pour d'autres, la pêche terminale signifie la pêche du poisson à l'embouchure des rivières au moment où il quitte la mer. Enfin, pour certaines person-

nes, cela signifie simplement que la flottille de pêche commerciale doit se déplacer plus près de la côte.

Les pêches terminales s'appuient sur trois critères de base: premièrement, elles éliminent la nécessité d'une flottille hauturière considérable; elle est donc plus économique. Deuxièmement, elle permet une gestion plus nuancée et une récolte plus continue des stocks qui se rapprochent de leurs lieux de frai. Troisièmement, seulement les poissons arrivés à pleine maturité sont capturés et de ce fait, on ne peut qu'en accroître les résultats en termes de production.

Toutefois, les pêches terminales présentent certaines difficultés. Une pêche à l'embouchure d'une rivière ne favorise pas toujours une récolte de stocks continus. Sur le Fraser, par exemple, les stocks s'entremêlent à l'entrée du fleuve. Tout ce mélange apporte bien des problèmes. Bien plus, parce que le saumon s'assemble et attend plusieurs jours avant de s'engager dans un cours d'eau, il devient plus difficile de réglementer les prises d'une grande flottille que de réglementer les prises d'un stock récolté selon le modèle des pêches séquentielles. Le problème se complique si l'information sur les stocks est limitée, ainsi gérer les pêches terminales demande beaucoup plus de données qu'on en a maintenant. Finalement, certaines espèces de saumon, particulièrement le kéta, se détériorent à mesure qu'elles approchent des cours d'eau qui leur serviront de frayère, ainsi les avantages économiques d'une pêche terminale pourraient être contrebalancés par la valeur moins grande du produit.

En dépit de ces difficultés, la pêche terminale paraît prometteuse au plan de la gestion. Il est étonnant que peu d'études aient été faites à ce sujet. Il est clair que cela vaudrait la peine de poursuivre la recherche sur les diverses possibilités d'orienter les pêches sur des stocks qui se déplacent au cours de leurs migrations.

La pêche sportive et la pêche à la traîne apportent des difficultés de gestion les plus étonnantes. Les pêches à la ligne et à l'hameçon visent des stocks mélangés où les modèles de migration et de maturation sont complexes, et créent de graves problèmes à la gestion "en saison". Encore que certains stocks de quinnat et de saumon argenté sont continuellement exploités durant tout leur cycle de vie, dans ce genre de pêche, ils deviennent particulièrement sensibles à l'extinction, sujet que j'aborde un peu plus loin, dans un autre chapitre.

Les possibilités de réorganiser les modèles de pêche à la ligne et à l'hameçon, surtout dans la pêche sportive, sont limitées; aussi les capacités de gestion "en saison" sont-elles particulièrement importantes. Ce besoin aura un caractère d'urgence, surtout si les efforts de mise en valeur réussissent à créer une abondance, qui attire de plus en plus de pêcheurs et tend à rendre plus difficiles les

efforts de réhabilitation des stocks sauvages. La pêche à la ligne devra faire l'objet d'une gestion et d'une réglementation suivies en saison.

La gestion serait facilitée par certaines modifications dans l'organisation de la pêche et dans la composition des flottilles de pêche. Plus précisément en réduisant la taille de la flottille, il serait plus facile de limiter l'impact sur la montaison suite aux erreurs de décisions quant aux ouvertures et aux fermetures. L'émission des permis de zone éliminerait l'incertitude quant au nombre de bateaux à se présenter les jours d'ouverture de la pêche. Ces changements peuvent se faire mais dépendent d'autres considérations dont il est question au cours de ce rapport. Parmi les propositions les plus modestes qui faciliteront la gestion, on inclut l'idée de coordonner les temps d'ouverture de la pêche en différents endroits afin d'éparpiller les flottilles et de bien clarifier les objectifs de répartition des prises afin d'éviter les pressions de la part des divers secteurs qui empêchent d'atteindre les buts fixés pour la reproduction. Ces questions devraient toutes entrer dans la planification d'une gestion à long terme du saumon, comme il a été proposé au cours de ce chapitre.

## LES ASPECTS INTERNATIONAUX

Le mandat de cette Commission exclut les ententes entre le Canada et les pays étrangers; aussi je ne ferai aucune recommandation sur ces questions. Par contre, les ententes entre le Canada et les États-Unis portent sur la gestion des pêches canadiennes de saumon qui offrent deux aspects très importants qui justifient d'être commentés ici.

Il faut d'abord mentionner la longue relation qui existe entre les États-Unis et le Canada. Depuis des décennies, des problèmes de gestion et des conflits sont apparus entre pêcheurs de chaque pays qui interceptent le saumon à la limite des rivières de l'autre pays. Les négociations en vue d'un accord de collaboration à long terme progressent et, depuis les deux dernières saisons de pêche, le Ministère a collaboré avec les autorités de gestion des États de l'Alaska et de Washington afin de limiter les interceptions et de voir à la conservation. On espère que ces efforts conduiront bientôt à une nouvelle entente internationale. À tout événement, des ententes de collaboration, officielles ou non, vont nécessiter un échange d'information sur les stocks et ajouteront une dimension nouvelle aux programmes canadiens de gestion. De plus, ils rendront plus urgent le besoin d'améliorer les moyens techniques du Ministère et d'en éprouver l'efficacité.

Vient ensuite la relation entre le Ministère et la Commission internationale des pêches de saumon du Pacifique a qui revient la responsabilité de gérer le saumon rouge et le saumon rose aux abords de la rive sud du Fraser. La Commission a une bonne réputation quant à

son efficacité, ses bonnes relations avec les collectivités des pêches dans chaque pays et la protection efficace qu'elle accorde aux ressources qui entrent sous sa compétence. Le mandat de la Commission de seulement gérer le saumon rouge et le saumon rose pose de sérieux problèmes, même si un nombre impressionnant d'autres espèces de saumon dans le Fraser se mêlent à ces deux stocks. On a prévu des dispositions pour intégrer les activités de la Commission aux efforts de conservation et de gestion du Ministère pour les autres espèces, tel le quinnat, mais il ne semble pas qu'ils aient été bien efficaces.

La Commission et le Ministère coopèrent sur le terrain, jusqu'à un certain point, mais la communication et la coordination entre les techniciens sont très limitées: les échanges d'idées et de données sont très pénibles. L'isolement dans lequel se complaisent ces deux agences qui travaillent côte à côte le long d'un même fleuve ne peut pas mener à une gestion très efficace de la ressource.

### CONCLUSION

Les systèmes actuels de gestion des pêches sont le résultat d'une adaptation pratique aux conditions des diverses

pêches, au genre et à la qualité de l'information qui pourrait être obtenue ainsi qu'aux outils de contrôle dont disposent les gestionnaires. Ces systèmes ont eu jusqu'à présent un succès mitigé. Dans les pêches du poisson de fond et des invertébrés, les contraintes ont été limitées, et pour la plupart, les gestionnaires ont pu assembler assez d'information pour diriger l'exploitation et la conservation des stocks. Mais les contraintes sur les stocks vont en augmentant et, pour mieux saisir les occasions nouvelles, il faudra améliorer la capacité de gestion tout en assurant la protection des ressources.

Les faiblesses les plus évidentes au plan de la gestion concernent nos pêches les plus valables, celle du saumon et celle du hareng rogué. Toutes deux, souffrent de sérieuses lacunes, de planification à long terme, de données nécessaires à la gestion "en saison", de méthodes de traitement et d'analyse de l'information afin qu'elle devienne rapidement et systématiquement accessible aux gestionnaires et finalement de données scientifiques qui influencent les décisions administratives. Il faudra régulièrement réviser les plans et les résultats avec ceux qui participent aux pêches. Mes recommandations visent à corriger ces lacunes.

---

### RENVOIS

1. Conseil canadien des pêcheries, Pièce accessoire 91, page 7.
2. Il faut remarquer que la population qui donne le rendement maximal soutenu est moins grande que la population maximale, qui ne peut être maintenue que par une absence d'exploitation. Voir W.E. Ricker, Stock and recruitment, *Journal de l'Office des recherches sur les pêcheries du Canada*, 11, Ottawa, 1954, pages 559-623.
3. *Politique des pêches commerciales*. Service des pêches et de la mer, Ministère de l'Environnement, Ottawa, mai 1976, page 53.
4. Ministère des Pêches et des Océans, Pièce accessoire 193a, page 9.
5. Voir un exemple - Guide des pêches commerciales 1982, plans de pêche proposés et prévisions sur les stocks. Ministère des Pêches et des Océans, Région du Pacifique, Vancouver 1982.
6. Pièce accessoire 193a, page 5.
7. Pièce accessoire 193a, page 9.
8. Pièce accessoire 193a, page 16.
9. DPA Consulting Limited, "Review of Pacific Region Statistical System Final Report". Rapport préparé pour le ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, 1980.
10. The Canadian Fishing Company Limited. Pièce accessoire 73, page 3.
11. Pièce accessoire 193a, page 9.

---

## CHAPITRE 5

# LA MISE EN VALEUR DES SALMONIDÉS

---

*L'importance et la diversité à venir de nos salmonidés devraient être assurées grâce à un apport équilibré des stations de pisciculture et des stratégies encore plus naturelles de mise en valeur. La préservation des stocks naturels doit être la priorité des gestionnaires de cette pêcherie pour les dix prochaines années.*

SPORT FISHING INSTITUTE OF BRITISH COLUMBIA<sup>1</sup>

J'ai mentionné, dans le premier chapitre du présent rapport que notre principale ressource halieutique – le saumon – doit commencer et terminer sa vie dans les rivières et les cours d'eau, ce qui présente à la fois des problèmes et des avantages. Le problème le plus grave est que les aires de frai se trouvent à la merci de l'activité industrielle des zones voisines, des polluants, des détournements et endiguements des cours d'eau, et à la merci, aussi, d'autres périls environnementaux énoncés au troisième chapitre du présent rapport. Quant aux avantages, ils sont de deux ordres. D'abord, le retour toujours prévisible des poissons anadromes à leurs frayères natales à la fin de leurs jours, ce qui en facilite la récolte et la gestion. En deuxième lieu, ce retour cyclique facilite aussi beaucoup la mise en valeur des stocks, car il permet d'améliorer les frayères et de construire des installations de pisciculture qui stimulent un frai plus abondant. Le présent chapitre traite du Programme de mise en valeur des salmonidés et des possibilités qu'il offre d'accroître l'abondance du saumon.

Cet important Programme de mise en valeur des salmonidés date de 1977 mais, en fait, des efforts ont été faits en ce sens dès le siècle dernier.<sup>2</sup> Selon les rapports annuels du ministère de la Marine et des Pêches (c'était le nom du Ministère responsable à l'époque), à la requête du Gouvernement fédéral, la première station de pisciculture de la Colombie-Britannique était construite sur le ruisseau Bon Accord, à Port Mann, dans le bas Fraser, en 1882. On y produisait du saumon rouge et du quinnat. Au cours des décennies suivantes, on tenta de nombreux modèles de piscicultures et de passages à poisson. Malheureusement, la plupart de ces projets – et surtout les

stations de pisciculture – ont été de courte durée et ont échoué; de fait, en 1937, toutes les stations de pisciculture de la province étaient fermées. Ce n'a été qu'après la fin de la deuxième Guerre mondiale que le Gouvernement fédéral fit un effort concerté en vue de rétablir et mettre en valeur cette pêcherie.

Au cours des deux premières décennies de l'après-guerre, les plus importants passages à poisson furent construits sur les cours d'eau Fraser, Bulkley, Nass, Cowichan, Somass, Sproat, Indian et Naden. Le plus ambitieux et, vraisemblablement, le mieux réussi de ces projets fut le passage à poisson installé à Hell's Gate en 1945. Il avait été co-financé par le Canada et les États-Unis sous les auspices de la Commission internationale des pêches du saumon du Pacifique, laquelle avait été créée pour gérer et rétablir les réserves de saumon rouge du Fraser, décimées par les glissements de terrain provoqués par la construction de voies ferrées dans le canyon du Fraser plusieurs décennies auparavant.

Le premier chenal de frai fut construit à Jones Creek en 1953 et, au cours des deux décennies suivantes, des aires de frai du même type ont été construites à Robertson Creek, Big Qualicum, Weaver Creek, Seaton Creek et le bassin de la rivière Babine. Certains des travaux ont coûté très cher. Le projet d'aménagement du lac Babine, qui comportait des installations de retenue des eaux et des aménagements de frai, à la rivière Fulton et Pinkut Creek, a été complété vers la fin de la décennie 1960, à coûté environ \$10,000,000 et, à l'heure actuelle, est encore le plus vaste projet de son genre au monde. Les installations de Robertson Creek ont été ultérieurement consacrées à la pisciculture, et on y produit aujourd'hui de très grandes quantités de quinnat et de saumon argenté.

Les stations de pisciculture ayant connu des débuts décevants, les autorités s'en sont préoccupé très peu pendant plusieurs décennies. Durant la décennie 1970, cependant, l'attention est revenue sur les stations de pisciculture. Suite à la construction d'une station pilote sur la rivière Big Qualicum, où l'on a essayé plusieurs nouvelles méthodes d'élevage, la première station de pisciculture sur une grande échelle en Colombie-Britannique a été en place sur la Capilano, près de Vancouver, en 1972. Il s'agit d'un projet d'élevage de saumon argenté, de quinnat et de truite arc-en-ciel de \$3,000,000, qui est considéré comme l'une des stations de pisciculture les plus prolifiques au monde. Une autre a été construite sur la rivière Quinsam en 1975. La Colombie-Britannique compte aujourd'hui 10 stations de pisciculture du saumon et cinq autres sont en construction.

### LE PROGRAMME DE MISE EN VALEUR

En début d'année 1974, le Ministère organisait la tenue d'un atelier d'élaboration de politique à Vancouver pour

étudier les moyens d'augmenter la production des salmonidés (à savoir le saumon et la truite anadrome). On retrouvait au nombre des participants des représentants de l'industrie de la pêche, des communautés universitaires, scientifiques et financières ainsi que des gouvernements fédéral et provincial. L'assemblée a parvenu à la conclusion qu'il était possible de lancer un programme, qui ferait ses frais, pour ramener la production des salmonidés à ce qu'elle était naguère et qu'il s'imposait que le lancement prenne place sans plus tarder.<sup>3</sup>

Le Cabinet fédéral consentait, l'année suivante, des crédits de l'ordre de \$6,000,000 devant être consacrés sur une période de deux ans à l'élaboration d'un plan global de mise en valeur et autorisait, par ailleurs, le ministre responsable des Pêcheries à entreprendre avec la province de la Colombie-Britannique des négociations en vue d'obtenir une entente quant à la mise en oeuvre d'une planification axée sur la coopération. Plus tard, en 1975, le Ministre fédéral des Pêcheries et de l'Environnement signait, de concert avec le Ministre provincial de l'Environnement, un protocole d'entente exposant les dispositions pertinentes à la coopération en matière de formulation d'un programme de mise en valeur.

En 1977, le Ministre fédéral des Pêcheries annonçait l'institution d'un programme en deux phases de mise en valeur des salmonidés visant à doubler les stocks de saumon et de truite anadrome, afin de les ramener à leur niveau antérieur d'abondance, à raison d'une augmentation annuelle de la production de 150,000,000 de livres. La seconde phase resterait liée dès le départ au succès de la première. L'entente officielle entre le Ministre canadien des Pêches et des Océans et le Ministre de l'Environnement de la Colombie-Britannique fut signée le 1<sup>er</sup> mars 1979.<sup>4</sup>

### Les objectifs du programme

L'entente veut favoriser la coopération entre le Gouvernement fédéral et le gouvernement provincial en matière de planification et de mise en oeuvre du programme. Elle expose que:

... le Canada et la Colombie-Britannique conviennent que le Programme de mise en valeur des salmonidés doit être conçu de façon à pouvoir atteindre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux bien précis; en toute considération et respect des intérêts légitimes des autres usagers des ressources naturelles;...<sup>5</sup> (Traduction)

Ayant pour but de préserver, réhabiliter et mettre en valeur les stocks naturels de salmonidés, le programme n'en vise pas moins certains objectifs économiques et sociaux, à savoir:

1. augmenter le revenu national et provincial;
2. créer des situations d'emploi pour les Canadiens;
3. améliorer la situation économique des Autochtones;
4. favoriser l'évolution des communautés et des régions désavantagées sur le plan économique; et
5. accroître et améliorer les occasions de loisirs.

L'entente fait également grandement appel à la participation du public et prévoit un "programme vigoureux" ayant pour but de sensibiliser davantage le public à la nécessité de conserver nos salmonidés et leurs habitats. Les buts ultimes du programme sont donc clairement précisés.

Les gouvernements ont convenu de mettre le programme en oeuvre en deux temps. La première phase au départ constituait un programme de cinq ans, de 1977 à 1982, mais on l'a portée à deux ans de plus subséquentement, ce qui en prolonge l'application jusqu'en 1984. Le Gouvernement fédéral injecte \$150,000,000 et la province \$7,500,000, "sous réserve de la mise en disponibilité des fonds par le Parlement du Canada et l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique".

La première phase a pour production cible d'accroître les prises de saumon de 50,000,000 de livres par année. On aura recours pour se faire à toute une gamme de moyens: la restauration de l'habitat en eau douce, qui entraîne la réhabilitation des cours d'eau et le retrait des obstacles; l'aménagement d'échelles de poissons pour aider le poisson migrateur à surmonter les obstacles qui se dressent sur sa route de frai; l'aménagement de chenaux de frai artificiels pour favoriser au maximum les conditions nécessaires à la reproduction; l'aménagement de piscifacultures et d'autres systèmes d'incubation pour accroître la productivité des reproducteurs; et l'enrichissement des lacs pour accroître la capacité d'élevage des lacs naturels pour les saumoneaux.

Deux autres dispositions de l'entente sont particulièrement importantes: l'une veut que les deux gouvernements récupèrent leurs frais en taxant les usagers de la ressource (ce que le gouvernement fédéral s'est engagé à faire, mais non la province); et l'autre entend que les deux Gouvernements s'abstiennent d'investir dans les pêches pour voir à ce que les gains économiques que l'on pourrait tirer d'une production de poisson accrue ne soient pas engloutis dans des coûts plus élevés.

## L'organisation

L'entente institue la Commission pour la mise en valeur des salmonidés, qui conseille les ministres fédéral et provincial quant à la direction générale et à l'administration du programme de mise en valeur et quant aux allocations budgétaires annuelles. La Commission se compose de trois hauts fonctionnaires fédéraux, deux hauts fonctionnaires provinciaux et sept membres du secteur privé. À l'exception des provinciaux, tous les membres sont nommés par le Ministre des Pêches et des Océans. Les membres du secteur privé sont choisis pour leur compétence particulière en gestion de ressources et ne doivent pas être vus comme des délégués de groupes particuliers d'intérêts.

La Commission reçoit l'avis du Groupe de travail de la mise en valeur des salmonidés quant à la direction générale du programme: le Groupe comprend vingt-sept membres et représente divers groupes d'intérêts et diverses régions de la Colombie-Britannique. Sont ainsi représentés, entre autres, les pêcheurs sportifs, les Autochtones, les pêcheurs commerciaux et les producteurs ainsi que d'autres industries des ressources et du tourisme. Il est financé par le Programme de mise en valeur des salmonidés et entretient un Comité de direction élu et un Secrétaire de direction. Son Président est membre de la Commission pour la mise en valeur des salmonidés et assure de ce fait une avenue de communication entre les deux organismes.

Le Programme de mise en valeur est mis en application par un Directeur général qui fait rapport à la fois au sous-ministre adjoint des Pêches et des Océans et au Président de la Commission de la mise en valeur. L'attribution du personnel et des ressources est assurée en vertu d'une affectation spéciale du Conseil du Trésor décrite au chapitre 19.

Cette structure et son caractère distinct des fonctions d'exécution de la Région du Pacifique du Ministère reflète le caractère particulier du programme de mise en valeur: il dépense les fonds fournis par deux gouvernements et rend compte aux deux gouvernements de son activité; il est subventionné par des allocations spéciales, qui sont examinées soigneusement par le Conseil du Trésor; le Programme doit faire ses frais.

Concevoir le programme d'activités de mise en valeur commence par la présentation des projets individuels qui sont alors groupés en plans de programme de remplacement à la lumière de leur "capacité de mise en valeur", de leur "maniabilité" et de leur "désirabilité". Pour déterminer tout d'abord la "capacité de mise en valeur", les biologistes et les ingénieurs membres du personnel étudient des projets possibles pour établir la capacité des réserves d'eau, des terrains, des stocks de reproduction et

autres caractéristiques physiques pour déterminer la faisabilité, le coût et la production envisagée du projet.

Pour qu'on détermine ensuite sa "maniabilité", chaque projet est examiné par l'un des trois Groupes de travail de géographie qui sont composés de biologistes supérieurs fédéraux et provinciaux, de superviseurs de districts et d'agents de la protection de l'habitat qui évaluent les projets quant aux risques qu'ils présentent pour d'autres stocks et recommandent les modifications qui s'imposent. On évalue enfin les "avantages" des projets en grande partie au moyen de l'évaluation économique de leur coût-efficacité et de leur impact régional.

## Les cibles de mise en valeur et les réalisations attendues de la Phase I

Conformément aux objectifs socio-économiques du programme, mentionnés antérieurement, on a établi les cibles précises suivantes pour la première phase.

1. Accroître la production annuelle moyenne de poissons de 50,000,000 de livres, selon la répartition indiquée au tableau 5.1
2. Attendre un rapport global coûts-avantages de 1.5:1 et une contribution nette au revenu national de \$325,000,000 en dollars de 1980<sup>6</sup>.
3. Procurer des avantages de \$200,000,000 en dollars de 1980 dans la "région cible", à savoir la Colombie-Britannique à l'exclusion de la terre ferme inférieure et de la région sud de l'île de Vancouver.
4. Atteindre l'équivalent de soixante-quatre années-personne d'emploi continu pour les Autochtones.
5. Générer 458 années-personne de nouvel emploi dans la construction et l'aménagement des installations de mise en valeur.

Ces cibles se fondent sur l'hypothèse d'une injection de \$150,000,000 en dollars de 1976 dans le programme au cours d'une période de cinq ans. Cependant, les allocations qui iront à la première phase seront de \$150,000,000 en dollars actuels répartis sur une période de sept ans. Ces fonds devraient permettre de procurer un pouvoir d'achat équivalent à seulement \$78,000,000 en dollars de 1976 ou à 52 pour cent environ de celui qui était originalement envisagé. Les réalisations du programme doivent être comparées aux cibles à la lumière de ces faits.

À la fin de l'année financière 1981-1982, \$107,000,000 environ des \$150,000,000 prévus par le Gouvernement fédéral pour la première phase auront été dépensés et l'on s'attend à ce que le reste soit dépensé aux cours des deux années subséquentes. En outre, environ \$4,300,000 des \$7,500,000 du financement provincial, auront été dépensés à la fin de l'année financière 1981-1982.

**La production de poisson** - À la fin de mars 1982, selon les rapports du Programme de mise en valeur des salmonidés, les projets d'une capacité de production de 31,200,000 de poissons adultes étaient déjà terminés ou opérationnels. Cette nouvelle capacité se traduit par la présence de 15 installations principales et de 14 installations secondaires, la réalisation de 14 projets de développement communautaire, celle d'environ 100 petits projets, les divers efforts de quelque 7,000 volontaires et l'ensemencement de 12 lacs.

Le tableau 5-1 ventile par espèces la composition de cette production. La moitié de l'augmentation totale environ se compose de saumon rouge, en grande partie imputable au succès de l'ensemencement des lacs; le saumon kéta représente une proportion importante de la quantité résiduelle, ce qui reflète le succès de l'adaptation des piscifactoreries de style japonais de saumon kéta.

**Tableau 5-1** Cibles et production visée de la première phase

Espèce	Cible	Capacité de production, mars 1982 (millions de livres)	Capacité de production escomptée	Réalisation prévue
			à la fin de la première phase	
rouge	9.0	13.1	16.9	187
kéta	28.9	11.6	16.0	55
rose	3.8	1.4	1.4	37
argenté	2.4	1.4	2.9	120
quinnat	5.7	3.3	5.8	101
truite arc-en-ciel et fardée	0.2	0.4	0.4	200
	50.0	31.2	43.4	87

Source: Données non publiées fournies par le ministère des Pêches et des Océans.

À la fin de la première phase, en 1984, une capacité de production annuelle de 43,400,000 de livres devrait être atteinte. Cela représente 87 pour cent de la cible pour la première phase et diverses attentes fixées pour les espèces individuelles, tel qu'illustré au tableau 5-1. Compte tenu de l'érosion du pouvoir d'achat des fonds qui les ramènent à un peu moins de la moitié de ceux sur lesquels se fondaient les cibles, les réalisations du programme en termes de production de poisson sont grandement satisfaisantes.

**Le rendement économique** - Les estimés actuels des responsables du Programme de mise en valeur des salmonidés laissent croire que la première phase réussira à générer des avantages nets de \$77,400,000 en dollars de 1980, en termes de revenu national, soit environ un quart de la cible originale.<sup>7</sup> (Pour le reste du présent chapitre, bon nombre de coûts et avantages sont exprimés en dol-

lars de 1980 pour soutenir une comparaison conséquente des valeurs.)

Le coefficient coûts-avantages actuel de 1.3:1 est, lui aussi, inférieur au coefficient visé, soit 1.5:1. (Cela signifie que chaque dollar investi dans le programme occasionnera une rentrée de \$1.30 de poisson si on suppose tous les coûts et avantages en dollars paritaires et si on les actualise en fonction du moment où se fait le calcul des avantages.) Les avantages prévus pour la région cible atteindront \$78,300,000, ou à peu près 40 pour cent de la somme visée. Les emplois permanents créés au profit des Autochtones devraient atteindre 32 années-personnes, la moitié du nombre espéré. Quant aux emplois créés par la construction et les opérations des nouvelles installations, on s'attend à ce qu'ils atteignent 623 années-personnes, soit un tiers de plus que le nombre visé. On trouvera au tableau 5-2 les avantages nets prévus pour chacun des grands composants du programme.

**Tableau 5-2** Réalisations économiques prévues de la première phase

Composants du programme	Coût qui revient au Gouvernement	Avantages nets en termes de revenu national	Rapport coûts-avantages
	en millions de dollars de 1980		
Projets d'envergure	94.8	78.0	1.4:1
Projets d'ensemencement des lacs	9.0	48.5	2.4:1
Projets secondaires <sup>a</sup>	15.0	-7.3 <sup>b</sup>	0.6:1 <sup>b</sup>
Projets de développement communautaire	21.2	-4.8	0.8:1
Projets faisant appel à la participation du public	0.5	0.9	1.9:1
Projets provinciaux	11.3	-10.2 <sup>b</sup>	0.1:1 <sup>b</sup>
Total <sup>c</sup>	179.5	77.4	1.3:1
Cible originale	211.5 <sup>b</sup>	325.0	1.5:1

<sup>a</sup>Comprennent les projets secondaires d'ingénierie, les projets d'amélioration des petits cours d'eau et les projets pilotes.

<sup>b</sup>La production escomptée de certains projets de ces catégories au-delà de la première phase est exclue et c'est pourquoi les avantages nets et les rapports avantage/coûts-avantages sont conservateurs.

<sup>c</sup>Pouvoir d'achat, estimé en dollars de 1980, des fonds engagés durant la première phase.

Source: Données non publiées du Programme de mise en valeur des salmonidés.

Il y a lieu d'attribuer des attentes réduites quant à l'augmentation des avantages nationaux et régionaux, ainsi que des occasions d'emplois pour les Autochtones, du moins, en partie, à l'affaiblissement du pouvoir d'achat des fonds engagés. Mais la perte n'est pas imputable à cette seule cause. L'augmentation des coûts de construction a entraîné une augmentation parallèle des coûts estimés et cela a réduit d'autant les avantages nets souhaités. Quant à l'apport au trésor public, on a dû le diminuer parce qu'il a fallu prévoir les coûts à la hausse

de la récolte et de la transformation des produits de la mise en valeur, à la lumière de données plus récentes. En outre, il a fallu soustraire à des projets plus rentables<sup>8</sup> certains fonds qui leur avaient été destinés pour les affecter d'urgence à la mise en valeur des stocks de quinnat, qui s'épuisaient rapidement.

Plusieurs tournures inattendues des événements ont toutefois eu des effets économiques profitables. L'ensemencement des lacs s'est révélé un moyen exceptionnellement économique de mise en valeur de la production de saumon rouge (pour peu, à tout le moins, que l'on puisse obtenir ailleurs les résultats obtenus à l'issue de l'expérience tentée au lac Great Central), les piscifactures du genre japonais de keta ont connu un succès plus grand que celui qui était envisagé et les projets de développement communautaire ont réussi à mettre en cause les communautés autochtones aux prises avec un taux de chômage élevé. On a pu, par ailleurs, compter sur une main-d'oeuvre bénévole importante qui a permis d'entreprendre à bas prix la réalisation de ces projets.

Le tableau 5-2, qui énumère les composants de la première phase du programme, révèle quelques particularités d'importance.

1. Les principaux projets d'ingénierie devraient, prévoit-on, représenter plus de la moitié du coût et les trois-quarts des avantages réunis (avant d'ajouter les coûts des frais généraux) en termes de revenu national net.
2. L'ensemencement, tout en absorbant moins de 10 pour cent des coûts gouvernementaux, devrait équivaloir à la presque totalité de la contribution résiduelle au revenu national et assurer de loin le plus grand rendement économique par dollar dépensé.
3. Les projets secondaires (projets d'ingénierie de petite envergure, les projets d'amélioration des petits cours d'eau et les projets pilotes) semblent beaucoup moins attrayants que la plupart des autres genres de projets au point de vue génération de revenus.
4. Les projets de développement communautaire font presque leurs frais en termes d'avantages et de coûts et sont tout aussi bons, sinon meilleurs, que les projets secondaires au plan économique comme moyen de production de poisson. Cela est important compte tenu des objectifs autres que la production de poisson à laquelle une bonne partie des fonds engagés dans cette catégorie est consacrée. Près de la moitié des ressources du gouvernement commises envers ces projets, par exemple, est absorbée par un programme de formation complémentaire.

Ces résultats et attentes de départ ont des conséquences importantes du point de vue de la conception des projets de mise en valeur à venir.

*La participation du public et l'éducation* - Tel qu'il a été mentionné, le programme entendait susciter un degré élevé de participation publique tant à la planification qu'à la mise en oeuvre et apporter une grande contribution à l'éducation des citoyens. Le degré de participation du public s'exprime par la présence de plus de 7,000 volontaires qui ont oeuvré aux projets de mise en valeur. Il s'est tenu de nombreuses réunions avec les personnes et groupes de pêcheurs intéressés, dont deux rondes extensives de consultations publiques et l'on a consacré passablement de fonds à l'information et à l'éducation. La trousse de l'enseignant préparée par le Programme de mise en valeur des salmonidés et intitulée "Les salmonidés en classe" est le premier instrument pédagogique de facture fédérale à être approuvé par le Ministre de l'Éducation de la Colombie-Britannique.

*Quelques autres réussites.* Les réussites qui se prêtent le plus aisément à l'évaluation sont celles qui se rapportent à la capacité de production de poisson. De plus, une bonne part des recherches effectuées sous les auspices du Programme de mise en valeur des salmonidés s'est avérée utile dans plusieurs autres champs d'activité du Ministère. Les efforts faits en vue d'encourager la gestion et les méthodes plus sélectives de récolte des stocks, en plus d'avoir aidé à établir les priorités du programme de mise en valeur, ont beaucoup fait pour rehausser la qualité de la gestion des stocks en général.

Même s'il est difficile de juger les avantages indirects du programme de mise en valeur, je suis convaincu qu'ils sont importants. D'autre part, en autant qu'ils ont catalysé une évaluation plus serrée des autres responsabilités du Ministère - notamment en ce qui a trait à l'habitat et à la gestion des pêches - les progrès réalisés sont de caractère permanent.

## LES PROBLÈMES QUI SURGISSENT

La révision des attentes de la première phase donne tout lieu de croire que ses réalisations en termes de production de poisson seront très satisfaisantes eu égard aux fonds engagés. D'autre part, le programme promet d'être un placement rentable, bien qu'un peu moins que ce qui avait été envisagé. Les objectifs sociaux, la participation du public et l'éducation ont aussi été servis. Je me dois cependant de signaler qu'à l'heure actuelle il ne s'agit là que d'expectatives.

Les avantages en vrac découlant du PMVS sont reliés directement à la production du poisson qui, à cause de la nature même de cette ressource, seront à long terme et ce résultat ne peut être déterminé dans le temps que sur la base de la production souhaitée et des retombées qui s'y rattachent.<sup>9</sup>

Les saumons maintenant adultes qui ont été élevés aux premiers jours du programme commencent tout juste à retourner à leurs frayères, et il faudra scruter ce phénomène pendant plusieurs années avant de pouvoir se prononcer sur le succès des nouveaux établissements de culture des salmonidés. Même à ça, certains faits récents portent à croire que les remontées ne constituent pas nécessairement en elles-mêmes un indice fiable de la productivité réelle du programme, étant donné les difficultés que nous commençons d'entrevoir. Ici, je passe en revue les questions les plus importantes qui se posent. La plupart de ces questions, sur la base des renseignements que nous avons, doivent être laissées sans réponse et, par conséquent, cette évaluation de la première phase restera incomplète.

On se posera toujours des questions quant à l'intensité des efforts qu'il y a lieu de déployer dans le cadre d'une entreprise aussi vaste que le programme de mise en valeur actuel. Pour ce qui est de la première phase, l'évaluation est singulièrement importante, car c'est elle qui déterminera l'orientation future du programme. Malheureusement, on n'a pas encore établi les bases sur lesquelles devrait se faire la collecte des données nécessaires à une évaluation poussée des mérites du projet, surtout en ce qui touche les répercussions sur les divers stocks de poisson. En conséquence, l'évaluation risque de s'avérer difficile et spéculative.

*Les répercussions sur les stocks* La question de savoir si les poissons d'élevage finiront par éliminer les stocks naturels est probablement celle qui suscite le plus d'inquiétude, car une telle éventualité n'équivaudrait qu'à la substitution d'un stock naturel par un autre, privant ainsi le programme de ses résultats. Non pas que ces problèmes de répercussions soient particuliers uniquement au programme de mise en valeur: ils sont tout aussi inquiétants en regard des stocks naturels. Comme on a pu le constater au deuxième chapitre, il se peut que les espèces les moins prolifiques au sein de pêcheries mixtes dépérissent avant d'atteindre un niveau capable d'assurer une récolte soutenue. Certains croient que c'est effectivement ce qui est advenu de plusieurs espèces dépeuplées de poissons commerciaux.

Telle est la question qui soulève probablement la plus grande inquiétude. Les projets de mise en valeur artificiels de grande envergure, les piscifactoreries en particulier, connaissent un tel succès que les stocks sont parfois augmentés de centaines de milliers de poissons. La productivité des géniteurs est d'autre part si grande que la présence d'une petite fraction du stock seulement est requise pour assurer la reproduction. Le problème se pose lorsque ces stocks mis en valeur se mêlent aux stocks naturels quand ils sont pêchés, ce qui se produit souvent. Pour simplifier outre mesure un problème biologique compli-

qué, la fraction des stocks sauvages qui doit être épargnée pour assurer une présence adéquate est souvent plusieurs fois supérieure à celle qui s'impose pour les stocks des piscifactoreries. Aussi, lorsque le stock mis en valeur est pleinement exploité, les stocks sauvages entremêlés sont réduits d'environ la même proportion et se trouvent conséquemment épuisés. Pour les stocks naturels, par conséquent, le risque de surexploitation (dont il est discuté au chapitre 2) se trouve augmenté.

L'entente fédérale-provinciale de mise en valeur des salmonidés a apparemment envisagé cette menace:

...la mise en valeur d'un stock pourrait entraîner des conséquences défavorables pour les autres stocks naturels à la suite d'un effort accru de pêche du stock mis en valeur.<sup>10</sup>

Les planificateurs tiennent compte du facteur des répercussions quand ils comparent les mérites des projets de mise en valeur qu'on leur a soumis. Les groupes de travail de géographie, formés de biologistes chevronnés des gouvernements fédéral et provincial, et de surveillants de district, chacun complété d'un représentant de la division de la Protection du ministère des Pêches et des Océans, ont été mis en place sur les côtes nord et sud, ainsi que le Fraser. Leur travail consiste à déterminer s'il sera possible de gérer les stocks émanant de projets de mise en valeur donnés sans porter tort à d'autres stocks, ainsi qu'à recommander certaines modifications propres à rendre le programme plus efficace. La section de planification biologique du PMVS collabore étroitement avec les Groupes de travail de géographie en vue de résoudre les problèmes pratiques de gestion qui surgissent. On s'attend à ce que les stocks de mise en valeur puissent être gérés à titre individuel et atteignent les niveaux de production prévus.

Même en tenant compte des travaux de planification, certains affirment que les problèmes de répercussions persisteront. Il n'est pas possible de commenter cette opinion à l'heure actuelle, étant donné que les premiers adultes issus du programme de première phase commencent tout juste à revenir dans la pêcherie.

L'expérience des pays étrangers à cet égard n'est pas concluante. Le Japon a opté pour un vaste programme d'élevage aux dépens de ses réserves halieutiques naturelles, qui sont comparativement restreintes. Nous pourrions imiter cette initiative, mais j'affirme sans la moindre hésitation qu'il ne faut pas le faire, car nos réserves halieutiques naturelles et nos occasions de les augmenter sont de beaucoup supérieures à celles qu'on trouve là-bas. Ce qui est de mise ici, c'est un régime qui permette de compléter les programmes de gestion et d'expansion de nos réserves ou de nos stocks naturels. La chose a été tentée ailleurs, avec des résultats variables. En Oregon, par exemple, on a vu un programme d'élevage apparem-

ment productif donner suite au dépérissement des stocks naturels. Certains soupçonnent que les poissons d'élevage se sont substitués aux poissons sauvages.

Nous sommes plusieurs à penser que nous avons un problème par rapport au saumon argenté. D'une manière générale, ce problème provient du fait que notre saumon argenté est retombé au niveau qu'il connaissait il y a vingt ans, après avoir apparemment bien répondu au programme d'élevage en pisciculture, pour atteindre un niveau record en 1976. Il n'y a pas d'explication facile, ni de solution, à ce qui se trouve être un problème de production du saumon argenté.<sup>11</sup>

La situation semble s'être compliquée du fait de certains changements d'ordre océanographique et autres; certains biologistes doutent que le phénomène se répète dans les eaux canadiennes. Toutefois, certains autres faits ne sont pas rassurants. Des enquêtes sur la reproduction artificielle dans l'État de Washington ont révélé un large éventail de phénomènes de répercussions sur les stocks. Selon une de ces études, les poissons d'élevage ont directement altéré la reproduction des poissons à l'état naturel et ainsi sérieusement entravé la production halieutique.<sup>12</sup>

Au Canada, l'analyse des résultats du Projet de mise en valeur du lac Babine (projet entré en vigueur avant la mise en place du PMVS, à la fin des années 1960) s'avère elle aussi inquiétante. Le projet visait à mettre à profit le potentiel d'élevage sous-utilisé des jeunes saumons rouges du lac Babine, mais il semble que l'on n'ait pas tenu compte de l'effet que produirait l'exploitation plus intensive des autres espèces de poisson qui fréquentent le bassin de la Skeena. À l'heure actuelle, les stations de pisciculture produisent de grandes quantités de saumoneaux de descendance, ou tacos, mais la pêche des stocks repeuplés a sensiblement dégarni les stocks naturels, y compris les populations de saumon rouge, de quinnat et de truite arc-en-ciel.<sup>13</sup> Ce qui est inquiétant, c'est que les récoltes globales de salmonidés semblent avoir très peu augmenté.

Certains ont fait valoir que les fortes remontées de saumon rouge de 1981 présagent la réussite du projet sur la Skeena. Mais les remontées de saumon rouge se sont avérées abondantes partout, en 1981, de sorte qu'il est difficile d'établir quelque rapport entre l'augmentation du nombre de saumons migrateurs sur la Skeena et les activités en cours au lac Babine. Quoi qu'il en soit, le projet du lac Babine date d'il y a 10 ans, et on peut se permettre de douter qu'il soit possible de faire d'avance une évaluation valable d'un projet comme le PMVS à partir d'un projet antérieur dont il a fallu attendre les résultats pendant toute une décennie.

L'idée qu'il n'est pas possible d'évaluer les mérites productifs du projet du lac Babine soulève de graves ques-

tions quant à notre aptitude à évaluer – encore moins, à prédire – les avantages qui découleront ultérieurement de nos projets de mise en valeur. Des questions de cet ordre ont été soulevées par rapport à l'exploitation des stocks mixtes du détroit Barkley et, même si les données recueillies jusqu'ici ne permettent pas d'en arriver à des conclusions définitives, elles n'en sont pas moins inquiétantes.<sup>14</sup>

Il est encore trop tôt pour déterminer si les projets de mise en valeur plus récents, dont les critères de planification diffèrent de ceux de leurs prédécesseurs, ajouteront aux problèmes de répercussions au sein des stocks, car les renseignements pertinents à cette question vont à peine commencer à rentrer cette année. Néanmoins, la question me laisse profondément inquiet, surtout compte tenu des faiblesses du régime actuel de gestion des récoltes de salmonidés (faiblesses relevées au chapitre 4). Il faudra, pour redresser la situation, effectuer des améliorations sur une grande échelle, et cela ne se fera pas du jour au lendemain. Je me vois obligé de conclure que notre capacité de produire du saumon surpasse notre aptitude à gérer les récoltes de manière à en retirer tous les avantages prévus de la production nouvellement accrue.

*La mise en valeur des stocks artificiels ou naturels* -L'intérêt que porte présentement le programme aux grands projets et à la production de stocks "artificiels" à partir de piscicultures ne soulève pas moins de controverse:

Aujourd'hui, la question cruciale dans le domaine de la mise en valeur des salmonidés est de savoir s'il faut se lancer dans les projets de grande envergure concernant les stocks artificiels ou se concentrer sur la réhabilitation globale à une échelle réduite...<sup>15</sup>

On a mis l'accent sur les principaux projets d'ingénierie depuis le début, comme en témoigne le tableau 5-3, et pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les grandes piscicultures et autres installations artificielles sont très productives. Elles permettent de contrôler l'écoulement des eaux et autres conditions physiques et d'atteindre ainsi un taux d'évolution très élevé des oeufs en fretin et, partant, une plus grande production à partir d'une population donnée de reproducteurs, ce qui contribue de façon efficace au but central du Programme de mise en valeur. En outre, il y a réalisation d'économies importantes. Par exemple, aménager trois petites piscicultures dans différents cours d'eau plutôt qu'une grande d'égale capacité, triple presque les dépenses d'aménagement des eaux, de protection du littoral, d'installations de parcs pour les poissons adultes, sans compter les coûts d'exploitation additionnels. Aussi, les installations artificielles de grande envergure ont-elles un rapport coût-avantage relativement supérieur.

**Tableau 5-3** Répartition de l'affectation envisagée et réelle des fonds fédéraux aux programmes<sup>a</sup>

	Plan original <sup>b</sup>		Dépenses jusqu'à mars 1982		Estimés jusqu'à la fin de la première phase	
	millions de dollars	pourcentage	millions de dollars	pourcentage	millions de dollars	pourcentage
Projets d'envergure <sup>c</sup>	92.4	65.1	52.3	48.9	67.0	44.7
Projets secondaires, projets de développement communautaire	10.9	7.7	17.3	16.2	26.8	17.9
Exploitation des installations	8.9	6.3	8.1	7.6	20.2	13.5
Reconnaissance et évaluation	21.7	15.3	15.3	14.3	17.2	11.5
Participation du public	1.9	1.3	4.0	3.8	5.6	3.7
Direction de programme	6.2	4.3	7.2	6.7	9.7	6.4
Recherche	0	0	2.3	2.5	3.5	2.3
Total	142.0	100.0	106.9	100.0	150.0	100.0

<sup>a</sup>Programme provincial et contribution du Ministère pour exploiter les installations d'avant-programme non incluses.

<sup>b</sup>D'après les estimés financiers du Cabinet fédéral, d'abord approuvés en 1977.

<sup>c</sup>Comprennent l'ensemencement des lacs et la production pilote.

Source: Programme de mise en valeur des salmonidés.

Il s'exerce une grande pression pour que le rendement économique soit élevé. La préoccupation qu'entretient le Conseil du Trésor se trouve énoncée dans la citation qui suit:

On estimait de façon générale, lors de notre réunion, qu'à la lumière des présents frais généraux, il faudrait que l'on atteigne probablement un rapport coût-avantage de 1.6:1.0 avant qu'un projet donné ne soit entrepris. Voilà un point important sur lequel centrer les controverses qui se poursuivent entre les biologistes, les ingénieurs et les économistes en matière de sélection de projets.<sup>16</sup>

L'importance accordée aux grandes piscifacures et autres projets d'envergure va de pair avec l'importance qu'on accorde présentement aux considérations économiques en ce qui a trait aux objectifs du Programme. L'autre solution consiste à revoir les objectifs.

En second lieu, une piscifacure constitue souvent le seul moyen réalisable de mettre en valeur ou de réhabiliter un stock. Tel a été le cas, par exemple, aux rivières Capilano et Puntledge où des barrages rendaient les frayères naturelles inaccessibles.

Troisièmement, les piscifacures, en produisant plus de petits poissons à partir des géniteurs qui reviennent, offrent une solution de rechange lorsque la montaison accrue vers les frayères est difficile à réaliser. Même si le lieu de frai offre une capacité beaucoup plus grande d'accroître les stocks de quinnat sur le fleuve Fraser, par exemple, les gestionnaires des pêches ont été incapables d'augmenter la montaison requise pour en utiliser la capacité. L'autre solution consiste à produire plus de jeunes poissons à partir des géniteurs disponibles et les piscifac-

tures offrent un moyen de le faire. De plus, l'environnement contrôlé d'une station de piscifacure permet de produire plus d'oeufs qu'en milieu naturel où le gel et les flux irréguliers des cours d'eau, entraînent périodiquement, la destruction du frai.

Enfin, on a laissé entendre que le programme de mise en valeur aurait éprouvé de la difficulté à progresser jusqu'au point et de façon aussi rapide qu'il a pu le faire si on n'avait pas accordé autant d'importance aux grands projets d'ingénierie, surtout qu'on avait déjà plusieurs grands projets dont les plans étaient prêts. Entreprendre le lancement de nombreux petits projets aurait exigé passablement de temps, le temps nécessaire au recrutement et à la formation du personnel, le temps nécessaire à l'étude et à l'organisation des projets. L'entente fédérale-provinciale fait remarquer que:

"les plans d'aménagement de bon nombre de ces sites ont progressé au point où ils peuvent être mis en oeuvre maintenant, avec un gage raisonnable de succès, si l'on veut se conformer au calendrier du Programme proposé."<sup>17</sup>

Certains craignent que la mise en valeur artificielle ne perturbe la génétique des populations de poisson par le biais de la sélection, au point de réduire leur diversité et leur résistance et d'accroître leur sensibilité à la maladie et à la rapacité. La production de poisson à grande échelle accroît aussi, par les travaux d'aménagement qu'elle comporte, les risques d'accidents dévastateurs. C'est ce qui a fait dire à un expert récemment:

À l'heure actuelle, les piscifacures peuvent faire la preuve de leur capacité de produire du saumon rose, kéta, argenté et quinnat (exception faite du saumon rouge, dont la sensibilité

est plus grande) prêt à gagner la mer pour revenir en grand nombre d'adultes et ainsi rendre l'opération de toute apparence rentable si l'on se fie à des critères limités et à courte vue.

Lorsque l'évaluation des piscifactures inclut les répercussions qu'elles peuvent avoir à longue échéance sur les stocks naturels, l'activité de la plupart des piscifactures demeure grandement suspecte. Outre la sélection consciente ou inconsciente de poissons de sortes particulières avec leurs répercussions génétiques pour les futures générations, la libération de grandes quantités de poisson d'élevage touche profondément les stocks de poisson sauvage sur le plan écologique.<sup>18</sup>

Les projets de grande envergure ne permettent pas toujours d'obtenir des stocks "artificiels". Des projets importants d'aménagement de passages de poisson ont permis l'accès aux frayères naturelles. Les plus prometteurs sont cependant déjà construits et les perspectives de projets additionnels sont limitées.

Néanmoins, les audiences publiques auront permis de souligner le besoin pressant et largement reconnu pour qu'on accorde plus d'importance à la protection et à la réhabilitation des stocks naturels, et à une mise en valeur plus équilibrée par le biais de projets plus nombreux et géographiquement plus dispersés, axés sur la réhabilitation et l'amélioration de la qualité des cours d'eau.

En plus des préoccupations exprimées ci-dessus, plusieurs personnes préconisent la réalisation des projets de petite envergure pour mettre les stocks naturels en valeur, parce qu'ils se prêtent mieux à la participation du public. La participation de volontaires à de tels projets a déjà été mentionnée et il s'est trouvé des porte-parole des pêcheurs commerciaux et sportifs pour indiquer que beaucoup d'autres encore aimeraient participer au travail de mise en valeur. Les écoliers et les organisations qu'intéresse l'environnement ont également démontré qu'ils peuvent apporter une contribution utile à titre de volontaires et le travail de mise en valeur par les prisonniers s'est révélé constructif pour leur propre réhabilitation. Une participation de cette envergure de la part du public pourrait apporter une contribution importante, non seulement à la mise en valeur des ressources, mais aussi à des prises de conscience publiques plus aiguës de la valeur du poisson et des exigences de son habitat.

Les dividendes de ce genre de mise en valeur ne sont toutefois pas aussi manifestement quantifiables que la production accrue d'une piscifactory ou d'un chenal de frai. Et les petits projets ne sont pas, eux non plus, à l'abri des risques; une crue soudaine peut, par exemple, détruire le labeur de mois de travail consacrés à la réhabi-

litation d'un cours d'eau. Certains ont d'ailleurs suggéré que ces petits projets reçoivent une moins grande priorité.

Suite à ces expressions d'inquiétude par rapport à l'orientation du PMVS, les répartitions budgétaires ont été depuis considérablement modifiées. On peut constater au tableau 5-3 que les affectations aux projets de taille ont subi des réductions importantes, et que celles aux projets de moindre envergure et de développement communautaire ont sensiblement augmenté.

Bien que les grandes installations et les petits projets aient d'ordinaire une place au sein d'un programme bien élaboré, les décisions quant à leur équilibre réciproque ne sont jamais simples. Plutôt que de prolonger les débats sur ce qui constitue un équilibre idéal, il est plus utile de s'assurer que l'évaluation des projets proposés sera rigoureuse et globale, que tous les coûts et avantages seront minutieusement évalués, y compris ceux dont il est difficile de faire une évaluation quantitative, et que les risques inhérents seront tenus en ligne de compte. À long terme, c'est en choisissant des projets qui rapporteront le plus d'avantages par dollar investi, indépendamment de leurs particularités, que les pêcheries sont le mieux servies. Si les critères de collocation sont valables, si les évaluations sont rigoureuses, complètes et détaillées et si les gestionnaires s'assurent qu'elles sont fondées sur des projections réalistes, on devrait atteindre le juste équilibre souhaité pour le programme.

*L'équilibre des espèces* Certains commentateurs ont critiqué la distribution de l'effort de mise en valeur entre les espèces de salmonidés. Les pêcheurs sportifs, spécialement, ont laissé entendre que certaines espèces, plus particulièrement le quinnat, l'argenté, la truite arc-en-ciel et fardée, ont été traitées cavalièrement au profit des espèces plus exclusivement commerciales. Quant aux pêcheurs commerciaux à la traîne, ils se sont plaints qu'on faisait trop belle la part des espèces qu'on prend traditionnellement au filet.

Le tableau 5-1 compare les cibles initialement établies pour chaque espèce avec la production envisagée. Il appert que certaines sommes applicables antérieurement à la production de saumon kéta ont été réaffectées à celle du saumon argenté, du quinnat et du rouge. Étant donné que certains stocks importants de quinnat ont dangereusement déperdi, on a accordé une priorité plus forte à la production de cette espèce, et à l'heure actuelle on projette la mise en valeur de presque tous les stocks de quinnat du détroit de Géorgie.

On prévoit une augmentation considérable des réserves disponibles de saumon rouge, imputable presque entièrement à l'ensemencement des lacs. Selon les prévisions, l'ensemencement aboutira à une production de salmonidés considérable et très économique; c'est-à-dire qu'on prévoit une augmentation de 39 pour cent des remontes de

saumon rouge au cours du premier stade du programme, au coût de seulement 10 pour cent de ses dépenses globales. On s'attend également à ce que la production de saumon argenté et de quinnat, ainsi que de truite arc-en-ciel et fardée, dépasse elle aussi les objectifs relativement modestes qu'on y avait fixé. Cependant, selon les nouvelles attentes la production de saumon kéta et de saumon rose sera beaucoup moindre que prévue au départ. Bien entendu, la question à savoir si les quantités cibles établies au début du programme étaient réalistes reste toujours en cause, et il faudra y prêter une attention continue dans toute planification à venir, car à mesure que la situation évoluera, les priorités du PMVS devront emboîter le pas.

Tel que mentionné précédemment, le pouvoir d'achat des fonds affectés au programme de mise en valeur des salmonidés a diminué de presque la moitié. À la lumière de cette réalité, le taux de production prévu à l'heure actuelle dépasse de très loin les taux prévus pour toutes les espèces de salmonidés sauf le kéta et le saumon rose.

En dernier lieu, il me semble que les inquiétudes exprimées quant à l'équilibre prioritaire du programme de mise en valeur ne sont pas bien fondées. Tout comme c'est le cas pour l'équilibre entre les petites et les grandes installations, l'équilibre approprié entre les espèces dépendra en fin de compte du degré de rentabilité des projets choisis. En définitive, une production accrue de la plupart des espèces constitue une source d'avantages pour toutes les catégories d'usagers.

**Le succès du programme d'ensemencement des lacs** Les espoirs quant au succès de la première phase du PMVS se fondent principalement sur les résultats qu'on attend du programme de repeuplement des lacs en saumon rouge. Le programme d'ensemencement du lac Great Central a été lancé avant le PMVS. On a connu, en 1976, des rendements importants au moment où le programme était mis en oeuvre; cela a entraîné une augmentation du niveau de repeuplement qui a, par la suite, été incorporée dans les plans. Les premiers résultats de cette politique s'étant avérés très prometteurs, on a augmenté sensiblement la production du saumon rouge par ce moyen particulier. Il appert que, cette année, elle a donné des résultats appréciables dans les lacs Hobiton et Long.

Toutefois, les opinions scientifiques sont partagées quant à la valeur du programme d'ensemencement des lacs. Certains scientifiques soupçonnent que les résultats surprenants qu'on a attribués aux premiers essais d'ensemencement pourraient plutôt être attribuables, pour une certaine part, à des causes purement naturelles. Ayant étudié avec plusieurs biologistes les données relatives aux tout premiers projets de mise en valeur, je dois conclure que, dans certains cas, les données statistiques et historiques sont si minces qu'elles préviennent toute tentative

d'évaluer ces premiers résultats avec précision. Cela est inquiétant, car ces projets sont le pivot de nombreuses décisions relativement aux orientations futures du PMVS. Comme on peut le constater à l'étude du tableau 5-2, l'épreuve décisive du premier stade du PMVS sera le succès ou l'insuccès de l'apport qu'y fera l'ensemencement des lacs. En considération du rôle capital que joue ce programme dans l'ensemble du PMVS, il y a lieu de l'analyser et de l'évaluer avec une attention particulière.

**La mise en valeur des stocks exploités par les pays étrangers** Par principe politique, on a remis à plus tard la mise en valeur des cours d'eau d'origine des espèces de salmonidés sujettes à l'exploitation intense des flottilles étrangères. La restriction touche les rivières Nass et Skeena et les cours d'eau de l'Alaska (où les stocks sont exploités en partie par les pêcheurs de l'Alaska), ainsi que le saumon rouge et rose du Fraser où, aux termes d'un accord canado-américain, les pêcheurs des deux pays se partagent le butin. Certains des cours d'eau en cause offrent d'excellents avantages de mise en valeur, et plusieurs intéressés des régions touchées ont vertement critiqué le sursis de mise en valeur.

Le Fraser offre la plus alléchante occasion de mise en valeur de tous les cours d'eau de la côte du Pacifique, surtout en ce qui a trait aux saumons rouge et rose. La Commission internationale de la pêche du saumon du Pacifique prévoyait en 1972 que les prises du saumon rouge pourraient augmenter de 36,600,00 livres, et celles du saumon rose, au cours d'une année quelconque, de 24,500,000 livres.<sup>19</sup> Ces prévisions sont confirmées dans une étude encore plus récente.<sup>20</sup>

Compte tenu des accords internationaux en vigueur, selon lesquels une part importante de toute augmentation des réserves de saumon rouge et de saumon rose du Fraser aboutirait aux États-Unis, toute augmentation de ces avantages serait à déconseiller car, à la longue, elle ne servirait qu'à étayer les revendications des Américains et réduire les positions canadiennes. Il faut noter toutefois que de nombreuses questions relatives à l'interception des prises et aux récoltes partagées pourraient être résolues d'ici peu, suite à un accord cadre entre le Canada et les États-Unis.<sup>21</sup> S'il advenait qu'un tel accord permette au Canada de réaliser pleinement les avantages d'une production supérieure de saumon dans le système fluvial du Fraser, il faudra saisir toutes les nouvelles occasions de mise en valeur qui se présenteront, et il est probable qu'une évaluation détaillée de ces occasions, démontrera qu'il faut leur accorder une grande priorité.

**L'aspect économique des projets de mise en valeur et leur évaluation.** La question de la rentabilité du PMVS a, elle aussi, suscité des inquiétudes. Certaines d'entre elles découlent de soucis auxquels j'ai déjà fait allusion – en particulier, à savoir si le PMVS ne réussira en fin de

compte qu'à remplacer les stocks naturels par des stocks d'élevage qui auront coûté si cher qu'on aboutira à une perte plutôt qu'à un gain économique. Les évaluations antérieures au PMVS découlaient de l'hypothèse qu'on peut exploiter divers stocks séparément sans avoir à se soucier des problèmes d'interaction, mais rien n'est encore certain à cet égard. Pour des raisons bien évidentes, il faut soumettre l'hypothèse de base à un examen critique et réviser les résultats espérés au fur et à mesure que les données de la première phase deviennent disponibles. On ne peut néanmoins pas critiquer les analystes du PMVS de s'être conformés au mandat dont on les a chargés et, à mon avis, dans le contexte des hypothèses de départ, les devis estimatifs du PMVS ont été préparés avec grand soin. De fait, à ce que je sache, il existe très peu de projets d'investissement fédéraux qui soient soumis à une scrutation aussi rigoureuse que celle-là.

Les analyses sont aussi fondées sur d'autres hypothèses de conséquence. Il y a celle que le rythme d'augmentation du prix du saumon dépassera celui de l'inflation. À la lumière des tendances récentes de l'offre et de la demande pour ce produit, cette hypothèse me paraît fragile. D'autre part, l'augmentation présumée est plutôt modeste: elle ne présage pas d'augmentation appréciable des avantages.

La deuxième hypothèse qui retient l'attention est que les gouvernements fédéral et provincial freineront l'expansion démesurée de la capacité de pêche et de transformation. L'accord fédéral-provincial, qui définit le cadre du PMVS, stipule avec sagesse que: les deux gouvernements "restreindront les secteurs primaires et secondaires de l'industrie halieutique d'encourir des dépenses non nécessaires en investissement de capitaux, qui pourraient diluer les avantages qu'on attend du Programme". Ils ont convenu ultérieurement de l'élaboration et de la mise en vigueur d'un plan visant "la restriction des investissements non justifiés", à compter du mois de janvier 1980.

Les évaluations économiques des projets entrepris au cours de la première phase du PMVS procèdent de la présomption qu'on préviendra les investissements excessifs dans la flottille afin d'empêcher que les dépenses d'immobilisation augmentent trop. Mais, comme on peut le voir au chapitre 9, le Gouvernement fédéral a nettement négligé de prévenir les investissements excédant la capacité des moyens de pêche. Par conséquent, il faut voir les avantages économiques prévus du PMVS comme un potentiel - rien de plus - qui ne sera réalisé que si on invente un moyen efficace de contrôler les investissements en pure perte dans les moyens de récolte.

Je suis d'avis que cette répugnance des autorités à contrôler les investissements constitue la plus sérieuse de toutes les entraves à la rentabilité du PMVS. J'ai déjà exprimé ma conviction que notre capacité de mise en valeur des stocks de poisson excède déjà notre aptitude à

gérer les récoltes de manière à en tirer le meilleur profit. Mais même si nous parvenons à faire judicieusement une récolte plus sélective, la production remise en valeur sera perdue si les avantages prévisibles sont dilapidés en de coûteux investissements dans une capacité de pêche démesurée. Le Conseil économique du Canada exprime cette même inquiétude par rapport au PMVS dans une étude de date récente, où l'on peut lire que:

Ces avantages potentiels pourront être réalisés selon les termes mêmes de la direction de l'information du Programme... "en présumant que les apports de capitaux additionnels seront disciplinés" ... il est douteux que la réglementation actuelle de la pêche puisse établir une telle discipline... Ceci étant, il est à craindre que les avantages nets du Programme pour la société soient négatifs.<sup>23</sup>

C'est là un péril reconnu également par certains pêcheurs qui appuient les efforts de mise en valeur:

...une augmentation des stocks en nombre de poissons sans aucune autre restriction (sur la flottille) ne fera que reporter le problème et n'entraînera que la dissipation de la ressource par de nouveaux investissements.<sup>24</sup>

Le risque que le PMVS finisse par ne pas retirer de tous ses efforts un avantage net et positif fait ressortir l'urgente nécessité de contrôler la capacité de la flotte de pêche.

Ainsi, ma préoccupation quant à la mise en valeur de nos ressources halieutiques rencontre mon souci de voir mettre en place une politique efficace de réglementation des pêches commerciales. En plus d'être souhaitable en elle-même, une politique d'émission des permis et d'expansion de la flottille qui prenne le contre-pied des tendances établies et concilie la capacité de récolte avec la disponibilité du poisson, constitue une condition tacite du succès éventuel du PMVS.

Je propose, au chapitre 9, une politique de rationalisation de la flottille qui ouvrirait la voie à une mise en valeur rentable. Si on n'adopte pas cette politique (ou si on ne prend pas d'autres mesures efficaces), en tant qu'instrument d'expansion économique, le programme en cours est voué à l'échec.

*L'option "mise en valeur par voie de gestion"* La dynamique économique de la mise en valeur n'exclut pas certains autres moyens de produire du poisson. L'un des principes fondamentaux de l'économie politique veut qu'on n'établisse pas la valeur d'un programme donné à un niveau qui dépasse son prix d'exécution minimal. Les évaluations faites dans le cadre du PMVS ont été fondées sur la présomption implicite que le seul moyen d'accroître la production est d'effectuer une active mise en valeur.

Pourtant, on a noté que, dans bien des régions, la production du saumon a augmenté, non pas en conséquence des nouveaux établissements de mise en valeur, mais plutôt par suite de la gestion soignée des récoltes et des remontées. C'est en partie au moyen d'une telle gestion que la Commission internationale des pêches du Pacifique a réussi à reconstituer les stocks de saumon rouge et de saumon rose du Fraser,<sup>25</sup> et il appert qu'au début des années 1960, les remontes plus abondantes qui ont fait suite à la restriction des récoltes commerciales ont abouti au rétablissement des stocks de saumon keta du sud de la Colombie-Britannique.<sup>26</sup> Et, comme je l'ai fait remarquer au deuxième chapitre du présent rapport, les stocks de saumon rouge et de saumon rose de l'Alaska ont connu un essor remarquable suite à la restriction des récoltes commerciales là-bas. Au cours des audiences publiques, certains témoins ont pressé la Commission d'adopter ce même moyen d'accélérer le rétablissement des réserves de poisson dans les eaux canadiennes.

Pour en arriver à remplir leurs obligations envers le poisson, les utilisateurs devront se sacrifier. Les populations de poisson doivent être rétablies. La mise en valeur et de bonnes pratiques de gestion pourront y contribuer. Cependant, le seul moyen visant à rétablir efficacement une population de poisson, c'est encore d'en arriver à augmenter d'une façon dramatique le nombre de reproducteurs sur les aires de frai.<sup>27</sup>

Le personnel du PMVS a étudié il y a quelques mois la possibilité d'accroître la mise en valeur en adoptant la méthode de "mise en valeur par voie de gestion". En 1979, suite à une évaluation des bancs de saumon rouge dans l'anse Rivers, on a jugé que les aires de frai et d'élevage de la baie pouvaient suffire aux besoins d'une quantité de poisson beaucoup plus abondante. Les études économiques entreprises ultérieurement indiquèrent que les pertes initiales qui résulteraient de la restriction de la récolte permise seraient plus que compensées à la longue par les meilleures prises qui résulteraient d'une telle restriction provisoire. De fait, les analyses ont révélé que, mesurées au rapport coûts-avantages, les pertes de poisson initiales pourraient ouvrir la voie à des avantages exceptionnellement intéressants. Le Ministère a depuis mis en place, à l'anse Rivers, un programme d'essai de "mise en valeur par voie de gestion" dont les débuts permettent d'espérer de bons résultats.

Bien qu'il ne soit pas possible d'étendre à tout le littoral la méthode de mise en valeur pratiquée à l'anse Rivers, elle est valable de plusieurs points de vue. Au départ, elle est fondée sur le principe de la production supportable maximale. Ensuite, dans ce cas uniquement bien documenté, la reconstitution des stocks par voie de remontes plus amples paraît très rentable en égard au

coefficient coût-efficacité. En outre, elle impute ses frais d'opération à ceux qui profiteront de l'augmentation prévue des stocks. Et je n'hésite pas un instant à affirmer que cette méthode de réhabilitation naturelle est de loin préférable à la méthode artificielle, au titre de la robustesse des poissons engendrés et de leur résistance au stress, ainsi que du peu de risque qu'elle comporte.

En me fondant sur les données disponibles actuellement, je ne saurais dire si l'on pourrait atteindre les niveaux de production visés pour la première phase du programme à meilleur marché en adoptant la "méthode de mise en valeur par voie de gestion", mais il me semble que c'est là une option qui mérite d'être examinée avec beaucoup plus de soin qu'elle ne l'a été jusqu'ici. Cependant, compte tenu du fait que les fonds destinés à la première phase sont déjà engagés, il est peut-être inutile de présupposer ce qui aurait pu arriver, même s'il ne s'agit que de conjectures. Il est clair néanmoins qu'on devra considérer l'option gestion beaucoup plus sérieusement quand on commencera à planifier les étapes ultérieures du PMVS. Tout cela fait ressortir la nécessité d'intégrer la mise en valeur, la gestion des pêches et la protection de l'habitat. C'est de cette question dont je vais traiter maintenant.

#### EN PRÉVISION DE L'AVENIR

Si je me suis quelque peu attardé à revoir les résultats du programme de mise en valeur ainsi que les inquiétudes qu'il suscite, c'est que je crois qu'on devra faire grand cas de ces facteurs quand on élaborera les politiques d'avenir à cet égard. La première phase constitue un essai courageux de mise en valeur d'une ressource naturelle, et son acheminement a été sagement agencé. Ce qui impressionne surtout, c'est l'application attentive qu'on a portée à la planification des composants du programme, l'étendue des avantages, supputés à la rigueur, avec laquelle on a évalué le moindre projet. Il est probable que la minutie avec laquelle les planificateurs et les conseils décisionnaires ont examiné ces projets n'a jamais été surpassée dans les annales de la planification de dépenses gouvernementales de cet ordre.

Comme la première phase tire à sa fin, il faut prendre des décisions quant à l'avenir. De propos délibérés, les autorités fédérale et provinciale ont décidé conjointement dès le départ que les décisions quant à l'acheminement ultérieur du programme seraient prises en fonction des résultats obtenus au cours de la première phase. Il faut donc évaluer ce qui a été accompli, estimer la valeur de l'expérience requise, et planifier en conséquence.

Si les attentes actuelles se réalisent, le programme parviendra à une production de poisson dont on peut dire que l'ampleur sera à la mesure des objectifs visés et justifiera les dépenses encourues. Le Ministère semble nourrir l'assurance que tel en sera le dénouement.<sup>28</sup> L'Office de

mise en valeur des salmonidés a, lui aussi, fait preuve de confiance en recommandant aux deux ministres concernés, dans son rapport 1979-1980, qu'on entreprenne de planifier la prochaine phase du PMVS, et le Cabinet fédéral a récemment affecté \$4,500,000 à cette fin. L'Office réitère dans son rapport sa conviction qu'il sera possible d'augmenter les prises de poisson de 150,000,000 de livres par année. Il ajoute que, au cours de la décennie à venir, on devrait mettre en place des projets susceptibles d'augmenter la production d'un autre 100,000,000 de livres par année. On m'a donné à entendre que, sur la recommandation de ses spécialistes en la matière, l'Office révisait dernièrement cet objectif dans le sens d'une augmentation annuelle de 50,000,000 de livres échelonnée sur une période de cinq ans. Bien que les devis estimatifs ne soient pas encore disponibles, on prévoit que cette deuxième phase coûtera beaucoup plus que \$150,000,000 en dollars de 1982. En plus de l'adhésion des autorités, le PMVS s'est mérité l'approbation enthousiaste des pêcheurs, ainsi que du grand public.

Il n'en reste pas moins que c'est à ses résultats qu'il faut juger une telle expérience. Dans le cas qui nous intéresse, les résultats ne sont pas encore évidents: ils sont enrobés d'incertitude. Je me dois de signaler que le programme n'atteindra ses fins que si, entre autres, les attentes actuelles quant aux avantages ultimes du programme se réalisent, si on parvient à s'assurer que la pêche mixte ne portera pas atteinte aux stocks naturels de poisson, si l'ensemencement des lacs s'avère productif, si on freine l'expansion des flottilles, et s'il peut être démontré qu'il n'est pas possible d'obtenir des avantages comparables par le seul moyen d'une meilleure gestion des pêches. Rien n'assure une telle éventualité à l'heure actuelle. Il est donc de mon devoir de recommander au Gouvernement de se montrer circonspect, de considérer attentivement les entraves à la mise en valeur efficace des salmonidés, et d'en évaluer les résultats avec le plus grand soin.

Je suis chargé, d'après mon mandat, de faire des recommandations propres à assurer la protection de l'intérêt public, entre autres, en ce qui touche la gestion des stocks et leur mise en valeur. Les recommandations que je propose à l'égard de la planification future des travaux de mise en valeur s'inspirent donc de ces instructions et tiennent compte des incertitudes qui entourent les résultats du programme, jusqu'à maintenant.

#### **L'avenir immédiat**

La planification à court terme devra tenir compte du nombre imposant de spécialistes chevronnés que le Ministère a rassemblés sous un même toit, ainsi que de la cohésion à laquelle ils sont parvenus. Toute discontinuation le moins prolongée du programme de mise en valeur entraînerait la perte, et de leurs talents, et de la force d'impulsion acquise, ce qui infirmerait sérieusement la

reprise des activités, de sorte que, tout en prônant la prudence en égard de la prochaine phase, je recommande qu'on s'empresse d'évaluer les projets en cours, afin de pouvoir déterminer la bonne orientation ainsi que l'envergure des travaux à venir, le plus tôt possible.

En conséquence, je recommande que:

1. **Les responsables du Programme de mise en valeur des salmonidés doivent mettre en oeuvre les projets prévus pour le reste de la phase I, conformément aux priorités établies.**
2. **Des efforts concertés doivent être déployés afin de contrôler et d'évaluer globalement les résultats des projets en cours. Dans le cadre de ces évaluations, il faut prêter une attention particulière à l'incidence de la mise en valeur des stocks pour la gestion des pêches.**
3. **La planification de la mise en valeur ultérieure doit être amorcée, compte tenu de ressources financières appropriées (non puisées à même le budget de la phase I), pour les deux prochaines années, conformément à la recommandation de la Commission de mise en valeur des salmonidés.**

#### **La planification à long terme**

Le ministère des Pêches et des Océans s'engageait dès le départ dans le sens d'un "processus de planification"<sup>29</sup> qui saurait profiter continuellement des connaissances acquises et des occasions nouvelles, c'est-à-dire qu'on apprendrait en cours d'emploi. Cela constituerait un moyen prudent d'entamer la phase initiale des travaux, mais dorénavant, il faudra manoeuvrer en fonction des résultats déjà obtenus. Cela signifie qu'il faudra surveiller, contrôler, établir les priorités en fonction des connaissances de l'heure, remettre à plus tard l'exécution de certains projets envisagés, surtout ceux de grande envergure et ceux qui n'ont pas encore fait leurs preuves, et déclasser la valeur prioritaire de ceux dont le succès est contestable. Par conséquent, je recommande que:

4. **Pour la mise en valeur ultérieure, on doit établir les priorités en tenant compte des résultats des projets de la phase I, que révéleront une évaluation et un contrôle appropriés. Les projets de grande envergure dont le bien-fondé reste à prouver, qui soulèvent des problèmes liés à la gestion et à l'exploitation mixtes ou dépendent de données incertaines, doivent être reportés jusqu'à ce que ces questions soient résolues. Par conséquent, il faudrait accorder la priorité à des techniques qui ont fait leurs preuves, à des projets de plus petite envergure présentant moins de risques et à des travaux fondés sur des données relativement bien étayées.**

Toute évaluation de projets possibles devrait répondre à la question de savoir si on ne pourrait pas obtenir des résultats comparables en améliorant la qualité de la gestion des pêches et en facilitant les remontes du saumon. Il ne faut pas permettre que les moyens de mise en valeur artificielle pallient à la mauvaise gestion des stocks en place. L'importance relative qu'on a accordée à la restauration des stocks en favorisant des remontes plus généreuses (sujet que je commente en détail au deuxième chapitre) me porte à m'inquiéter quelque peu de ce que la séparation fonctionnelle de la mise en valeur et de la gestion au sein du Ministère a peut-être privé les décisionnaires d'occasions utiles d'étudier les mérites relatifs de la méthode de gestion des stocks et de celle de la reproduction provoquée. Par conséquent, je recommande que:

5. **Les projets de mise en valeur artificielle ne doivent être approuvés que s'il appert, à la suite d'une enquête, que des gains nets équivalents ne peuvent être réalisés par l'amélioration de la gestion halieutique ou la réduction de l'effort de pêche.**

Toute planification à venir en vue de la mise en valeur et de la gestion des pêches doit s'adresser au problème général de la pêche mixte, présenté ci-dessus. Si l'on ne parvient pas à résoudre ce problème, les projets de mise en valeur plus importants et d'autres occasions, autrement plus prometteuses d'élevage artificiel sur une grande échelle, seront compromis.

Certains biologistes affectés au programme de mise en valeur, de pair avec des collègues de l'Université de la Colombie-Britannique, ont inventé un moyen ingénieux de gestion des stocks artificiels en les utilisant, au lieu de les considérer comme une menace, pour assurer l'équilibre des stocks naturels. Le projet qu'ils ont conçu consiste, d'une part, à ajouter de grandes quantités de poissons d'élevage aux stocks mixtes où les poissons de croissance naturelle sont trop rares et en maintenant fixe le total des prises admissibles. Cette méthode permettrait de freiner le rythme d'exploitation des stocks naturels tout en les renouvelant à l'aide de montaisons plus généreuses. On récolterait éventuellement le poisson d'élevage excédentaire à la dernière étape de la montaison. Cette méthode a le mérite de marier heureusement les avantages de mise en valeur et la gestion efficace des stocks naturels. Elle forme la base de la planification de la pisciculture de Kitimat, qui a fait ses débuts cet automne, et elle mérite incontestablement d'être soigneusement étudiée aussi bien comme moyen de solutionner globalement le problème de l'exploitation des stocks mixtes que de l'utiliser pratiquement dans les projets de mise en valeur par l'élevage.

En dernier lieu il faudra considérer, en déterminant les priorités futures du programme, les avantages particuliers de mise en valeur que présentent le Fraser ainsi que

les autres cours d'eau où on a ralenti la mise en valeur en raison du problème non encore résolu de l'interception des flottilles étrangères. Il est indéniable que le bassin hydrographique du Fraser présente des avantages de mise en valeur exceptionnels. Mais, comme je l'ai déjà expliqué, la mise en valeur proprement dite ne doit pas être entreprise avant que la question d'interception n'ait été résolue par quelque accord international. Cependant, les négociations à cette fin sont en cours; il faut s'attendre à un accord prochain; et, comme il faut mettre beaucoup de temps à choisir et planifier les projets de cet ordre, il faut les mettre à l'étude tout de suite si on veut les établir dès le premier moment favorable. Par conséquent, je recommande que:

6. **Les études sur les possibilités de mise en valeur doivent viser notamment les cours d'eau abritant des stocks qui sont interceptés par les étrangers, particulièrement les stocks de saumon rouge et rose du bassin du Fraser, de manière que les projets les plus avantageux puissent être mis en oeuvre dès qu'une entente internationale sera conclue au sujet des interceptions.**

#### **La nouvelle entente intergouvernementale**

L'entente fédérale-provinciale courante doit expirer en 1983, mais ses modalités prévoient qu'elle peut être renouvelée selon l'expérience acquise au cours de la première phase du programme. Quelles que soient les meilleures mesures choisies à l'avenir pour mettre les stocks en valeur, et quel que soit leur agencement, le meilleur moyen d'assurer leur réussite sera de les fonder sur une entente fédérale-provinciale officielle où les deux gouvernements concilieront étroitement leurs compétences respectives qui se chevauchent présentement et s'engageront à collaborer pleinement en vue d'un objectif commun. Comme les négociations en vue d'accords de cette nature prennent généralement beaucoup de temps, je recommande que:

7. **Le Gouvernement fédéral doit communiquer immédiatement avec le Gouvernement de la Colombie-Britannique, en vue de négocier une entente renouvelée concernant la mise en valeur.**

Il faudra prévoir dans le nouvel accord des programmes de mise en valeur du genre déjà entrepris. Je propose, au chapitre 18, que cet aspect du programme soit incorporé dans le cadre général du contrat intergouvernemental de manière à accommoder leurs intérêts conjoints dans les pêches.

J'ai proposé, au troisième chapitre, un programme conjoint d'inventaire des habitats aquatiques afin qu'on puisse formuler les objectifs à long terme et les plans de pêche de manière à bien reconnaître les avantages réels de

mise en valeur des ressources halieutiques. Un tel inventaire entrerait dans les travaux de planification des projets de mise en valeur futurs, offrirait une base aux travaux de restauration des stocks naturels et, du même coup, produirait des données permettant de résoudre de manière plus positive les questions relatives à la concurrence pour cette ressource naturelle.

*La durée de l'entente* Certains des problèmes qui ont surgi au cours de la première phase sont imputables à sa durée même. Il s'agit d'un programme de sept ans, qui a été lancé subitement, et voilà qu'au moment où il a pris de la vitesse et permis d'assembler un personnel qualifié, sa fin approche, et sa désagrégation paraît imminente. Le nouvel accord fédéral-provincial devra permettre une planification plus stable en prévoyant une série de projets à court terme qui soient susceptibles d'être renouvelés longtemps avant leur échéance. Je suggère par conséquent que:

- 8. La nouvelle entente fédérale-provinciale doit porter sur une période de cinq ans et prévoir le renouvellement, pour des périodes quinquennales subséquentes, négocié après trois ans.**

Cela donnerait l'assurance que tous les intéressés sauraient au moins deux ans d'avance que le programme pourrait prendre fin et permettrait aussi de planifier son financement et ses travaux dans une optique quinquennale tout en donnant aux gouvernements l'occasion de réévaluer leurs engagements à tous les trois ans. En outre, ces reprises périodiques permettraient de modifier la portée et la structure du programme à la lumière de l'expérience acquise et du mérite reconnu des divers projets entamés.

#### **L'envergure du programme et son financement**

Il est implicite dans ces recommandations qu'un programme de mise en valeur, devant débiter en 1984, devrait comporter une certaine réorientation et une certaine réduction d'envergure, surtout en ce qui touche les projets d'ingénierie principaux qui n'ont pas encore fait leurs preuves. Ces projets massifs ont engagé à peu près la moitié des fonds affectés à la phase initiale du programme. Il faudra à l'avenir répondre à deux nécessités: la disponibilité des fonds et les possibilités inhérentes aux projets qui promettent des avantages nettement supérieurs à leurs coûts. Je recommande donc que:

- 9. Le programme de mise en valeur renouvelé doit prévoir la mise en oeuvre de projets susceptibles d'engendrer les meilleurs avantages par rapport aux coûts, compte tenu du succès obtenu par différentes méthodes de mise en valeur, et ne pas se fonder sur des hypothèses hasardeuses concernant la restructuration des pêches, les méthodes d'exploitation et les réformes de gestion. Compte tenu de ces restrictions**

**générales, le programme doit se limiter aux fonds actuellement disponibles à cette fin.**

Les travaux entrepris dans le cadre du nouvel accord fédéral-provincial devront être défrayés par les deux gouvernements engagés, mais pas nécessairement dans les mêmes proportions qu'actuellement. Et, tout comme c'est le cas pour l'entente en vigueur aujourd'hui, il faudra prévoir des moyens d'assurer que leurs dépenses soient récupérables. Donc, je préconise -

- 10. Que l'accord prévoit le partage des coûts du programme entre les deux gouvernements; l'étendue de la participation devrait être à nouveau négociée. L'entente devrait permettre aux deux gouvernements de récupérer leurs dépenses.**

Bien que les frais d'opération des stations de pisciculture et des autres établissements de mise en valeur soient défrayés à même le budget ordinaire du ministère des Pêches et des Océans, les installations construites lors de la première phase sont gérées par le personnel du PMVS et les coûts sont défrayés à même son budget. Les frais d'exploitation du programme ont considérablement augmenté par rapport aux prévisions et, si on tient compte aussi du fait que le programme a été prolongé de deux ans, les déboursés exercent d'énormes pressions sur les fonds disponibles. On prévoit que la mise à exécution des projets complétés au cours de la phase initiale du programme auront coûté environ \$20,000,000.

De manière générale, une fois que les projets de mise en valeur sont complétés, leurs frais d'opération ne devraient pas empiéter sur le budget prévu pour les nouveaux projets. Les projets complétés devraient être subventionnés à même le budget ordinaire du ministère des Pêche et des Océans et devraient être intégrés dans les plans de gestion générale des pêches. En conséquence, je recommande que:

- 11. Le Ministère doit assumer, dans le cadre de son budget de fonctionnement régulier, le coût d'exploitation de toutes les installations de mise en valeur achevées à la fin de la première phase; par la suite, le coût de fonctionnement des nouveaux projets doit être transféré au fur et à mesure qu'ils sont achevés.**

#### **La récupération des coûts**

L'attitude du Gouvernement fédéral à l'égard du recouvrement des frais de mise en valeur s'est avérée pour le moins équivoque. En 1977, le Cabinet fédéral sanctionnait un régime fiscal permettant de récupérer les coûts de la mise en valeur à même les deniers des pêcheurs sportifs et l'industrie de la pêche. La méthode choisie prévoyait l'imposition de droits aux pêcheurs à compter de l'année suivante, qui permettrait de récupérer au moins 85 pour cent des dépenses anticipées. L'autre 15 pour cent était considéré comme non recouvrable en raison des buts

sociaux du PMVS.<sup>30</sup> Mais le Gouvernement n'a commencé à donner suite à cette décision qu'en 1981, alors que le nouveau régime d'émission des permis de pêche de mer sportive entrainait en vigueur et le coût des permis était augmenté. Lorsqu'il a fait connaître ces mesures vers la fin de 1980, le Ministre des Pêches et des Océans a annoncé son intention de:

...pousser de l'avant toutes les mesures administratives et la réglementation permettant au troisième élément de ce plan, l'établissement de droit de pêche commerciale, d'être mis en place en 1982."<sup>31</sup>

Les débarquements de prises commerciales sont encore libres de toute imposition. Les revenus des permis de pêche sportive en eau salée ont totalisé \$1,680,000 en 1981, dont la moitié a défrayé l'administration du régime en cause. L'augmentation des permis de pêche commerciale du saumon a permis de récupérer environ \$1,000,000. Entretemps, les dépenses dont le Gouvernement espérait se dédommager ont augmenté à l'échelle des intérêts composés. En mars 1982, elles se chiffraient à \$115,000,000 et augmentaient au rythme de 10 pour cent, abstraction faite des dépenses nouvellement rendues nécessaires. Ainsi, en dépit de la décision du Cabinet fédéral, on n'a fait aucun effort sérieux en vue de recouvrer les dépenses.

Les audiences publiques ont démontré que les opinions quant au recouvrement des coûts du PMVS sont très partagées. Certains contestent la légitimité de la politique adoptée. Ils font remarquer que de nombreuses agences des pêches sur le continent contribuent et voient au bon fonctionnement de nombreuses piscifactoreries et d'autres sortes d'établissements dévoués à l'augmentation de stocks de poisson, sans les faire dépendre d'une imposition aux pêcheurs. Certains font valoir que, là où il y a lieu de restaurer l'habitat, ce sont ceux qui l'ont endommagé qui se doivent d'en assumer la plus grande partie des frais, sinon tous les frais, de restauration. D'autres ont plaidé qu'on ne demande pas aux pêcheurs de contribuer avant qu'ils puissent exploiter des stocks plus abondants. Et le mode d'imposition de droits de pêche lui-même donne lieu aussi à des controverses. Néanmoins, de nombreux pêcheurs sportifs et commerciaux souscrivent au principe voulant que ceux qui profitent directement de l'augmentation des stocks devraient contribuer financièrement à leur mise en valeur. Cependant, en raison du long délai apporté par le Gouvernement fédéral à l'imposition de mesures de recouvrement de ses déboursés, on prône maintenant de telles mesures en égard des coûts de la première phase avec moins d'enthousiasme, vu que les fonds engagés sont presque épuisés et qu'il n'est plus possible d'en influencer la répartition.

Il serait futile d'affecter les revenus futurs au dédommagement des travaux entrepris au cours de la première phase ou à tout autre chef de dépenses antérieures. L'argent a disparu, les installations fonctionnent et jusqu'ici, le Gouvernement fédéral n'a pas donné suite à ses engagements fiscaux. C'est sur l'avenir qu'il faut maintenant se pencher.

On devrait se préoccuper, tout d'abord, d'élaborer un nouveau plan de mise en valeur qui produira la marge de profit la plus favorable en regard des sommes investies et, ensuite, d'en récupérer les coûts à même les goussets de ceux qui profiteront des stocks avantagés. Mais les projets qui engendrent quelque rendement net ne se prêtent pas toujours aux actes financiers visant à récupérer une part suffisante des avantages engendrés pour défrayer les travaux connexes, d'autant plus que, dans le cas qui nous intéresse, certains des avantages à retirer du programme sont plutôt d'ordre social, que d'ordre strictement économique.

Je propose, en conséquence, que les dispositions que le Gouvernement prendra à l'avenir par rapport à la mise en valeur des stocks de poisson soient directement reliées aux revenus de ceux qui les exploitent ainsi qu'à une contribution fédérale égale au niveau des dépenses non recouvrables encourues lors de la première phase du programme. Donc, je recommande que:

**12. Le Gouvernement fédéral doit effacer les frais de mise en valeur non récupérés dans le cadre de la première phase du programme. À condition que des projets pertinents soient présentés, le Gouvernement fédéral doit affecter à la mise en valeur, au cours de la période initiale de l'entente renouvelée, des fonds équivalant au moins à la somme de:**

- i) la moitié des recettes provenant des droits de permis de pêche sportive en eaux salées (environ \$2,000,000 prévus à l'origine);
- ii) la moitié des recettes provenant des droits sur les débarquements commerciaux de saumon (environ \$6,000,000 à l'origine)
- iii) des recettes provenant des ventes de poisson et d'oeufs des installations de mise en valeur (environ \$600,000 actuellement),
- iv) d'un montant équivalant aux dépenses qui sont engagées dans le cadre du programme actuel et qu'on ne prévoit pas récupérer (environ \$3,200,000 annuellement).

La contribution non récupérable devra probablement excéder la moyenne de \$3,200,000 par année anticipée pour la première phase, car je ne recommande aucune diminution des travaux qui produisent la plupart des

avantages sociaux essentiellement non récupérables (tels les projets auxquels participe un public bénévole, les projets de peu d'envergure et le poisson fourni aux Autochtones à même les installations de mise en valeur). Qui plus est, cette évaluation remonte à 1977 et en 1984, aura sensiblement perdu de sa valeur en raison de l'inflation. En outre, d'ici 1984, et à un rythme croissant par la suite, les trois sources de revenus rapporteront plus que prévu actuellement, et les investissements non récupérables devraient tout au moins se maintenir à leurs niveaux établis, soit environ le tiers de toutes les sommes engagées. Les dépenses que le Gouvernement fédéral s'engagera à faire en vertu des ententes de la deuxième phase devront procéder d'une estimation réaliste des revenus anticipés.

Cela laisse sous-entendre que les dépenses de mise en valeur au cours de la première phase devraient s'établir à au moins \$12,000,000 par année, abstraction faite des engagements du Gouvernement provincial. Si le ministère des Pêches et des Océans assume les frais d'exploitation des projets complétés et si on prend soin de faire un inventaire aquatique, l'ensemble des travaux exécutés à l'enseigne de ces deux premières phases, devrait se maintenir à un niveau presque égal au niveau actuel.

Je fais valoir, dans une autre partie du présent rapport, qu'on peut augmenter considérablement les avantages des pêcheurs en améliorant la gestion des pêches et en rationalisant la flottille de pêche commerciale. Si on adopte les mesures que je propose, elles produiront également des revenus accrus par la mise en valeur elle-même. Toutefois, à la lumière de l'expérience acquise, le Conseil du Trésor fédéral devrait s'abstenir d'autoriser toute dépense recouvrable au-delà de la première phase, aussi longtemps que les mécanismes de recouvrement n'auront pas solidement été mis en place.

### **L'organisation du PMVS**

Ceux qui ont témoigné lors des audiences publiques ont attaqué de nombreux aspects de l'organisation du PMVS: la séparation des éléments de gestion de l'habitat et de la gestion des pêches au Ministère, la structure du Conseil et du Groupe de travail sur la mise en valeur des salmonidés, la portée de leur mandat et, surtout, les relations entre ces deux dernières entités. Un groupe consultatif auprès du Conseil agit comme conseiller auprès d'un autre groupe consultatif qui conseille les ministres; chacun s'occupe de questions légitimes et importantes, mais le mauvais agencement de leurs responsabilités respectives engendre quelque tension.

Il faut réorganiser les structure du PMVS pour plusieurs raisons. L'une de ces raisons est que le programme est subventionné par deux ministères et relève de deux

niveaux de gouvernement. Une autre est que, de par leur nature même, ses activités suivent un échéancier différent de celui de presque toutes les autres activités du Ministère. Une troisième raison, connexe aux deux autres, est que le PMVS vise un groupe d'objectifs très particuliers. Il est indubitable que la constance et l'efficacité avec laquelle on poursuit ces objectifs émanent, en grande part, de son autonomie en matière de budgets et de dotation en personnel. J'en conclus que la nouvelle entente doit sauvegarder cette autonomie. Je me dois toutefois de réitérer ma conviction que la planification des travaux de mise en valeur doit incorporer la protection de l'habitat et la gestion des pêches. Cela ne signifie pas qu'il faille intégrer la mise en valeur à l'ensemble du Ministère. Compte tenu des problèmes qu'a connus l'administration du Ministère depuis quelques années (ce dont je parle au chapitre 19), toute nouvelle tentative de restructuration provoquerait le désordre et la démoralisation. On verra au chapitre 19 qu'en ce qui a trait au fonctionnement à long terme du programme, ses besoins structurels sont évalués dans le contexte plus large de l'administration générale du Ministère.

Il est évident qu'en raison de son mandat et de ses budgets, ainsi que du haut degré de spécialisation de son personnel, le PMVS doit être doté d'un Conseil d'administration de haut calibre, du genre de celui de la Commission de mise en valeur des salmonidés, apte à conseiller les deux ministres quant à l'orientation du programme et la répartition de ses budgets. Comme la Commission actuelle semble solidement structurée (les secteurs public et privé y sont représentés en proportions équitables), je ne propose aucune modification de sa charpente. Aussi, je recommande que:

**13. Au moins durant la période initiale de la nouvelle entente, on doit maintenir la structure organisationnelle distincte du Programme de mise en valeur et du répertoire aquatique, ainsi que la structure actuelle de la Commission de mise en valeur.**

Toutefois, certains changements s'imposent à l'égard du Groupe de travail. Je propose qu'on lui substitue un organisme représentatif à caractère régional, dont le mandat élargi embrassera la protection de l'habitat aussi bien que la mise en valeur. Je définis la structure et le mode d'organisation de ces Comités régionaux de préservation des pêches au chapitre 17.

### **En conclusion**

Le Programme de mise en valeur des salmonidés provoque et passionne également. Les travaux de sa première phase ont été pesés avec prudence et exécutés efficacement, et les fonds disponibles ont été dépensés avec soin. Les données actuelles offrent un espoir que les rentrées seront satisfaisantes.

Il ne s'agit cependant là que d'espoirs: les données qui permettraient de confirmer le succès de cette entreprise ne sont pas encore disponibles, et l'expérience, au Canada comme ailleurs, montre que l'extrapolation n'échappe pas aux incertitudes. Ce que je veux ajouter ici, c'est un message de prudence. Il faudra renouveler le programme et le doter d'un mandat quelque peu différent. Mais nous devons éviter de nous aventurer dans des projets principaux d'une rentabilité douteuse tant que nous n'aurons

pas en main la preuve tangible que les projets mis en place aujourd'hui sont rentables. Et nous devons commencer à faire face aux obstacles identifiés dans le présent chapitre, surtout celui que font peser les pratiques de pêche actuelles sur les stocks de poisson naturels et le fait que les avantages tirés de la pêche sont dilapidés dans la surexploitation d'un pouvoir de récolte qui est déjà excessif.

#### RENVOIS

1. Sport Fishing Institute of British Columbia, pièce accessoire 97, page 41.
2. Pour un commentaire historique, voir A.W.H. Needler, "Evolution of Canadian fisheries management towards economic rationalization", *Journal de l'Office des recherches sur les pêcheries du Canada*, 36(7), Ottawa, 1979, pages 716-724.
3. *Government-Industry Policy Development Seminar on Resource Enhancement*. Service des pêches et de la mer, ministère de l'Environnement, Vancouver, 1974.
4. *Entente fédérale-provinciale; Programme de mise en valeur des salmonidés*. Convention signée par le ministre des Pêches et de l'Environnement du Canada et le ministre de l'Environnement de la Colombie-Britannique, 1<sup>er</sup> mars 1979.
5. *Entente fédérale-provinciale*, page 2.
6. Ces cibles de production de départ ont été évaluées en dollars de 1976 et converties en dollars de 1980 à partir de l'Indice des prix à la consommation.
7. Source: Conseiller économique, Programme de mise en valeur des salmonidés. Ces résultats ne sont pas les mêmes que ceux que renferme la présentation du ministère des Pêches et des Océans parce qu'ils reflètent les révisions apportées depuis la préparation de la présentation.
8. Certaines ressources peuvent avoir été par ailleurs détournées vers des projets de la "zone cible" pour obtenir une distribution plus souhaitable des avantages, aux dépens des projets qui étaient capables de générer plus de revenus.
9. Ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire 162, page 17.
10. Entente fédérale-provinciale, Annexe A, page 3.
11. *Comprehensive Plan for Production and Management of Oregon's Anadromous Salmon and Trout, Part II. Coho Salmon Plan*. Oregon Department of Fish and Wildlife, Portland (Oregon), octobre 1981.
12. Jim Ames, "Salmon Stock Interactions in Puget Sound: A Preliminary Look", *Rapp. tech. can. sci. halieut. aquat.*, à paraître en 1982.
13. R.K. Kadawaki et A.D. Anderson, "The Skeena System", *Canadian Technical Report on Fisheries and Aquatic Science*, à paraître en 1982.
14. D. Schutz, "Barkley Sound Enhancement — A Success Story or Disaster", *Rapp. tech. can. sci. halieut. aquat.*, à paraître en 1982.
15. United Fishermen and Allied Workers' Union, pièce accessoire 138, pages 0-1.
16. Lettre de l'Analyste du programme du Conseil du Trésor aux ministères des Pêches et de l'Environnement, le 3 mars 1981.
17. Entente fédérale-provinciale, Annexe A, page 2.
18. P.A. Larkin, "Is it wise to plan to manage salmon populations making a distinction between wild and 'hatchery' stocks?", 1978, page 23.
19. *Programme proposé pour la restauration et l'extension des stocks de saumon rouge et de saumon rose du fleuve Fraser*, Commission internationale des pêches de saumon du Pacifique, New Westminster, 1972.
20. E.H. Vernon, *Le saumon rouge du Fraser: Stocks et mise en valeur*, ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, janvier 1982.
21. *Cadre d'une entente provisoire entre le Canada et les États-Unis sur la gestion du saumon du Pacifique, Précis d'information*, Bulletin d'information, ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, le 21 juillet 1982.
22. *Entente fédérale-provinciale*, pages 7-8.
23. J. Douglas MacDonald, "La réglementation du saumon du Pacifique: Études des solutions de rechange", Conseil économique du Canada, rapport technique no 24, *La réglementation des pêches par l'État au Canada*, Ottawa, février 1982, page S-00.
24. Pacific Trollers Association, pièce accessoire 77, page 24.
25. Vernon, *Le saumon rouge du Fraser*.
26. *Additional Information on the Exploration, Scientific Investigation, and Management of Salmon Stocks on the Pacific Coasts of Canada and the United States in Relation to the Abstention Provisions of the North Pacific Fisheries Convention*. Commission internationale des pêches du Nord du Pacifique, communiqué no 29, Vancouver, 1974.
27. Ocean Fisheries Limited, pièce accessoire 64, page 0.
28. Pièce accessoire 162, page 19.
29. Pièce accessoire 162, page 7.
30. Lettre de l'analyste du programme du Conseil du Trésor au ministère des Pêches et des Océans, le 3 mars 1978.
31. Pièce accessoire 162, page 3.

---

## CHAPITRE 6

# LA RECHERCHE ET L'INFORMATION

---

*L'échéancier d'une recherche scientifique responsable doit être établi de façon que certains objectifs soient atteints et que cette recherche ne devienne pas un exercice scientifique permanent qui s'auto-perpétue.*

THE CANADIAN FISHING COMPANY LIMITED<sup>1</sup>

Le mandat de cette Commission m'ordonne d'enquêter sur "les dispositions en matière de conservation, de gestion, de protection et d'expansion des ressources halieutiques, y compris la protection de l'habitat en eaux de marée ou sans marée" ainsi que sur "le taux optimal d'exploitation". Ce sont là autant de thèmes qui supposent un besoin important de recherche. Tel que je l'ai indiqué dans d'autres chapitres, la recherche est un élément de base pour les programmes de gestion, de mise en valeur des pêches ainsi que de protection de l'habitat. Bien qu'une somme importante de recherche de haute qualité ait été faite à l'appui de ces programmes, notre connaissance de la biologie du poisson et de ses rapports avec l'environnement est encore très restreinte. Ceci s'avère un obstacle sérieux à l'amélioration de la protection et de l'utilisation des ressources. Conséquemment, j'ai enquêté sur les dispositions du Ministère en matière de recherche et de collecte des données et mes constatations font l'objet du présent chapitre.

### L'ÉLABORATION DES STRUCTURES DE RECHERCHE

Le Canada possède une longue tradition de recherche en matière de pêche. En effet, dès 1903, un commissaire fédéral des pêches, le Dr. E.E. Prince préconisait pour le Canada qu'il atteigne un rang égal aux autres pays dans la recherche biologique en eau salée et en eau douce.

Le programme de recherche sur la côte du Pacifique a débuté en 1908 avec l'établissement de la Station de biologie du Pacifique, à Nanaimo. Les premières études, souvent menées par des volontaires, étaient surtout descriptives. Elles se sont poursuivies avec une aide financière limitée jusqu'au lendemain de la Deuxième Guerre

mondiale. À ce moment là, un nouveau président a été nommé à la tête de l'Office de recherche sur les pêcheries, lequel avait été créé vers le début du siècle. Tout au cours de son mandat, il a mis l'accent sur la recherche fondamentale et la recherche appliquée, et bien des concepts actuels touchant la gestion des pêches remontent à cette époque.

La nomination d'un nouveau président dans les années 1960 a marqué un changement d'orientation. On a accordé la préséance à la recherche fondamentale ou expérimentale plutôt qu'aux études descriptives, dans le but d'affirmer la compétence canadienne dans la science halieutique. Cet effort a été couronné de succès et la recherche canadienne sur les pêches qui était déjà bien vue a connu une réputation internationale plus grande encore. Toutefois, il en résulta comme conséquence que les scientifiques de l'Office de recherche sur les pêcheries, à Nanaimo, ont reçu peu d'appui pour l'analyse des stocks dans la région et pour le maintien de dossiers à long terme des données.

Avec le recul, on constate que ce changement d'orientation était malheureusement peu propice, puisque les données précitées étaient urgemment requises pour affronter les problèmes complexes de la gestion. En effet, la capacité du Ministère à protéger et à gérer les ressources s'est vue compromise par l'expansion rapide des flottilles; la pêche du hareng s'est effondrée à la fin des années 1960; le Canada et les États-Unis ont accru l'interception de leurs stocks respectifs de saumon; de nouvelles pêches ont été mises en valeur; et la pêche étrangère dans les eaux immédiatement voisines des eaux territoriales du Canada a augmenté soudainement, décimant du même coup les stocks de poissons de fond, importants pour les pêcheurs canadiens.

Étant donné que l'Office de recherche sur les pêcheries délaissait malheureusement la poursuite active des données nécessaires pour faire face à ces problèmes, le bureau administratif du Ministère, à Vancouver, n'avait guère d'autre solution que d'embaucher son propre personnel technique de soutien. On a donc réuni un groupe de biologistes à Vancouver afin d'assembler les données urgemment requises pour réglementer les pêches. À part quelques exceptions notoires, les scientifiques de l'Office de recherche sur les pêcheries sont devenus de plus en plus isolés des problèmes pratiques du Ministère; ils ont perdu contact avec l'industrie et en conséquence se sont vus demander leur avis de moins en moins fréquemment.

Ainsi, deux organismes concurrents fournissaient les connaissances et les données nécessaires à la gestion des pêches. En rétrospective, les résultats étaient à prévoir: un déclin dans la qualité des conseils relatifs à la gestion, une concurrence dans l'obtention des budgets et du personnel et un climat de tension parmi les scientifiques. En périodes d'austérité, quand les besoins de gestion étaient

immédiats et qu'on devait en affronter les problèmes au jour le jour, on coupait les vivres à celui des deux groupes qui était engagé dans la recherche la moins "pertinente".

D'autres facteurs de perturbation sont intervenus. Les derniers quinze ans ont été une époque de chambardements au niveau de la structuration. Pendant plusieurs périodes successives, le Gouvernement fédéral a joué la carte de l'austérité et, en quelques occasions seulement, il a délié les cordons de sa bourse. D'autre part, les nouvelles politiques gouvernementales favorisaient la recherche effectuée sur une base contractuelle plutôt que de chercher à se donner les moyens domestiques de l'entreprendre. Et finalement, l'Office de recherche sur les pêcheries a été dispersé dans les années 1970 et son personnel amalgamé à celui du Ministère, dans l'espoir semble-t-il qu'il consacrerait plus d'efforts à des recherches directement liées aux besoins de gestion du Ministère.

Ces changements ont nui à l'efficacité du Ministère en une période où se produisaient des progrès profonds dans l'histoire des pêcheries, c.-à-d. l'établissement de la limite de 200 milles; l'élaboration du Programme de mise en valeur des salmonidés; l'expansion rapide de la pêche du hareng rogué en une industrie de plusieurs millions de dollars; l'augmentation spectaculaire de la capacité de pêche de la flotte commerciale (et la croissance énorme de l'intérêt vis-à-vis la pêche sportive); ainsi qu'un éveil grandissant de la conscience populaire quant à la fragilité de l'habitat halieutique et du fait qu'il soit menacé par la croissance démographique et l'essor industriel.<sup>2</sup>

Un sommaire des ressources humaines et financières que le Ministère consacre présentement à la recherche apparaît au tableau 6-1. Ces ressources qui sont considérables se chiffrent à 358 années-personnes et \$19,000,000 annuellement. Ceci démontre bien l'importance critique de la recherche dans le domaine des pêches; peu d'agences régulatrices dépendent autant des scientifiques de recherche pour assurer des conseils dans la poursuite régulière de leur gestion. En plus du travail effectué à l'intérieur du Ministère, ce dernier commandite également des travaux de recherche extérieurs. Dans la région qui nous intéresse, d'autres travaux de recherche sont menés par des commissions internationales, par le gouvernement de la Colombie-Britannique et par des universités.

À l'heure actuelle, les activités de recherche du Ministère sont dispersées parmi les diverses directions de la région du Pacifique, sans grande coordination. La direction des Services des ressources (dont le nom a été changé récemment pour celui de direction de la Recherche sur les

**Tableau 6-1** Ressources consacrées à la recherche par le Ministère, 1981-82

Direction	Main-d'oeuvre	Coûts d'exploitation y compris les salaires
		(millions de dollars)
Service des ressources <sup>a</sup>	224	10.4
Services extérieurs <sup>b</sup>	78	3.8
Services techniques	21	.9
Mise en valeur des salmonidés <sup>c</sup>	35	3.8
	358	18.9

<sup>a</sup>Comprend les coûts directs de soutien, tels l'exploitation de laboratoires et l'opération de bateaux de recherche fournis par les services de soutien.

<sup>b</sup>Comprend les études de bio-ingénierie sur l'habitat, les conseils scientifiques et techniques, l'analyse et l'interprétation des données.

<sup>c</sup>Comprend la recherche sur la culture du poisson, les études sur la viabilité de gestion, les études sur l'exploitation des stations de pisciculture et l'ensemencement des lacs. L'ensemencement des lacs est inclus à titre de recherche, mais il est aussi une activité de production du poisson, et environ \$1,000,000 de ce total peut être attribué à la production.

Source: Ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire #182, page 16.

pêches) effectuée de 50 à 60 pour cent de la recherche faite dans la région et elle est responsable d'un vaste éventail de travaux de recherche fondamentale et de recherche appliquée, de même que d'évaluation des ressources. Ces travaux comportent des études sur l'habitat du saumon, sur les populations halieutiques et l'écologie, sur l'ensemencement des lacs, sur la culture et la santé du poisson, et sur divers aspects concernant les poissons de fond, les crustacés et le hareng. Le travail de la Direction est mené dans deux principaux laboratoires de recherche, la Station de biologie du Pacifique, à Nanaimo, et le Laboratoire de Vancouver-ouest. La direction des Services techniques s'occupe de recherche appliquée visant à l'amélioration des prises et des produits. La direction des Services extérieurs qui voit à la gestion des pêches et de l'habitat, effectue de la recherche appliquée et des travaux d'évaluation et de contrôle des stocks. Et, afin de perfectionner les techniques, de juger et d'améliorer les opérations, on effectue aussi de la recherche en vertu du Programme de mise en valeur des salmonidés. Chapeautant ces fonctions régionales depuis Ottawa, la direction de la Recherche sur les pêches recommande des programmes et des politiques et voit à l'intégration de la science de la pêche aux autres éléments de la gestion.

Ces responsabilités dispersées dans le domaine de la recherche ont eu pour résultat d'amener plusieurs chercheurs à se préoccuper plus d'organisation que de recherche scientifique. De plus, il est devenu très difficile pour les cadres du Ministère de savoir exactement à quel service demander les données requises afin de répondre à des besoins particuliers de gestion. En plus, alors que gestionnaires et chercheurs sont d'accord sur certaines études qui

devraient être faites, celles-ci ne sont jamais entreprises. Des comités et des groupes de travail, regroupant des employés de diverses directions, ont cherché à corriger ces lacunes, mais avec un succès mitigé. Ce manque de cohésion entre les chercheurs et les gestionnaires, de même que des carences de données dans certains domaines importants ont souvent suscité des critiques de la part de nombreux secteurs des pêches.

Partout les pêches sont en difficulté... Mais où donc est la science? L'industrie aurait besoin de certaines réponses que les scientifiques sont incapables de fournir. Des choses simples, comme par exemple: les prévisions à long terme de l'approvisionnement du poisson... aucune recherche biologique ne peut le faire savoir...<sup>3</sup>

Bref, le Ministère est impuissant à formuler les questions dont les réponses sont nécessaires à l'exercice de la gestion de la mise en valeur et de la protection de l'habitat; à déployer ses effectifs d'une manière assez efficace pour obtenir les connaissances requises; et à présenter le résultat de telles recherches d'une façon claire et compréhensible. Bien que chercheurs et gestionnaires aient parfois bien travaillé ensemble, ces occasions ont été rares et des correctifs majeurs s'imposent. Le Ministère d'ailleurs est le premier à l'admettre:

... ces progrès ... ont souligné la nécessité de parvenir à créer un esprit d'équipe entre scientifiques de la recherche, biologistes et gestionnaires, sans égard pour le partage antérieur des tâches comme pour l'endroit où ils travaillaient. Si bien, qu'au cours des dernières années, il s'est fait des efforts concertés pour travailler en vue d'une intégration totale de la gestion des pêches.<sup>4</sup>

Dans le reste du présent chapitre, je propose des approches qui pourraient aider à corriger les faiblesses les plus flagrantes.

### **LA RÉORIENTATION DES PRIORITÉS DE LA RECHERCHE**

La confusion actuelle par rapport aux objectifs et aux tâches du personnel de recherche dispersé à travers le Ministère a donné lieu à des débats acerbes sur la responsabilité fonctionnelle ou sur la possibilité de faire porter les efforts dans le sens de la recherche pure ou de la recherche appliquée.

Pour déterminer des priorités dans les efforts de recherche accomplis par le Ministère, il importe de considérer que d'autres organismes sont engagés dans la recherche sur les pêches et l'océanographie et que chacun a sa propre compétence et responsabilité. Ces organismes comprennent des commissions internationales, des uni-

versités et des organismes étrangers. Ce qui distingue le Ministère de la plupart de ces autres organismes, c'est la responsabilité qu'il a de gérer les pêches. Ainsi donc, quels que soient les besoins pour la recherche pure ou pour la recherche appliquée, le Ministère doit avoir comme premier souci, la gestion efficace des ressources. Conséquemment, je recommande tout d'abord que:

#### **1. Le Ministère doit établir ses priorités en matière de recherche en fonction des besoins d'une gestion efficace et de la conservation des ressources halieutiques du Pacifique et de leur habitat.**

Mes suggestions, dans le reste de ce chapitre, visent à une réorientation dans cette direction des efforts de recherche du Ministère.

J'ai déjà indiqué des besoins particuliers de recherche en ce qui concerne l'habitat du saumon (chapitre 3), l'état des stocks halieutiques (chapitre 2, et plus avant, chapitre 15) et le Programme de mise en valeur des salmonidés (chapitre 5), lequel est lui-même une expérience scientifique. Dans le présent chapitre, je me préoccupe des besoins généraux de la gestion des pêches et de la conservation.

Les travaux de recherche requis pour la protection, la gestion et la mise en valeur des ressources halieutiques sont de trois catégories: premièrement, le contrôle pour fournir une information continue et précise sur l'état des stocks; deuxièmement, une recherche à court terme en vue de résoudre des problèmes; troisièmement, des recherches à long terme pour jeter les bases d'une expansion future. J'élaborerai sur chacune de ces catégories.

#### **Le contrôle et l'évaluation des stocks**

La gestion de nos pêches principales est fondée sur la correspondance présumée entre le nombre de reproducteurs adultes et le nombre de descendants susceptibles d'être pêchés dans les années ultérieures, de même que sur la relation entre la croissance et la mortalité. Ces corrélations sont fondamentales; elles servent à déterminer les objectifs de prise et de montaison pour chaque stock et à établir les stratégies de plans de pêche. Il est donc capital qu'elles soient bien comprises, vérifiées, confirmées et analysées afin de permettre aux gestionnaires de procéder avec une certaine assurance.

Mais une bonne part d'incertitude entoure cette dynamique fondamentale qui gouverne la productivité de quelques-unes de nos plus importantes espèces. Les scientifiques expriment des opinions différentes et l'information disponible est insuffisante pour concilier leurs divergences.

De sorte que le besoin le plus urgent pour la gestion des pêches, c'est celui de clarifier les corrélations biologiques fondamentales entre l'abondance des stocks, les prises et

les montaisons. Ceci présuppose une recherche utilisant des données fiables sur les stocks qui sont gérés. Les données requises varient, mais pour nos principales espèces, notamment le saumon et le hareng, les données essentielles sont constituées de statistiques sur les prises et les montaisons, de même que d'informations sur la composition des prises. D'autres informations sont parfois utilisées dans l'évaluation des stocks, et je réfère à quelques-unes d'entre elles dans le chapitre 4.

**Les statistiques des prises** La principale source d'information du Ministère quant aux prises commerciales, réside dans les reçus de ventes qui indiquent les débarquements. Ces reçus semblent fournir des données satisfaisantes pour certaines espèces, telles le hareng, le poisson de fond et quelques crustacés. Mais pour les autres espèces, notamment le saumon, les données provenant des reçus de ventes sont sérieusement déficientes et semblent s'être détériorées au cours des dernières années. Elles ne fournissent pas une information adéquate sur les lieux d'où proviennent les prises; elles ne comprennent pas les reçus de nombreuses ventes directes aux consommateurs; elles peuvent contenir également des fausses informations. L'insuffisance des données concernant les prises sportives et autochtones est expliquée aux chapitres 14 et 15.

Plus loin dans ce rapport, je recommande des mesures pour améliorer l'information statistique sur les débarquements et certaines de ces mesures exigeraient des arrangements de coopération avec le Gouvernement de la Colombie-Britannique.

Le journal de bord du pêcheur est une autre source de données. Depuis plusieurs années les pêcheurs de flétan sont tenus de soumettre le registre de leurs prises à la Commission internationale du flétan du Pacifique et le Ministère a mis au point un système de journal de bord pour les pêcheurs du poisson de fond et des ormeaux. Un programme d'inscription volontaire des prises dans les journaux de bord est en cours pour la flottille de pêche à la traîne du saumon.

Le genre d'information détaillée fournie par les journaux de bord peut être extrêmement utile à la gestion des ressources. Les programmes d'inscription obligatoire des prises dans les journaux de bord devraient être imposés avec discrétion, car ils ajoutent un fardeau aux pêcheurs et il est possible qu'ils ne génèrent pas une information aussi précise que le feraient des arrangements volontaires; sans compter que dans le cas des grandes pêches, ils pourraient fournir plus de données qu'il est nécessaire. Le besoin le plus urgent semble être celui d'un programme élargi d'inscription volontaire des prises dans les journaux de bord pour la flottille de pêche à la traîne du saumon, afin d'obtenir un échantillonnage adéquat et représentatif de l'information concernant les prises.

Des examens du contenu des paniers de pêche, de même que l'information obtenue par la vente des permis et les cartes poinçonnées, permettent d'établir des statistiques sur les prises de la pêche sportive. Je fais des recommandations sur ce sujet, au chapitre 15 et, au chapitre 14, je propose des moyens d'améliorer l'information concernant les prises de la pêche des Autochtones.

Il est essentiel d'avoir une information complète et précise sur la question des prises, et cela non seulement pour la gestion des pêches, mais aussi pour l'administration des redevances et des contingents proposés aux chapitres ultérieurs.

Pour réaliser les améliorations nécessaires, je recommande que:

**2. Le Ministère doit prendre immédiatement des mesures afin d'améliorer la qualité et l'exhaustivité des données statistiques sur les prises:**

- i) **en adoptant des techniques modernes de collecte et de traitement des données;**
- ii) **en améliorant les méthodes de collecte et de compilation des statistiques sur les débarquements commerciaux, en collaboration avec le gouvernement de la Colombie-Britannique;**
- iii) **en améliorant les techniques de compilation des statistiques sur les prises des pêcheurs sportifs et des Autochtones;**
- iv) **en étendant les programmes d'inscription volontaire des prises dans les journaux de bord et en instaurant des programmes obligatoires lorsque des données plus complètes sont requises.**

**L'information sur la composition des prises** Les gestionnaires ont aussi besoin pour les guider d'information sur l'âge, la taille et l'origine des espèces prises. Des échantillons des débarquements fournissent les données requises quant à l'âge et la taille.

On procède avec grande efficacité, à un échantillonnage de route des prises de hareng et de poisson de fond. L'échantillonnage des prises de saumon rouge a commencé au début du siècle et pendant plusieurs années, à la longueur de la côte, toutes les prises de saumon faisaient l'objet d'un échantillonnage. Mais en 1972, on a abandonné cette façon de faire, interrompant du même coup une information nécessaire pour évaluer les tendances à long terme dans la production et la composition des stocks.<sup>5</sup> Ce programme d'échantillonnage devrait être remis en vigueur aussitôt que possible.

Pour mesurer la production du saumon de certains cours d'eau, il est aussi nécessaire de déterminer l'origine des

espèces de saumon dans les prises mixtes en mer. Pour y parvenir, on procède à l'étiquetage du poisson afin de pouvoir l'identifier au moment de sa prise. Par déduction, on en arrive à calculer la durée des montaisons, en même temps que l'échantillonnage permet d'identifier, par les écailles et parasites distinctifs, les poissons de différentes origines. Il est particulièrement important de reconnaître les divers stocks présents dans les prises, surtout quand des stocks mis en valeur sont pêchés en même temps que des stocks naturels. Dans le chapitre 2, j'ai fait état du besoin urgent de données par rapport à l'origine des espèces de poisson pris.

Des techniques identiques sont aussi requises pour identifier les stocks de petite dimension du hareng. Cette sorte d'information est essentielle à une gestion efficace et présentement elle est inadéquate. En conséquence, je recommande que:

### **3. Le Ministère doit améliorer ses données sur la composition des prises:**

- i) en rétablissant le programme d'échantillonnage des prises du saumon sur l'ensemble de la côte;**
- ii) en élargissant ses programmes afin de déterminer la composition par espèce des prises du saumon et du hareng;**

*Les données sur la montaison et le frai* La gestion du saumon et du hareng consiste surtout à assurer un taux de retour des géniteurs capables d'assurer le frai. Ainsi, il devient primordial de mesurer l'abondance des reproducteurs dans le cas du saumon et de la roque dans le cas du hareng, afin d'évaluer la mesure de succès dans la réglementation des prises et d'analyser les corrélations biologiques fondamentales entre le frai et le rajeunissement des stocks.

Les agents des pêches du Ministère s'occupent, depuis 50 ans, d'évaluer l'abondance des saumons reproducteurs et, dans le cas de quelques fleuves importants, on a recours à des moyens additionnels pour obtenir une information plus précise. Mais la plus grande partie de l'information ainsi recueillie est si peu systématique et si peu consistante qu'elle ne peut servir à l'analyse scientifique.<sup>6</sup> De plus, ceux qui ont fait ces évaluations n'ont pas indiqué les méthodes utilisées, de sorte que les déductions peuvent prêter à erreur. Même l'information la plus détaillée recueillie dans certains cas est faible au niveau de la statistique, rarement soumise à une analyse rigoureuse et à peu près jamais publiée. Plus encore, une grande partie de ces données de base sont inaccessibles, car la décentralisation du Ministère a disseminé ici et là, à travers la région, les registres des montaisons.

Depuis bon nombre d'années, les agents des pêches évaluent le frai du hareng d'après le nombre de milles du frai observé depuis le rivage. Mais ces évaluations souf-

frent des mêmes défauts que celles qu'on fait pour le saumon.

Il est essentiel d'améliorer l'information concernant les montaisons et le frai. La première mesure en ce sens et la plus évidente, ce sera d'assurer une documentation ordonnée des énumérations des saumons reproducteurs et des évaluations du frai du hareng, afin qu'on puisse en faire une analyse objective et que le tout ait une allure de continuité. La seconde mesure sera d'instaurer un système central de traitement des données pour les corriger et les emmagasiner. Je crois comprendre que le Ministère a déjà entrepris l'établissement d'un tel système de données, de même que la préparation d'une série de documents comportant des données chronologiques des montaisons pour chaque cours d'eau. Ce sont là des progrès constructifs. (Incidentement, cela fournira une information précieuse pour le programme d'inventaire de l'habitat aquatique que je recommande au chapitre 3.) Et enfin, la troisième mesure consistera en l'amélioration des techniques d'énumération du saumon reproducteur et d'évaluation du frai du hareng. Conséquemment, je recommande que:

### **4. Le Ministère doit améliorer ses programmes de collecte et de classement des données sur le frai et la remonte du saumon et du hareng:**

- i) en exigeant des personnes qui recueillent les données sur le terrain qu'elles expliquent les méthodes utilisées pour évaluer le frai;**
- ii) en établissant un système central de données afin de classer et d'emmagasiner systématiquement les données sur le frai;**
- iii) en mettant au point des techniques nouvelles et uniformes pour l'évaluation du frai;**
- iv) en réunissant des données sur la remonte antérieure de saumon dans certains cours d'eau et en publiant les résultats, en étroite collaboration avec le programme intergouvernemental du répertoire des habitats aquatiques (recommandé au chapitre 3).**

Le système central de traitement des données proposé ici devrait être un complément au système des données servant à la gestion proposée au chapitre 4. Les programmes renforcés devraient être élaborés conjointement par les personnels de la recherche et de la gestion, afin que les données qui en résulteront soient de la plus grande utilité possible, aussi bien à la réglementation qu'à la recherche.

Au chapitre 4, j'ai souligné le besoin d'améliorer la mesure de l'abondance des remontes du saumon et du hareng durant la saison de pêche, par des méthodes telles que la pêche de contrôle et la détection électronique. Celles-ci également devraient être mises au point conjointement par les scientifiques de recherche et les gestionnaires.

### L'examen professionnel

L'absence d'analyses et de rapports de routine sur l'état des stocks constitue une carence importante dans le système d'information qui sert à la gestion de la pêche au saumon. La plus grande partie de l'information rassemblée devient en conséquence inutilisée et inaccessible. Certains gestionnaires procèdent parfois à des évaluations personnelles, mais d'autres n'ont aucune occasion de participer au processus. Et parce que les données ne sont jamais documentées, d'autres encore ne peuvent juger des résultats.

Une analyse scientifique ordonnée de toute l'information devrait faire partie intégrante des examens annuels de la pêche au saumon préconisés au chapitre 4. Des examens réguliers des travaux de leurs pairs par les biologistes professionnels du Ministère permettraient la concertation de l'expertise collective servant à l'interprétation des données accessibles pour les fins de la planification de la gestion. Ces examens apporteraient également plus de rigueur à des évaluations qui sont présentement fragmentées, incomplètes et inconsistantes. Et enfin, ils aideraient à établir les priorités dans la recherche. En conséquence, je recommande que:

**5. Lors de l'élaboration de ses examens annuels (recommandés au chapitre 4), le Ministère doit mener une évaluation scientifique des stocks et des conclusions qui en découlent aux fins de la gestion. Cet examen doit comprendre:**

- i) le résumé des découvertes provenant des recherches et le classement des données statistiques sur les prises, l'effort de pêche, le taux de remonte et l'échantillonnage;
- ii) la mise sur pied d'un examen de ces données par les professionnels du Ministère et d'autres scientifiques. L'examen devrait permettre d'évaluer l'état des stocks et leurs possibilités, de même que les effets de la pêche, des changements environnementaux et, où c'est possible, de la mise en valeur;
- iii) l'élaboration d'un exposé regroupant des recommandations sur les conséquences des diverses mesures de gestion de rechange, qui sera présenté aux administrateurs principaux.

J'ai été influencé à faire cette recommandation par le succès qu'ont obtenu des dispositions semblables sur le littoral Atlantique. Dans ce cas, les scientifiques de la Direction de la recherche du Ministère travaillent avec un comité scientifique gouvernemental officiel, le Comité consultatif scientifique des pêches du Canada dans l'Atlantique. Ce comité —

...a pour mission de conseiller le Comité de gestion des pêches dans l'Atlantique en

matière de gestion, y compris l'ensemble des mesures pour la conservation, compte tenu des objectifs économiques, de tous les stocks d'intérêt ou offrant un potentiel d'intérêt pour les pêcheurs du littoral Atlantique. Ce comité prodiguera ses conseils conformément aux objectifs et aux stratégies de gestion des ressources particulières, lesquels conseils seront normalement publiés d'une façon régulière.<sup>7</sup>

Ainsi, des scientifiques spécialisés auxquels se joignent parfois des spécialistes de l'extérieur du Ministère, procèdent à une évaluation annuelle de chacun des principaux stocks. Leurs rapports résument les données accessibles sur l'abondance et la productivité: ils évaluent les conséquences de l'exploitation selon différents taux et donnent leur avis sur des problèmes particuliers de gestion et les besoins de la recherche. Leurs rapports sont étudiés par un comité directeur et réunis pour être présentés aux gestionnaires supérieurs du Ministère, selon le calendrier des activités prévues aux fins de la consultation et de la réglementation. Ce processus permet au meilleur avis professionnel possible d'influencer les stratégies de gestion. Grâce à lui, les gestionnaires peuvent prendre des décisions avec pleine connaissance publique des conséquences biologiques qu'elles comportent. Grâce à ce processus, également, on peut définir les priorités de la recherche et les problèmes de gestion.

Sur le littoral du Pacifique, les procédures pour l'évaluation des stocks sont plus rudimentaires. La Commission internationale du flétan du Pacifique revoit annuellement de cette manière les stocks de flétan, mais les efforts du Ministère se limitent au poisson de fond. (Des examens semblables du hareng ont été abandonnés depuis plusieurs années.) Les études portant sur le poisson de fond semblent complètes, mais les biologistes ne proposent pas d'appréciation quant aux solutions de rechange aux stratégies de gestion. C'est là un manque sérieux, puisqu'en définitive, il enlève aux gestionnaires supérieurs la possibilité de prendre les décisions finales concernant les objectifs des prises et la stratégie des pêches, en se basant sur des facteurs autres que biologiques.

Pour les salmonidés, il n'existe aucune disposition prévoyant une évaluation régulière des stocks, et pourtant ces stocks exigeraient l'examen le plus attentif. Le groupe des examinateurs scientifiques dans ce cas devrait profiter largement des spécialistes du Ministère en recherche et en gestion de l'habitat, dans le Programme de mise en valeur des salmonidés, parmi les gestionnaires régionaux et les membres des organismes extérieurs de recherche.

Les pêches les moins importantes pourraient se contenter d'arrangements plus modestes et plus flexibles. Toutes ces études devraient être synchronisées pour s'intégrer

aux présentations annuelles des plans de pêche et de consultation décrites aux chapitres 4 et 17.

### La recherche orientée sur les problèmes

Par la recherche orientée sur les problèmes, j'entends une investigation visant à résoudre certains problèmes particuliers de gestion qui surviennent à l'occasion, sans préavis. Jusqu'ici, les chercheurs du Ministère semblent s'être bien tirés d'affaire en pareilles circonstances. Je pourrais citer comme exemples la recherche sur les effets de la glissoire de la rivière Babine sur les stocks du saumon; la recherche, conjointement avec les États-Unis et le Japon, de la répartition du saumon en haute mer; la reconnaissance et le traitement des maladies du poisson, associées à la culture du poisson en milieu marin et à la mise en valeur; et ainsi de suite.

Il est difficile en raison des longues procédures des exercices financiers des gouvernements, de réagir promptement face à des problèmes imprévus. Parce qu'il est habituellement nécessaire en de telles circonstances de réaffecter le personnel et les installations, cela vient en conflit avec les programmes de recherche en cours. De sorte, que la difficulté particulière avec des projets de recherche de ce genre, c'est de décider quels problèmes exigent une recherche spéciale et combien de personnel et de moyens il faudra leur consacrer, aux dépens des autres projets de recherche.

En soi, l'urgence et la nature de cette recherche orientée sur les problèmes ne peut pas être définie à l'avance. En conséquence, je ne fais aucune recommandation précise en cette matière, autrement que de souligner la nécessité d'être en mesure de réagir à ces problèmes à mesure qu'ils surviennent. À moins qu'on ne prenne les dispositions adéquates, il sera impossible de répondre aux urgences sans perturber d'autres programmes.

### La recherche sur l'habitat

La responsabilité fondamentale du Ministère, qui est de protéger et de gérer l'habitat, amène ce dernier à régler continuellement les activités industrielles et autres, ce qui occasionne souvent des coûts considérables aux entreprises concernées. Il est donc important, que la réglementation s'appuie sur une base scientifique ferme. Et pourtant, le Ministère n'a pas mis au point un système solide de recherche sur la gestion de l'habitat. Conséquemment, les responsables de la gestion de l'habitat imposent souvent aux activités industrielles des contraintes coûteuses, fondées sur des conjectures quant aux effets sur le poisson. Il n'est donc pas étonnant que cette façon de faire conduise à des inconsistances dans les règlements, à des frustrations pour ceux qui doivent en assumer les coûts, et aussi, j'ai bien peur, à des perspectives perdues de protéger et de mettre en valeur l'habitat du poisson.

La seule étude rigoureuse qui ait été faite dans la région du Pacifique par rapport aux effets de l'exploitation forestière sur la productivité des cours d'eau habités par le saumon, c'est celle concernant le projet du ruisseau Carnation, à l'île Vancouver. Comme je l'ai expliqué au chapitre 3, les résultats préliminaires de cette étude remettent en question certaines convictions établies; ce qui ajoute encore à l'urgence d'une telle recherche.

Un programme de recherche élargi est essentiel afin de clarifier les effets des perturbations sur l'habitat du poisson, afin de mettre au point des techniques pour atténuer ces effets et afin d'établir des méthodes pour améliorer la productivité des cours d'eau qui servent de frayères au saumon.

...la recherche sur la gestion de l'habitat a été grandement réactive et inadéquate. Nous estimons qu'il est urgent d'établir un programme cohérent de recherche, de contrôle et d'essais pratiques, conçu pour fournir une base de renseignements solide à la gestion et à la protection de l'habitat des pêches.<sup>8</sup>

L'information résultant d'une telle recherche aiderait à comprendre la corrélation entre le poisson et l'exploitation forestière, l'agriculture et les autres activités que le Ministère doit comprendre afin de contribuer d'une façon constructive à la gestion intégrée des ressources, tel que recommandé au chapitre 3.

Faute d'une telle information documentaire, les gestionnaires des pêches ne peuvent être en mesure de participer également à la coordination de leurs activités avec celles des gestionnaires d'autres ressources clés.<sup>9</sup>

Cette information est aussi indispensable afin d'établir des objectifs à long terme pour la gestion du saumon, comme je l'ai proposé au chapitre 4. En conséquence, je recommande que:

**6. Le Ministère doit étendre et améliorer considérablement son programme de recherche scientifique sur les habitats du poisson, notamment en ce qui concerne les habitats d'eaux douces du saumon, les effets des perturbations et les moyens de les atténuer. Ce programme devrait comprendre:**

- i) la poursuite du projet du ruisseau Carnation;
- ii) la mise en oeuvre d'autres expériences contrôlées sur l'incidence de l'exploitation forestière et d'autres activités industrielles dans les principaux systèmes environnementaux de la région du Pacifique, et sur l'efficacité des mesures de protection de l'habitat;

**iii) l'évaluation de techniques, pour concilier les besoins du poisson avec les activités liées aux autres ressources, compte tenu de leur incidence biologique et économique.**

La meilleure façon de mener des expériences sur l'impact de la mise en valeur des autres ressources par rapport à l'habitat du saumon, comme dans le cas de l'étude du ruisseau Carnation, c'est par le moyen d'arrangements de coopération avec le gouvernement provincial et les entreprises industrielles. Une telle recherche devrait être conçue pour servir de complément au programme d'inventaire de l'habitat aquatique que j'ai proposé au chapitre 3.

**La recherche fondamentale et conceptuelle**

La gestion des pêches et leurs programmes de mise en valeur s'appuient sur des modèles et des hypothèses quant à la dynamique des populations de poisson, quant aux corrélations entre le poisson et son environnement, quant aux effets de la récolte, et ainsi de suite. Afin d'améliorer les techniques de gestion opérationnelle du Ministère, ces hypothèses doivent être mises à l'épreuve, révisées et élaborées par le moyen de la recherche biologique fondamentale.

Cette recherche en profondeur exige des études à long terme qui requièrent de la continuité et une certaine isolation des problèmes quotidiens. Mais, bon nombre des activités du Ministère qui sont en cours constituent des sources fertiles de données. Ainsi, les projets de mise en valeur, les programmes de pêches, de même que les changements écologiques étroitement surveillés peuvent fournir une information de valeur capable de mettre à l'épreuve certains concepts scientifiques. Aussi, bien que la recherche scientifique fondamentale ne doit pas être troublée par la variation des problèmes immédiats, elle doit néanmoins être menée en association étroite avec les services ministériels de gestion et d'élaboration des programmes.

La Direction de la recherche au Ministère a acquis une grande compétence dans la recherche fondamentale en biologie, laquelle a grandement contribué entre autres à la compréhension scientifique de la dynamique des populations de poisson, des influences écologiques sur la survie du saumon dans les cours d'eau et de la propagation des crustacés. Mon enquête m'a permis d'établir d'autres besoins de recherche fondamentale sur d'autres problèmes. Il en est ainsi, par exemple: des corrélations de base déjà citées entre les montaisons de saumon et le taux de retour du hareng et le recrutement des stocks; et aussi de la génétique du saumon; de la vie en mer de jeunes saumons; et des possibilités de la culture du poisson. Une question importante qui se pose à la politique de gestion des pêches dans cette région, c'est celle de l'interdépendance entre eux, du saumon, du hareng, du chien de mer, du phoque et de l'otarie. Des opinions divergentes ont été entendues à ce sujet lors des audiences publiques

de la Commission. Mais pour l'instant, le Ministère n'a aucun programme de recherche pour approfondir ces corrélations que l'on soupçonne et obtenir une information nécessaire à des prises de décisions éclairées de la part des gestionnaires.

D'autre part, je suis incapable de recommander les éléments précis qui devraient constituer le programme requis de recherche fondamentale, et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il me faudrait porter des jugements scientifiques qui dépassent ma compétence. Deuxièmement, les avantages d'une telle recherche sont toujours incertains, et pour minimiser le risque, les priorités établies devraient tenir compte de la qualité des projets et des talents du personnel disponible. Et troisièmement, j'ai déjà recommandé, au chapitre 4, une évaluation générale des stocks, de même que l'établissement des problèmes de gestion et des options futures pour la gestion et la mise en valeur. Cet examen complet devrait servir de contexte à l'instauration des priorités de recherche à long terme.

**La recherche économique, sociale et industrielle**

Les efforts du Ministère en matière de recherche ont toujours porté principalement sur la biologie, l'ingénierie et la technologie de la pêche et de la transformation. Mais au cours des dernières années, à mesure que le Ministère s'engageait dans la réglementation industrielle, il a entrepris des études sur la rationalisation des flottilles, sur l'organisation industrielle, sur la commercialisation et les programmes de développement social et régional.

Il est bien évident, que les responsabilités du Ministère vont bien au delà de la gestion du poisson et de l'habitat du poisson. Et comme je l'ai indiqué en maints endroits dans ce rapport, d'autres responsabilités, notamment l'émission des permis et la réglementation de l'accès, le développement des flottilles, l'évaluation de la mise en valeur et des autres projets d'expansion, la réglementation de la pêche sportive et les programmes à l'intention des Autochtones, requièrent une attention accrue. La solution de ces problèmes demande des compétences en économie, en organisation industrielle et en sciences sociales. Il est donc important que le Ministère maintienne un personnel spécialisé dans ces domaines, capable de lui fournir l'analyse et les conseils requis pour mener à bonne fin l'élaboration de ses programmes. À cet égard, la sérieuse érosion au cours des dernières années de son personnel spécialisé en économie est inquiétante, surtout si l'on considère l'attention qu'il faut maintenant donner à l'amélioration de la performance économique des flottilles commerciales, à l'évaluation des priorités de mise en valeur et à l'établissement de nouvelles perspectives de pêche telles que la culture du poisson en milieu marin.

Malgré que le Ministère doive maintenir un personnel compétent dans ces autres disciplines, je ne recommande

pas qu'il consacre un personnel et un budget considérables à ces domaines. Le besoin premier est celui de donner des conseils qui aideront les cadres et les administrateurs du Ministère à définir les politiques et les priorités. Au-delà de ce besoin, une certaine recherche peut être parfois nécessaire sur des questions particulières: un peu plus avant, par exemple, je suggère le besoin d'une recherche sur les mérites de la pêche sportive et sur les problèmes industriels. Ces études spéciales pourraient être menées sur une base contractuelle.

### L'ORGANISATION DE LA RECHERCHE

L'organisation du Ministère et ses arrangements administratifs ont eu tendance à isoler les chercheurs des programmes de gestion des pêches. Aussi, afin d'accélérer le progrès vers l'objectif du Ministère de se doter d'"une gestion des pêches totalement intégrée"<sup>10</sup>, il faudra concevoir des arrangements qui encourageront le travail d'équipe chez les scientifiques, les biologistes itinérants, les économistes et les gestionnaires.

À l'heure actuelle, les besoins de recherche qui surviennent en rapport avec les problèmes de gestion sont transmis officieusement à la Direction de la recherche par le Directeur général. La Direction de la recherche examine et révisé annuellement ses plans de recherche, mais uniquement au niveau interne; il en résulte que ceux qui ont des responsabilités directes de gestion prennent rarement part à cet exercice. En retour, les chercheurs ont peu à voir avec la planification du travail de recherche des biologistes sur le terrain. Bref, les arrangements actuels sont inaptes à informer les chercheurs sur les problèmes auxquels font face les gestionnaires des ressources et inadéquats pour cerner les questions auxquelles la recherche pourrait répondre, pour leur assigner des priorités et pour faire en sorte que l'effort de recherche réponde le plus efficacement possible aux besoins de la gestion. Pour atténuer ces carences, je recommande que:

7. **Le Ministère doit élaborer une procédure régulière pour l'examen des activités de recherche et la révision des priorités, compte tenu des recommandations des gestionnaires du Ministère et d'autres scientifiques de l'extérieur, et pour rendre compte annuellement des activités de recherche et des plans, afin d'en informer le public et pour fins d'évaluation par le Conseil des pêches du Pacifique (voir chapitre 17).**

La présente structure organisationnelle de la recherche est peu commode, alors que ses pôles de responsabilité sont géographiquement dispersés. Au chapitre 19, je suggère que ces arrangements soient entièrement révisés dans le contexte d'un examen général de la finance et de l'administration du Ministère.

Cette révision devrait porter entre autres choses, sur le rôle que le Ministère devrait réserver à son Institut des eaux douces dans la recherche sur le littoral du Pacifique. Je crois comprendre que cet Institut, dont le siège est à Winnipeg, s'occupe de recherche pour la gestion des pêches en eau douce, mais qu'il n'a rien à voir avec les problèmes de la région du Pacifique. Et pourtant les eaux douces de cette région où abonde le saumon sont probablement les plus productives du Canada et mériteraient certainement une haute priorité de recherche, spécialement en ce qui concerne la gestion de l'habitat.

Il me reste à commenter brièvement les relations entre le Ministère et les autres organismes intéressés dans la recherche sur les pêches. Au chapitre 4, j'ai fait mention du travail de la Commission internationale sur les pêches du saumon dans le Pacifique et sur la possibilité d'améliorer la communication entre ceux qui s'intéressent aux pêches du saumon du fleuve Fraser. De la recherche sur les pêches s'effectue dans les trois universités publiques de la Colombie-Britannique, et même dans la plupart des grandes universités canadiennes. Après une longue période marquée par toute absence de contact, la Direction de la recherche a commencé à nouer des liens plus étroits avec les scientifiques du monde universitaire en leur offrant de l'aide dans leur recherche et des stages d'études postérieures au doctorat dans les laboratoires du Ministère. Ces initiatives ouvrent la voie à une recherche mutuellement avantageuse et devraient être encouragées. Quant au nouvel organisme, le Conseil consultatif pour la recherche sur les pêches et les océans, il présente un terrain de coopération accrue entre les chercheurs du gouvernement et les scientifiques des universités, en même temps qu'avec ceux qui participent à la recherche et à la collecte des données dans le secteur privé.

Au cours des récentes années, les ministères fédéraux ont été incités à faire effectuer la recherche sur une base contractuelle et la Direction de la recherche, de même que le Programme de mise en valeur des salmonidés, consacrent maintenant des sommes importantes à la recherche à contrat. Pour bien des recherches, cet arrangement s'est avéré satisfaisant et il offre l'avantage de ne pas obliger le Ministère à maintenir un personnel spécialisé pour des besoins temporaires. Cet arrangement a aussi stimulé le perfectionnement de la compétence en matière de pêche, chez les firmes d'experts-conseils privés. Mais cette politique doit être poursuivie avec précaution. Les limitations dans le personnel au sein du Gouvernement peuvent créer un niveau de recherche contractuelle qui irait au-delà du point où il est plus économique de procéder ainsi, ou encore qui le ferait aux dépens de la qualité. Et de plus, le Ministère doit maintenir assez de personnel suffisamment compétent pour dispenser une capacité de recherche qui soit viable et surtout pour assurer la continuité dans l'accumulation des données de base nécessaires aux études biologiques.

Et finalement, je souligne une fois de plus l'importance de documenter et de publier les résultats de la recherche. Ce sont les moyens essentiels de faire connaître les résultats et d'obtenir une analyse critique de la qualité de la recherche. J'ai également préconisé la publication d'un examen annuel du programme de recherche du Ministère. Ces mesures, jointes aux opinions émanant du Conseil consultatif de la recherche sur les pêches et les océans et du Conseil des pêches du Pacifique, contribueront tant à la qualité qu'à la pertinence de l'effort de recherche.

### CONCLUSION

Tôt dans ce chapitre, j'ai noté que le personnel et le budget consacrés à la recherche sur les pêches dans la région étaient considérables. Et, bien que j'ai proposé de renforcer l'effort de la recherche sur certains aspects, je ne veux pas insinuer par là que les ressources de la recherche doivent nécessairement être augmentées. J'ai trouvé tellement de faiblesses dans la façon dont le Ministère conduit sa recherche et détermine ses priorités, que je ne saurais juger le mérite des pratiques courantes tant que les ressources n'auront pas été évaluées, que les besoins scientifiques de la gestion n'auront pas été déterminés et

que la structure administrative n'aura pas été révisée.

Mon analyse de l'effort du Ministère en matière de recherche me porte à croire que ses barèmes au domaine de la science biologique ont toujours été très élevés. Mais après avoir passé par différentes phases, le programme de recherche s'est récemment éloigné de ses liens antérieurs étroits avec la gestion des ressources. Cela est dû partiellement à des décisions délibérées et partiellement à des réorganisations successives au niveau administratif. Le Ministère semble maintenant reconnaître le besoin de parer à cet isolement et d'intégrer plus étroitement sa recherche aux besoins de la gestion. Mes recommandations visent à hâter ce processus et à améliorer les assises scientifiques pour la gestion des pêches.

Étant donné les progrès rapides survenus dans les pêches du Pacifique et la multitude de problèmes qu'on doit maintenant résoudre, j'estime qu'il faut s'attaquer de façon immédiate à la tâche de réorienter la recherche scientifique et les programmes d'information en cette matière. Il m'appert que dans les circonstances actuelles à la Direction de la recherche, le moment est propice pour instaurer un nouvel ordre de priorités. Si cela est fait, il s'ensuivra une grande possibilité d'accélérer les améliorations dans la gestion et le développement des ressources.

### RENOIS

1. Canadian Fishing Company Limited, pièce accessoire 73, page 2.
2. Ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire 182, page 4.
3. D.A. Pepper, pièce accessoire 183, page 5.
4. Pièce accessoire 182, page 4.
5. Voir Causes of the Decrease in Size of Pink Salmon (*Oncorhynchus gorbuscha*) par W.E. Ricker, H.T. Bilton et K.V. Aro. *Fisheries and Marine Service Technical Report*, 820. 1978; et W.E. Ricker, Causes of the Decrease in Age and Size of Chinook Salmon (*Oncorhynchus tshawytsch*). *Canadian Technical Report of Fisheries and Aquatic Science*; 944. 1980.
6. Voir C.J. Walters et D. Ludwig, Effects on Measurement Errors on the Assessment of Stock-recruitment Relationships. *Canadian Journal of Aquatic Sciences*, Volume 38, 1981, pages 704 à 710; et D. Ludwig et C.J. Walters, Measurement Errors and Uncertainty in Parameter Estimates for stock and Recruitment. *Canadian Journal of Aquatic Sciences*, volume 38, 1981, pages 711 à 720.
7. Mandat du Comité scientifique consultatif sur les pêches canadiennes de l'Atlantique, dans *Comité consultatif scientifique des pêches du Canada dans l'Atlantique* (CCSPCA), volume V, Rapport annuel 1977-1978.
8. MacMillan Bloedel Limited, pièce accessoire 146, page 3.
9. Council of Forest Industries, pièce accessoire 135, page 19.
10. Pièce accessoire 182, page 4.

## Partie III

---

### Pêches commerciales

---

## CHAPITRE 7

# LA POLITIQUE D'ÉMISSION DES PERMIS ET D'EXPANSION DES FLOTTILLES DE PÊCHE

---

*"...les divers documents énonçant notre politique actuelle des pêches n'ont pas réussi à susciter des méthodes propres à assurer une exploitation efficace du potentiel de notre industrie halieutique."*

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA<sup>1</sup>

Afin de profiter des avantages possibles qu'offrent nos ressources halieutiques, nous devons d'abord gérer convenablement les stocks et leur habitat ainsi qu'en permettre l'exploitation et l'utilisation la plus efficace. Ce dernier point suggère la mise en oeuvre d'un type de régime d'émission révisé de permis. Pour donner l'historique des propositions détaillées sur la politique d'émission des permis de pêche commerciale, le présent chapitre expose les grandes lignes du rôle que cette politique joue dans la réglementation de l'expansion de la flottille, les dispositions actuelles relatives à l'émission des permis et les objectifs fondamentaux d'une politique moderne. Les cinq chapitres suivants traitent donc des méthodes pour atteindre ces objectifs dans les divers secteurs de la pêche commerciale sur la côte du Pacifique.

Il existe trois raisons pour lesquelles l'historique donné dans ce chapitre est important. D'abord, ce n'est que depuis les dernières années que l'accès aux pêches commerciales est surveillé. Dans le passé, il n'y avait pas de restrictions sur les flottilles; comme moyen de contrôle, le régime d'émission des permis avait très peu d'importance. Cependant, la nécessité d'adopter des règlements sur l'importance et la structure des flottilles de pêches est la question la plus pressante des politiques sur les pêches commerciales. Dans l'élaboration de politiques sur les pêches, il faut accorder une place importante à la mise sur pied et à la gestion d'un régime de permis; c'est-à-dire une plus grande place qu'elle a occupée jusqu'ici.

En deuxième lieu, le régime d'émission des permis détermine la façon par laquelle on va permettre aux

pêcheurs potentiels l'accès aux ressources disponibles. Un vif débat et de graves désaccords ont surgi entre les groupes de pêcheurs de même qu'entre ceux-ci et les autorités chargées de la réglementation. Pour cette raison, il faut que les dispositions relatives à l'émission des permis soient justifiables, étant donné les objectifs précis; elles doivent également être uniformes, compréhensives et équitables. Jusqu'à maintenant, cette uniformité et cette précision font défaut.

Enfin, mes audiences publiques ont révélé beaucoup de confusion au sujet des aspects légaux, économiques et administratifs de cette nouvelle forme compliquée de politiques sur les pêches. Parce qu'il y a beaucoup de travail à faire pour mettre à jour notre présente structure rudimentaire d'émission des permis, il est essentiel d'établir immédiatement un énoncé précis des objectifs des politiques, un historique, d'autres méthodes de rechange et leur portée.

Mon Rapport préliminaire mettait l'accent spécialement sur les dispositions relatives à l'émission des permis de pêche commerciale et sur les politiques d'expansion de la flottille. En effet, il s'agissait des questions précises auxquelles je devais m'adresser, selon mon mandat, et sur lesquelles je devais faire des recommandations dans un rapport initial, l'an dernier. Par conséquent, j'ai recommandé une diversité de changements importants dont un certain nombre sont en train d'être mis en oeuvre. Ces propositions n'abordaient que certaines pêches et, même dans ces cas, j'ai indiqué que je prendrais en considération d'autres changements dans mon rapport final. Dans les chapitres suivants, j'ai incorporé la plupart de mes recommandations préliminaires et les changements effectués, entre-temps, par le Gouvernement par suite d'une étude plus approfondie et un ensemble de propositions plus détaillées sur les réformes des politiques d'émission des permis.

### L'EXPANSION DE LA FLOTTILLE ET LA CAPACITÉ EXCESSIVE DE PRISES

La capacité excessive continue de la flottille constitue le problème économique primordial de la pêche commerciale. Comme je le décris dans les chapitres qui suivent, toutes nos pêches principales, spécialement la pêche du saumon, du hareng et du flétan, ont connu une grande expansion dans leur capacité de pêche au cours des dernières années. Toutefois, parce que les stocks de poisson ne pouvaient pas produire des prises plus importantes, la plus grande partie des capitaux investis dans les bateaux, les engins et la technologie avancée étaient dépensés inutilement. Nos stocks les plus valables pourraient être capturés en n'y consacrant qu'une fraction des ressources en capital et en main-d'oeuvre que nous affectons présentement dans les pêches. En dépit des nombreux efforts déployés, ce type d'expansion peu rentable reflète l'échec

du Gouvernement à élaborer une politique qui pourrait favoriser une expansion efficace de l'industrie.

Le phénomène compliqué de l'expansion excessive de la capacité de prises ne se limite pas aux pêches canadiennes sur la côte du Pacifique; il s'observe dans les pêches principales du monde entier. Au cours des dernières années, un nombre important de régimes d'émission des permis ont été conçus pour alléger le problème, bien que l'on puisse dire que peu ont eu des effets favorables.

Il est essentiel de comprendre à fond les raisons pour lesquelles les flottilles commerciales ont tendance à prendre une expansion excessive afin d'élaborer des politiques rectificatrices efficaces. Bien que ce phénomène ait été analysé dans des études académiques et officielles, au cours des dernières années<sup>2</sup>, j'ai découvert pendant mes audiences qu'une grande confusion régnait concernant les difficultés éprouvées par les pêcheurs et, à en juger des politiques adoptées, par le gouvernement aussi. Il est donc approprié de donner une brève explication du phénomène général avant d'aborder les politiques nécessaires pour les traiter.

La tendance inappropriée qu'ont les flottilles de pêche à prendre une expansion excessive est enracinée dans l'organisation traditionnelle des pêches commerciales. Jusqu'à ces tout derniers temps, presque partout dans le monde, les pêches étaient accessibles à un nombre illimité de pêcheurs et d'entreprises commerciales. La récolte était et demeure basée sur le "droit de prise", c'est-à-dire que les poissons de la mer, contrairement à d'autres ressources naturelles, ne sont pas assignés à quelques utilisateurs, en particulier par les droits de propriété ou permis. Chaque pêcheur est en concurrence avec les autres pour une part des prises et n'a pas droit à une quantité quelconque tant qu'il n'a pas débarqué ses prises.

Dans ces conditions, des profits temporaires stimuleront les pêcheurs à augmenter la capacité de pêche de leur bateau afin d'accroître leurs prises et attireront de nouvelles recrues dans le domaine des pêches. La flottille prendra donc une expansion même si elle est déjà capable de suffire à toute la récolte. Comme nous l'avons vu à plusieurs reprises sur la côte du Pacifique, une augmentation du prix du poisson déclencherà donc une vague d'investissements dans les bateaux et engins, même lorsqu'il n'y a plus de poisson à pêcher. Comme résultat, il se manifeste une capacité de pêche excessive dans toutes nos pêches principales.

Il faudrait noter plusieurs effets causés par ce phénomène. D'abord, les stocks sont menacés parce qu'il est difficile d'astreindre les flottilles qui ont pris une expansion excessive, à la capacité de rendement des ressources.

"Dans une pêche libre à accès non limité, les pêcheurs qui se font concurrence essaient de

prendre tout le poisson qui est à leur disposition sans se soucier des conséquences. À moins qu'elles soient évitées, il en résulte habituellement un écroulement de cette pêche..."<sup>3</sup>

D'une manière ironique, ces pressions causeront quelquefois l'effet opposé; elles empêchent l'utilisation complète des prises disponibles parce que les gestionnaires des pêches ont peur que l'ouverture d'une pêche peu importante entraîne une capacité de pêche trop grande et les stocks seront ainsi décimés.

Deuxièmement, une capacité de pêche excédentaire augmente les coûts en capital, en main-d'oeuvre et en exploitation et affaiblit les rendements nets que celle-ci pourrait autrement produire. Les pêches qui sont capables de produire les rendements les plus importants peuvent absorber davantage les coûts supplémentaires d'une capacité de pêche excédentaire. Nous trouvons donc une capacité excessive des plus évidente dans nos pêches qui ont le plus de valeur (saumon, hareng rogué et flétan), mais une capacité moindre dans nos pêches secondaires. Même les pêches les plus profitables produisent donc des rendements faibles en fin de compte parce que l'énergie que l'on y dépense a tendance à s'accroître et les coûts augmentent inévitablement jusqu'au point où ils deviennent égaux à la valeur totale des récoltes, ou sont absorbés par celle-ci.

Enfin, de telles pêches sont instables. Toute augmentation des prises disponibles, toute hausse du prix du poisson ou tout progrès technologique, qui réduit les coûts relatifs aux efforts faits dans les pêches, entraîne une expansion de la flottille; des changements contraires obligent une réduction déplorable de la flottille par voie de faillite financière. C'est là la triste situation des pêches principales sur les côtes canadiennes de l'Atlantique et du Pacifique, de même que partout dans le monde occidental.

Tous ces effets - l'épuisement des stocks, la pauvre performance économique et l'instabilité - sont le résultat du fait que nos ressources halieutiques sont traitées comme une propriété commune jusqu'à ce qu'elles soient exploitées et ces effets sont normaux lorsque les ressources reçoivent un traitement pareil. C'est "la tragédie des Communes".

Ce n'est pas le comportement irrationnel des pêcheurs qui a entraîné une capacité excessive de pêche. Lorsqu'une industrie enregistre des profits, les producteurs élargissent habituellement leur capacité de production. Aussi longtemps qu'il n'y a pas d'obstacles importants pour empêcher de nouvelles recrues dans l'industrie, leur nombre va augmenter. Cependant, contrairement à la plupart des autres industries, de telles expansions dans les pêches ont lieu même lorsqu'aucune production supplémentaire est possible. La récolte est simplement répartie plus mai-

grement parmi le nombre accru de bateaux de la flottille et les coûts relatifs à la pêche augmentent.

La technologie liée aux pêches devient également déformée. En entrant en concurrence pour une plus grande partie des prises, les propriétaires de bateaux sont poussés à adopter des innovations douteuses pour accroître la vitesse de leurs embarcations, augmenter leur capacité de charge afin de réduire le temps d'exploitation et construire des bateaux capables de naviguer loin au large des côtes afin de pêcher le poisson avant d'autres. Ces frais s'ajoutent aux coûts de pêche et dénaturent la structure de la flottille.

Les rendements nets potentiels (ou le "loyer des ressources" dans le jargon des économistes) des pêches principales sur la côte du Pacifique sont très élevés. Par exemple, je n'ai aucun doute que nos prises de saumon ou de hareng rogué pourraient être capturées par une flottille dont le nombre de bateaux serait la moitié du nombre actuel et en dépensant la moitié des fonds qui sont affectés présentement aux pêches. Si tel était le cas, la valeur des débarquements pourrait bien dépasser les coûts de la récolte de ces pêches par un montant quelconque de 75 à 100 millions de dollars par an. À l'heure actuelle, ces rendements potentiels n'ont pas été réalisés du tout et sont absorbés par les coûts excessifs des pêches.

Donc, par souci de la protection des ressources et du rendement industriel, les politiques sur les pêches doivent renverser la tendance des flottilles qui étendent leur capacité de pêche excédentaire et réduire le gaspillage qui s'ensuit des ressources en capital et en main-d'oeuvre. En fait, la protection et la mise en valeur des ressources naturelles peuvent avoir très peu d'avantages si l'utilisateur principal, la pêche commerciale, continue d'être organisée de façon si peu efficace.

Le gaspillage économique manifeste dans les flottilles, qui ont pris trop d'expansion, fait l'objet d'un long traitement dans le présent rapport, car mon mandat m'oblige de faire des recommandations afin d'assurer que la réglementation favorise "un rendement économique dans l'expansion de la flottille de pêche commerciale". Dans cette partie du rapport, mes recommandations visent donc la rationalisation des flottilles de pêche commerciales et la réduction de la capacité excédentaire et des coûts excessifs connexes de la pêche. Elles permettront ainsi la réalisation de rendements nets importants que nos ressources sont capables de produire.

En ce qui concerne ceux qui tireront profit de ces gains, cette question sera traitée séparément. Certes, mon mandat prévoit également une directive sur ce point. Après que les entreprises de pêche commerciales auront obtenu "des rendements équitables et raisonnables", le surplus devrait en revenir à la Couronne. En formulant mes recommandations, j'ai interprété ce point de la façon sui-

vante: la main-d'oeuvre qui travaille dans les pêches devrait avoir un revenu, en prenant en moyenne le revenu de deux ans, comparable à celui des travailleurs avec des compétences semblables dans d'autres industries de l'Ouest canadien; ceux qui investissent des capitaux devraient gagner un taux de rentabilité comparable à celui dans d'autres industries présentant des risques analogues. Des rendements plus élevés que ceux-là constituent des rendements nets potentiels ("loyers des ressources") et le Gouvernement devrait prélever des taxes qui sont "compatibles avec la valeur des ressources capturées...."

Jusqu'ici, aucun surplus n'a été produit pour permettre au Gouvernement de percevoir des taxes, en raison des coûts excessifs liés à la pêche. Au lieu des surplus importants que les pêches bien organisées pourraient engendrer, les recettes publiques se sont trouvées bien au-dessous des coûts de gestion et d'administration. Donc, le rendement direct destiné au peuple canadien a été très négatif.

De plus, les rendements destinés aux pêcheurs et aux propriétaires de bateaux ont habituellement été modestes et très instables. La courbe historique a démontré une période temporaire de prospérité durant des conditions favorables et a entraîné ainsi des nouveaux investissements dans le domaine des pêches. Toutefois, les pressions financières ont été aggravées, en retour, durant les fléchissements ultérieurs.

### LA RELÈVE DU DÉFI

Au moment où ce rapport est rédigé, les pêches sur la côte du Pacifique sont en train de connaître des diminutions importantes. Cette condition est aggravée par une diversité de difficultés et d'effets extérieurs reliés au marché, aux taux d'intérêts, au prix des combustibles, etc. Il est toutefois important de reconnaître le problème plus fondamental, celui d'une industrie de pêche qui sera toujours dans une situation économique précaire si on permet à la marge virtuellement importante entre ses revenus et ses coûts d'être engloutie par une expansion inutile de la capacité de pêche et des frais trop élevés. Le défi le plus grand dans l'organisation des politiques cadres sur les pêches commerciales est d'arrêter cette capacité excessive de prises et de réduire davantage la capacité excédentaire actuelle. Les pêcheurs obtiendront ainsi des rendements raisonnables et le peuple canadien pourra commencer à réaliser quelques-uns des importants avantages que les pêches sont capables de produire avec une meilleure structure de pêche.

Les gouvernements, ayant accordé trop de privilèges de pêche aux fins d'une utilisation plus efficace des ressources halieutiques, ont souvent réagi en adoptant des mesures qui aggravent le problème. Afin de protéger les stocks de la surexploitation, ils ont mis en vigueur des restrictions sur les engins, de même que sur les saisons et les

zones de pêches afin de contrôler l'industrie. Comme résultat, les pêches sont maintenant parmi les industries les plus réglementées. Abstraction faite de l'efficacité de ces mesures restrictives dans la protection des stocks, elle ne font rien pour contrôler l'expansion de la flottille; elles encouragent même une capacité excessive. De plus, un programme de subventions a été mis en oeuvre pour améliorer le revenu des pêcheurs et les aider à investir dans de nouveaux bateaux plus modernes. Évidemment, ce genre d'appui financier, quels que soient les autres effets sociaux, a tendance à abaisser les coûts relatifs à la pêche et à accroître ainsi les rendements de celle-ci. Certes, ce programme stimule l'augmentation de la capacité de pêche excédentaire.

On a quelquefois justifié l'appui que le Gouvernement donne aux industries de pêche en mauvais état en disant que celui-ci protège les perspectives d'emploi ou le développement social. J'ai déjà indiqué que les politiques sur les pêches doivent tenir compte des besoins sociaux et, dans un autre chapitre, j'ai recommandé des mesures visant à réduire le taux de démembrement des industries au fur et à mesure qu'on rationalise les pêches. Toutefois, il faudrait dissuader les gouvernements de tenter de créer des emplois dans les pêches, lesquelles sont déjà pratiquées par un trop grand nombre de personnes.

“Dans la mesure où il y a plus de pêcheurs que l'industrie peut raisonnablement soutenir, plus d'installations de traitement et plus d'emplois dans les usines et dans les bateaux qu'il est justifiable, dans une optique purement économique, alors il faut la considérer comme une industrie dans laquelle les règlements et les politiques gouvernementales imposent une taxe sociale spéciale.”<sup>4</sup>

Par opposition à la plupart de toutes les autres mesures de création d'emploi, un nombre plus élevé de pêcheurs ne peut pas offrir plus de produits ou de services; en fait, dans la mesure où un pêcheur capture le poisson, il réduit simplement la production des autres.

Plus loin dans ce rapport, je démontre le besoin de s'efforcer davantage de gérer les ressources halieutiques et les possibilités de mise en valeur et d'élevage des stocks. Il s'agit des secteurs de pêche où plus de main-d'oeuvre et plus de capitaux peuvent être productifs. Jusqu'à maintenant, nous avons dépensé trop d'énergie et d'argent dans la prise du poisson et très peu dans sa gestion et son élevage.

Les gouvernements pourraient être obligés d'abandonner le régime traditionnel de pêche à accès non limité, car les soumissions présentées au cours de mes audiences publiques ont nettement indiqué ce besoin. Il y a cependant une opinion divergente qui persiste à ce sujet; un certain nombre de pêcheurs affirment que le Gouverne-

ment devrait strictement se limiter à fixer les prises totales et laisser aux “forces du marché libre” le soin de déterminer les pêcheurs efficaces et inefficaces. Selon ce point de vue, si l'on tentait d'en faire davantage, il s'agirait d'une ingérence dans le système de la libre entreprise tel qu'il s'applique aux pêches.

Cette position engendre un malentendu fondamental. Le système de la libre entreprise dépend d'une personne qui doit s'assurer du contrôle de tous les facteurs de production, y compris les ressources naturelles, et de leur utilisation la plus rentable possible. La notion des ressources qui appartiennent à tout le monde, ne peut trouver place dans une économie de marché libre; en fait, la propriété commune est incompatible avec les principes de cette économie et ceux qui évoquent les vertus de la libre entreprise devraient être les moins satisfaits de ce laisser-aller des pêches libres. Des solutions de rechange au problème de la propriété commune sont moins évidentes dans les ressources halieutiques que dans d'autres ressources, comme les terres ou les forêts, que l'on peut lotir facilement; mais j'en établirai un certain nombre dans les pages qui suivent. Quelles que soient leurs imperfections, on ne peut pas les considérer comme des ingérences dans le système de la libre entreprise des pêches. Quant à cela, la propriété commune n'entre pas dans le cadre du socialisme classique qui sous-entend un droit de propriété et un contrôle central de l'État et aucune exploitation concurrentielle de la part des pêcheurs indépendants. En ce qui concerne la propriété commune, rien ne peut être dit sur le plan politique qui n'a pas été dit déjà dans des propos sur l'économie et la protection des ressources.

#### L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE D'EXPANSION DE LA FLOTTILLE DE PÊCHE

Ayant examiné les premiers progrès dans les pêches du Pacifique et la première élaboration des politiques sur les pêches, je suis frappé par la persistance du problème de la capacité excessive et de la faillite des responsables des politiques à profiter des leçons du passé. L'ébauche succincte qui suit a pour objet de mettre l'accent sur la nécessité de modifier les politiques de base afin que les erreurs survenues ne soient pas répétées.

#### Les premières tentatives en vue de contrôler l'expansion de la flottille

La nécessité de restreindre l'expansion des flottilles dans les pêches canadiennes du Pacifique a été reconnue depuis près d'un siècle par des observateurs avisés. Dans les années 1880, l'épuisement virtuel des stocks du Columbia et de la rivière Sacramento, au sud, a intensifié les inquiétudes que l'on entretenait au sujet de la surexploitation du saumon dans le Fraser. Un fonctionnaire des pêches du Fraser déclarait, dès 1887, “...il est à peu près temps que l'on restreigne de quelque façon le nombre de filets que l'on peut tendre dans ce cours d'eau...”<sup>5</sup>

Deux ans plus tard, en 1889, le Gouvernement fédéral restreignait à 500 le nombre de permis accordés à des bateaux de pêche sur le Fraser. De ce nombre, trois cent cinquante (350) étaient répartis entre les conserveries, au prorata de leur production. Pour elles, le seul moyen d'obtenir plus de permis était d'augmenter leur rendement et, au fur et à mesure qu'une pêche devenait plus rentable, les conserveries, comme on pouvait s'y attendre, faisait exactement cela. On a même construit de nouvelles conserveries; en l'espace de trois ans, leur nombre est passé de 12 à 18. La tentative de limiter le nombre de bateaux s'étant avérée inefficace, elle a été abandonnée en 1882. L'année suivante, le nombre de permis avait doublé et dépassait désormais le millier.

On a mis à l'essai une autre formule, sur la côte nord où la flottille de pêche appartenait presque entièrement à des conserveries. En 1907, le Commissaire des pêches de la Colombie-Britannique, alarmé par la croissance de la flottille et craignant une répétition de l'expérience du Fraser, suggéra "...que l'on interdise, à l'avenir, la construction de conserveries dans le secteur nord et que l'on impose une limite au nombre de bateaux que les conserveries existantes peuvent mettre en service."<sup>6</sup> Une limite a été imposée l'année suivante. Selon cette répartition, 850 bateaux étaient autorisés à pêcher dans la Skeena et 750, à l'anse Rivers. Les bateaux étaient répartis entre les conserveries par suite de négociations entre elles. Il y a eu inévitablement des désaccords qui ont failli faire échouer les ententes. C'est ainsi qu'en 1910, le gouvernement provincial a pris la situation en main avec la ferme détermination d'imposer "une solution à un problème qui avait ruiné plusieurs pêches de saumon de la côte du Pacifique et avait fait peser une menace constante sur chacune d'elles."<sup>7</sup>

Une fois de plus, les règlements ont été mis au rancart en raison des profits élevés que la pêche permettait de réaliser. Devant l'escalade de la valeur du saumon, au cours de la Première Guerre mondiale, le Gouvernement a fini par céder aux pressions et a accordé des permis à de nouvelles conserveries. Puis, en 1917, cédant aux nouvelles pressions exercées pour fournir des emplois aux anciens combattants, à la fin du conflit mondial, le gouvernement canadien a aboli toute restriction sur les permis des conserveries.

Les conserveries déjà établies se sont opposées fortement à ce retour au système de pêche à accès non limité. Le Gouvernement a alors institué une Commission royale (la Commission Evans) pour mener une enquête sur l'industrie du saumon. Le rapport de cette Commission révèle une perception remarquable de la nécessité des contrôles:

...il nous semble également évident que, dans la mesure du possible, toutes les conditions du milieu où évolue cette industrie devraient être

stabilisées et qu'il faudrait empêcher ou prévenir tout investissement excessif en capitaux ou en main-d'oeuvre...Il nous semble que l'on ne parviendra pas à régler ce problème en favorisant ou en permettant l'emploi de plus de capitaux ou de main-d'oeuvre qu'il n'en faut pour le travail qu'il y a à accomplir...Si les coûts de production deviennent trop élevés, ces produits deviendront tout simplement inaccessibles pour la masse des consommateurs.<sup>8</sup>

La Commission a donc recommandé d'imposer des restrictions à l'industrie et de percevoir l'excédent des profits, mais ces recommandations n'ont toutefois pas été adoptées.

L'expansion des pêches s'est poursuivie et plusieurs décennies plus tard, en 1958, le Dr Sol Sinclair a été chargé de faire enquête sur les pêches du saumon et du flétan. Cette fois, cependant, on comprenait mieux le principe général qui veut que toute pêche, considérée comme propriété commune, soit inévitablement vouée à la surexploitation. Sinclair a proposé l'émission de permis pour les bateaux de pêche et la perception de redevances sur les prises pour atténuer l'incitation à multiplier les investissements.<sup>9</sup> Ces recommandations ont fait l'objet de vifs débats et ont servi de base au Programme de limitation des permis (le Plan Davis) qui a été adopté pour la pêche au saumon, une décennie plus tard.

#### Le Plan Davis

En 1968, le ministre des Pêcheries a annoncé un programme innovateur pour contrôler la flottille de pêche de saumon, au moyen d'un système de permis restrictifs pour les bateaux de pêche. Ce programme avait pour objectif "...d'augmenter la capacité de gain des pêcheurs de saumon de la Colombie-Britannique et de permettre une gestion plus efficace du saumon, en contrôlant par là la sortie des bateaux de pêche..."<sup>10</sup> Le Plan Davis, ainsi nommé d'après le ministre d'alors, visait à prévenir toute nouvelle expansion de la flottille de pêche, à la réduire et à lui donner ainsi une structure plus rationnelle.

Le Plan comportait quatre phases. La première phase exigeait que l'on gèle le nombre de bateaux en accordant un permis seulement à ceux qui pouvaient démontrer qu'ils étaient étroitement engagés dans la pêche du saumon (d'autres aussi, cependant, ont reçu un permis). La deuxième comportait une réduction de la flottille en achetant et en retirant du service les bateaux en trop. La troisième portait sur l'amélioration des normes des bateaux et de la qualité du produit. La phase finale, à laquelle on n'a jamais donné suite, devait améliorer la structure de la flottille de pêche et libéraliser quelque peu les conditions d'exploitation de la flottille réduite. On trouvera, au chapitre 9, un exposé plus détaillé de la structure et de l'évolution de ce programme.

Aujourd'hui, après plus d'une décennie d'un système de permis restrictifs, la flottille de pêche du saumon compte moins de bateaux, la structure de cette flottille a été modifiée de façon importante et les bateaux eux-mêmes répondent à des normes beaucoup plus exigeantes, au point de vue technologique et sécuritaire. Il n'en reste pas moins que, si on se reporte à son objectif principal, qui était de restreindre et de réduire la *capacité* de prises excédentaires, ce programme se solde par un échec indiscutable. Les investissements pour accroître le rendement de la pêche se sont poursuivis à mesure que la valeur des prises a augmenté et la capacité de la flottille, déjà très élevée au moment de la mise en oeuvre du programme, a doublé ou peut-être triplé.<sup>11</sup>

En rétrospective, il semblerait que ce programme a quand même permis d'accomplir les premiers pas, même si cela a été pénible, sur la voie qui permettra de mieux contrôler la flottille de pêche. Il semblerait cependant que ce programme a été dépassé par les événements et qu'il n'a pas été conçu pour atteindre le but essentiel. Voici en quels termes un groupe a résumé la situation dans une soumission présentée à la Commission:

“Le Plan Davis a réussi à mettre sur pied une flottille de bateaux qui compte parmi les plus efficaces et les plus modernes au monde. Mais, voilà le noeud du problème! C'est bien en vain que cette flottille a considérablement accru sa capacité de prises puisque cela ne lui procure à peu près aucun avantage économique.”<sup>12</sup>

Au moins, le passé nous a appris une leçon bien précise. Les pêcheurs et les propriétaires de bateaux essaieront d'augmenter leur capacité de pêche lorsqu'ils entreront en concurrence entre eux pour une partie indéterminée des prises de la ressource commune, même si la capacité de charge de la flottille est déjà trop élevée. Lorsque la valeur des prises augmente et que le Gouvernement ne réussit pas à s'approprier les avantages additionnels découlant de la pêche, les pêcheurs eux les ré-investiront dans une augmentation de leur capacité de pêche jusqu'à ce que les coûts plus élevés absorbent les revenus plus élevés. Des restrictions sur le nombre ou la longueur des bateaux n'empêcheront pas d'investir les profits dans une capacité de pêche plus élevée.

### LES DISPOSITIONS ACTUELLES SUR L'ÉMISSION DES PERMIS

En dépit de ces échecs indiscutables, le régime des permis restrictifs qui a été retenu pour la flottille de pêche au saumon a été adopté depuis dans les principales zones de pêche de la côte du Pacifique pour résoudre des problèmes analogues: capacité excessive de prises et danger de décimer les stocks.

### Les permis restrictifs pour la pêche commerciale

Aujourd'hui, dix (10) pêches du Pacifique sont assujetties à des régimes d'émission de permis restrictifs. Elles sont résumées dans le Tableau 7-1. Plusieurs autres pêches sont règlementées en vertu de permis spéciaux, dont le nombre n'est pas limité, accordés par le Ministre. Les permis des usines de transformation et de mise en conserve, de même que les permis personnels de pêche commerciale, abordés dans le chapitre 13, et les permis de pêche sportive décrits dans le chapitre 15 sont exclus également du Tableau 7-1.

Tel qu'indiqué déjà, les divers régimes d'émission de permis restrictifs ont été mis en oeuvre au cours de la dernière décennie en réponse à des problèmes particuliers de certaines pêches et ont été conçus en tenant compte de l'expérience acquise. En conséquence, les divers régimes ont entre eux des différences fondamentales sans aucune raison évidente. Les modalités des permis et la façon dont elles sont administrées ne sont pas bien documentées; il s'est donc avéré difficile de déterminer certaines de leurs complexités.

Des dispositions générales sur l'émission des permis sont énoncées dans le Règlement sur l'immatriculation et l'émission de permis pour la pêche dans le Pacifique.<sup>13</sup> Un certain nombre de règlements s'appliquent à toute la gamme de permis; ces derniers sont valables pour un an et sont renouvelables. On doit les renouveler chaque année avant le 31 mai (sauf les permis de hareng rogué et de morue charbonnière qui doivent se renouveler avant le 5 janvier et le 5 novembre respectivement) et tous les bateaux (sauf les bacs à filet maillant pour pêcher le hareng rogué) sont soumis à certains types de restrictions de remplacement. Ainsi, lorsqu'un bateau détenant des permis pour faire deux pêches restrictives ou plus est remplacé par un autre, tous ces permis doivent être transférés au nouveau bâtiment. Tous les privilèges de permis de pêche à accès limité sont transférables entre individus d'une façon ou d'une autre.

Ces règlements permettent également au Ministre d'accorder un permis, à sa discrétion, à un demandeur qui ne serait pas admissible autrement. Toutefois, ce privilège est réservé pour les cas où le demandeur n'a pas satisfait aux conditions habituelles à cause de facteurs indépendants de sa volonté. Le Ministre peut également suspendre ou annuler un permis, ou encore, refuser d'en émettre un nouveau si le pêcheur est trouvé coupable d'une infraction à la Loi sur les pêches ou aux règlements connexes.

### Quatre types principaux de permis

Les permis existants, se classent en quatre types principaux. Il est nécessaire de faire une distinction entre ces prototypes, parce que les propositions que je ferai plus

Tableau 7-1 Synoptique des permis de pêche commerciale

Pêche autorisée		Nombre des permis en 1981 <sup>a</sup>	Titulaire du permis	Nature de la restriction	Barèmes des droits
Saumon ordinaire	A	4,171	bateau	longueur et	\$200 à \$800 <sup>b</sup>
autochtone	AI	376	bateau	tonnage du	
temporaire	B	192	bateau	bateau	
Hareng rogué ordinaire	H				
filet maillant		917 <sup>c</sup>	personne	lieu de pêche	\$200
senne		190 <sup>c</sup>	personne	lieu de pêche	\$2,000
Hareng rogué autochtone	HI				
filet maillant		376 <sup>c</sup>	personne	lieu de pêche	\$10
senne		53 <sup>c</sup>	personne	lieu de pêche	\$10
Flétan ordinaire	L	431	bateau	longueur du bateau	\$10
spéciale: autochtone		10	personne	longueur du bateau	\$10
Poisson de fond (au chalutier)	T	148	bateau	longueur du bateau	\$10
Crevette (au chalutier)	S	248	bateau	longueur du bateau	\$10
Morue charbonnière	K	41	bateau	longueur du bateau	\$10
Ormeaux	E	26	personne	prise	\$200
Géoduck	G	45	bateau	longueur du bateau	\$10
Rogue sur varech	J	28	personne	prise	\$10 ou \$2,000 <sup>d</sup>
Certaines espèces	C	1,114	bateau	longueur du bateau	

<sup>a</sup>Données disponibles à compter du 18 décembre 1981.

<sup>b</sup>Voir texte.

<sup>c</sup>Données de 1982.

<sup>d</sup>Les droits de \$10 s'appliquant aux Autochtones.

Source: Ministère des Pêches et des Océans

loin dans ce rapport comprennent une révision du processus d'émission des permis pour chaque pêche principale.

D'abord, il y a les *permis de pêche à accès non limité* qui ne restreignent pas le nombre de participants. Ce type de permis traditionnel n'existe presque plus; on n'en trouve que dans les pêches secondaires et sous-exploitées régies par des permis de pêche d'espèces spécifiques décrits dans le chapitre 10. Cependant, le nombre de permis qui rendent les pêcheurs admissibles à plusieurs pêches, telles que le hareng de consommation, le crabe et le merlu, est si élevé par rapport au nombre de participants actuels qu'en réalité l'accès n'est également pas limité dans ces cas.

Deuxièmement, il existe les *permis de pêche à accès limité* qui restreignent le nombre de pêcheurs. Toutes nos pêches principales sont régies par ce régime d'émission de permis. En vertu de celui-ci, la prise autorisée du détenteur de permis n'est pas précisée et, bien que le nombre de personnes ou de bateaux détenant des permis soit fixé, les

conditions favorisent des investissements inutiles dans une capacité de pêche excessive, persistent encore. L'aptitude de ce régime à corriger ces conditions présuppose qu'il parvient à prévenir d'autres investissements dans la capacité de pêche par des règlements plus ou moins arbitraires touchant le remplacement des bateaux et par des contrôles sur l'amélioration des bâtiments.

Troisièmement, on trouve les *permis de pêche contingentée* qui assignent une prise particulière à chaque détenteur de permis. Ces permis sont en oeuvre actuellement pour les pêches des ormeaux et de la rogue sur varech. L'avantage saillant de ce régime est qu'il élimine la lutte compétitive pour une partie des prises et décourage les pêcheurs d'investir dans une capacité de pêche excessive. On élimine également le besoin d'avoir des règlements trop détaillés sur les flottilles et sur les pêches.

Et enfin, le dernier type de permis est le *permis à bail de culture du poisson en milieu marin* qui accorde au détenteur (ou locataire) des privilèges et des obligations

précis dans une zone définie, de sorte qu'à l'intérieur de celle-ci le problème de la propriété commune est complètement éliminé. Les permis à bail de culture des huîtres en Colombie-Britannique sont conformes à ce régime et les permis de pêche de la roque sur varech présentent certaines de ces mêmes particularités. De telles dispositions favorisent non seulement des récoltes efficaces, mais prévoient également les conditions pour permettre la culture privée, la mise en valeur, la gestion et la protection des poissons.

### LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE D'ÉMISSION DES PERMIS

La politique relative au régime d'émission des permis sur la côte du Pacifique s'est modifiée au cours des dernières années pour tenir compte des problèmes urgents reliés aux pêches particulières et de l'expérience acquise. Il en est résulté un régime de permis qui est incohérent et anarchique, tout particulièrement en ce qui a trait aux modalités d'émission, aux barèmes, à la transférabilité, et aux critères adoptés pour le renouvellement et le remplacement. De plus, dans les pêches les plus importantes, ce régime n'a manifestement pas réussi à atteindre son principal objectif qui est de restreindre l'expansion de la flottille de pêche.

Pour mettre un peu d'ordre dans cette partie importante de notre politique des pêches commerciales, il importe d'énoncer clairement les buts et objectifs poursuivis en réglementant les privilèges de pêche. Les paragraphes qui suivent font ressortir ces buts et objectifs fondamentaux, à la lumière desquels il faut évaluer les avantages et les inconvénients du régime actuel d'émission des permis. Les composantes de cette perspective découlent du mandat de la Commission qui insiste sur la nécessité de protéger l'intérêt public par rapport aux produits de la pêche, de veiller à ce que la façon d'accorder les privilèges de pêche favorise la saine gestion et la conservation de nos ressources halieutiques, l'équité et l'expansion harmonieuses de la flottille de pêche; et enfin, de veiller à ce que les frais de permis de pêche commerciale soient proportionnés à la valeur des ressources utilisées.

#### La gestion et la conservation des stocks

Les dispositions portant sur le régime d'émission des permis, comme les autres aspects de la politique des pêches, doivent être conçues de façon à favoriser une saine gestion des stocks tout en assurant la conservation des espèces. Ces exigences entraînent les conséquences suivantes. Tout d'abord, il y a lieu d'exiger un contrôle des prises totales pour éviter de décimer les stocks. En second lieu, la composition des prises doit, elle aussi, être contrôlée. Pour assurer la saine gestion d'un stock, il faut considérer non seulement le *nombre* des prises, mais aussi

leur *qualité* (âge et taille) ainsi que *l'époque* et *l'endroit* de pêche. Cela signifie qu'il faut réglementer non seulement les engins mais aussi les saisons et les lieux de pêche. Tout régime d'émission de permis doit tenir compte de ces exigences.

#### L'expansion de la flottille

La politique sur le régime d'émission des permis doit aussi favoriser l'exploitation harmonieuse de l'industrie de la pêche. Par le passé, pour contrôler la prise totale, on a cherché à réduire progressivement la capacité de capture de la flottille en imposant des restrictions sur la saison de pêche et le genre d'engins utilisés. De tels contrôles peuvent, à n'en pas douter, restreindre les prises, mais de façon fort inefficace du point de vue économique et technique. Il serait de beaucoup préférable d'empêcher la flottille de pêche de prendre une expansion au-delà du niveau requis pour lui permettre de capturer efficacement la prise permisible.

Pour être vraiment efficace, un régime de permis de pêche doit donc empêcher la flottille de prendre une expansion de façon exagérée et désordonnée.

Au fait, ce doit être le but primordial des pêches qui ont été autorisées à prendre trop d'expansion parce que c'est là le problème le plus urgent, comme les principales organisations de pêcheurs le signalent.

“La surcapitalisation constitue le problème interne central de l'industrie de la pêche commerciale... la surcapitalisation est le fléau qui afflige les pêcheurs en les dérobant d'un gagne-pain décent et qui exerce finalement des pressions de plus en plus grandes sur les stocks de poisson.”<sup>14</sup>

J'ajouterais qu'elle s'empare également du rendement de leurs ressources halieutiques qui revient aux autres Canadiens.

Par expansion excessive, il ne faut pas sous-entendre seulement un trop grand nombre de bateaux, comme l'on est parfois porté à l'affirmer. La capacité de prises de la flottille ne sera pas limitée par un contrôle du nombre de bateaux, si leur capacité individuelle est autorisée à prendre de l'expansion. De plus, la difficulté économique ne découle pas, à proprement parler, de la capacité de prises, mais bien du coût excessif de la pêche parce qu'on a investi trop de capitaux et de main-d'oeuvre. Il en est important parce que la capacité de pêche de la flottille pourrait être limitée par des restrictions sur les bateaux, les engins et les saisons, mais les investissements et le *coût* de la pêche pourraient fort bien continuer à croître (comme nous l'avons appris par une longue expérience). La rationalisation économique de la flottille exige donc des mesures pour prévenir tout investissement des ressources en capitaux et en main-d'oeuvre dans les pêches

qui n'est pas nécessaire pour la récolte des prises, afin d'éviter que les coûts ne deviennent excessifs. Tel doit être l'objectif primordial d'une politique d'émission de permis et le critère principal pour en évaluer le succès.

Cette politique doit, en outre, faire en sorte que la flottille soit répartie efficacement entre les diverses pêches; elle doit aussi favoriser ou du moins ne pas empêcher l'exploitation d'une industrie de transformation qui soit efficace et compétitive.

Ces questions ne sont pas indépendantes. Une organisation efficace du secteur primaire des pêches, afin de récolter les prises à des coûts peu élevés, permettra des rendements accrus sur les investissements en capitaux et en main-d'oeuvre dans toute l'industrie et offrira les meilleures possibilités de concurrence fructueuse des produits du poisson sur les marchés mondiaux.

### **La flexibilité**

L'industrie de la pêche est sensible aux changements rapides des marchés, de la technologie de la pêche et de la disponibilité des ressources. La politique des pêches doit tenir compte de cette instabilité et les dispositions sur l'émission des permis doivent pouvoir s'adapter à des situations nouvelles et imprévisibles sans avoir à compter, chaque fois, sur une intervention du Gouvernement. Cela suppose, par exemple, un régime qui permettrait à l'industrie de la pêche de s'adapter au progrès de la technologie ou aux fluctuations des prix sans déclencher une vague d'investissements improductifs, et qui permettrait aux autorités compétentes de modifier les prises permises, à la lumière des ressources accessibles, sans abolir les droits acquis.

### **La sécurité**

Les pêcheurs et les propriétaires de bateaux sont sensibles aux modifications du milieu industriel qui échappent à leur contrôle. Les fluctuations des prix mondiaux du poisson, les innovations technologiques dans le domaine de la pêche, les fluctuations du coût des carburants et autres produits, les changements dans le niveau des ressources disponibles, ne peuvent être prévus ni contrôlés, non seulement par les particuliers mais aussi, dans une large mesure, par les gouvernements. Bien qu'une politique des pêches ne puisse réduire cette marge d'incertitude, elle peut faire beaucoup en énonçant clairement ses objectifs à long terme pour mieux orienter et planifier les investissements privés. De plus, les dispositions relatives au régime des permis devraient être conçues de façon à communiquer le plus de certitude possible en utilisant les termes appropriés, au moyen d'instructions claires sur leur renouvellement et leur transférabilité et en se référant à des documents faisant autorité, plutôt qu'en faisant allusion à de vagues pratiques administratives.

### **Les revenus de l'État**

Les droits qui sont maintenant perçus pour les privilèges de pêche sont si peu élevés qu'ils ne couvrent pas les coûts d'administration et de gestion des ressources. Les faibles rendements des pêches, par suite d'une expansion excessive de la flottille, nous laisse peu de marge pour les augmenter. Les droits de permis actuels sont également incohérents et semblent avoir été établis sans souci d'équité. Selon les termes mêmes de mon mandat, pour qu'il soit possible de les "proportionner à la valeur des prises, après que les entreprises de pêche commerciale ont prélevé un revenu équitable et raisonnable...", les barèmes des droits de permis présentement en vigueur doivent être considérablement modifiés et rationalisés.

### **Les objectifs à caractère social**

Un des objectifs les plus importants de la politique des pêches est de permettre aux pêcheurs de gagner un revenu raisonnable. Tel est l'objectif qui sous-tend la nécessité d'une saine gestion des ressources et d'une expansion industrielle harmonieuse. Mais, en plus de cela, toute politique des pêches, probablement plus que toute autre politique industrielle, a été formulée en songeant tout particulièrement aux besoins sociaux et économiques de certains groupes, de certaines communautés ou de certaines régions. Cela s'explique par le fait que le milieu des pêches a toujours été traditionnellement pauvre, par la dépendance économique et culturelle de certains groupes ethniques et sociaux à l'endroit des pêches et parce que l'on associe la pêche à certaines régions ou certaines collectivités qui offrent très peu d'autres perspectives d'emploi.

Plusieurs groupes de pêcheurs de la côte sont d'avis que les autorités des pêches se sont toujours indûment préoccupées d'imposer des règlements aux pêcheurs plutôt que de songer à l'expansion industrielle et à la gestion des ressources. Je ne suis pas convaincu que cette critique soit justifiée mais, après avoir étudié les dispositions relatives au régime d'émission des permis, je suis persuadé que les mesures utilisées pour sauvegarder les intérêts de certains groupes et de certaines communautés ont été incohérentes, parfois contradictoires et souvent inefficaces. Les diverses mesures adoptées pour assurer la participation des Autochtones à la pêche commerciale, pour sauvegarder les petits exploitants et pour empêcher les divers secteurs de la flottille de pêche d'empiéter indûment sur les droits des autres, n'ont connu jusqu'ici que des succès que l'on pourrait au mieux qualifier de mitigés.

En raison de la situation critique dans laquelle se trouvent actuellement les pêches du Pacifique et ceux qui en font partie, les privilèges de pêche doivent reconnaître certains problèmes sociaux pressants et contribuer à leur

solution. Le plus urgent de ces problèmes est celui de trouver le moyen d'améliorer le niveau de vie des Autochtones et des communautés côtières qui dépendent de la pêche pour leur subsistance. Contrairement aux politiques antérieures, il faut déterminer clairement les problèmes économiques et sociaux particuliers de même qu'avoir une entente sur les méthodes à utiliser pour les soulager et, enfin, préciser de façon claire et cohérente le rôle particulier dévolu aux pêches. C'est alors seulement que l'on sera en mesure de s'attendre à ce que les autorités des pêches puissent émettre des permis et prendre d'autres dispositions qui leur permettront d'atteindre les buts qu'ils se seront fixés. Le ministère des Pêches et des Océans n'est pas nécessairement l'organisme compétent pour définir les problèmes à caractère social ou pour élaborer des programmes pour y remédier, comme il a trop souvent été porté à le faire. Néanmoins, là où de tels problèmes existent et là où le meilleur correctif semble être de modifier les dispositions des pêches, il va sans dire que la politique des pêches devrait être changée en conséquence.

Certaines autres questions qui relèvent de groupes particuliers sont délicates à trancher. Il est non seulement important de maintenir les perspectives économiques dans le secteur des pêches, mais aussi le style de vie des pêcheurs, la viabilité des petits propriétaires d'usines de transformation indépendants et l'accès des jeunes à l'industrie. Au moment où nous apportons des changements et faisons la rationalisation industrielle, ces questions exigent l'élaboration de politiques particulièrement sensibles.

### La simplicité

Le régime d'émission des permis est devenu extrêmement compliqué et, comme on le sait, il a été appliqué à une industrie déjà extrêmement réglementée. Certaines de ces complexités découlent du caractère empirique des permis, qui sont entrés en vigueur les uns après les autres pour régler une grande variété de situations et de problèmes. De nouvelles difficultés ont surgi au fur et à mesure que l'on imposait de nouveaux règlements pour combler des lacunes qui n'avaient pas été prévues.

Il existe, pour l'émission des permis, divers mécanismes qui diffèrent considérablement entre eux, par la quantité des renseignements exigés, par leur complexité administrative et par les méthodes utilisées pour les faire respecter. Ils varient aussi par le nombre de contraintes qu'ils imposent aux pêcheurs et aux propriétaires de bateaux. On peut dire que, de façon générale, les mécanismes les plus satisfaisants sont les plus simples: ceux qui exigent le moins de renseignements, qui comportent le moins de sources de conflits possibles entre les détenteurs de permis et les autorités, qui sont les plus faciles à faire appliquer et qui entraînent le moins de frais administratifs.

L'expansion de l'industrie halieutique est conditionnée par des organismes autres que le ministère des Pêches et des Océans. Les autorités fédérales et provinciales, et en particulier celles qui sont préposées à la perception des impôts, à la construction navale, aux transports, à la qualité de l'environnement, aux affaires indiennes et autres questions, exercent toutes une grande influence sur l'expansion de l'industrie et, à moins que leurs activités ne soient bien coordonnées, elles peuvent faire échec à la politique d'émission des permis et compliquer davantage la réglementation de la pêche. Cela exige évidemment une grande ouverture d'esprit et une liaison étroite entre les divers paliers de gouvernement et les ministères fédéraux et provinciaux homologues.

Plus un régime oblige les détenteurs de permis à agir contrairement à leurs intérêts économiques, plus les règlements doivent être complexes. De plus, un régime de permis qui doit recourir à la contrainte pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé est soumis à des tensions beaucoup plus grandes que celui qui fait appel à la motivation personnelle. Il ne fait aucun doute qu'un régime de permis dont la politique coïnciderait avec les intérêts économiques des détenteurs serait idéal.

Un historique des permis démontre à quel point cela est vrai. Les tentatives faites pour contrôler la croissance de la flottille de pêche en touchant un ou plusieurs facteurs de sa capacité, alors que les propriétaires de bateaux sont fortement motivés à augmenter leur rendement, donnent lieu à d'ingénieux stratagèmes pour contourner les restrictions et les rendre inopérantes. Il faut alors adopter des restrictions supplémentaires pour combler les lacunes. Il s'agit là d'une tâche extrêmement difficile et coûteuse du point de vue administratif. Il est assez peu probable, d'ailleurs, que ces mesures restrictives soient plus efficaces à l'avenir qu'elles ne l'ont été par le passé. Aussi, en évaluant les solutions de rechange, j'accorde la préférence aux méthodes qui font appel à la motivation personnelle, par des voies constructives.

### L'évaluation des solutions de rechange

Bien que d'autres questions propres aux pêches particulières doivent être également prises en considération, les points indiqués ci-dessous sont ceux auxquels il faut se reporter en prenant des décisions sur les réformes dans les privilèges de pêche commerciale. En tant que tel, ils offrent une structure pour l'évaluation suivante des dispositions relatives à l'émission des permis et des méthodes d'approche possibles aux pêches du Pacifique.

**Permis de pêche à accès illimité** Tout régime de privilèges de pêche qui n'arrive pas à réglementer le nombre de pêcheurs ou leurs prises individuelles est manifestement inadéquat. L'expérience nous a démontré, à plusieurs reprises, qu'un tel régime d'émission de permis ne satis-

fait à aucun critère énuméré ci-haut; en fait, ce système ne permet qu'une expansion excessive de la capacité de pêche et nuit à la gestion des ressources, mine la sécurité économique des pêcheurs et élimine la source de revenu pour l'État. Pour protéger les stocks qui sont exploités par un nombre excessif de bateaux, il est nécessaire de réglementer rigoureusement les engins, les saisons et les méthodes de pêche, ce qui entraîne une lourde charge de travaux administratifs et de nombreuses conditions de mise en application.

D'après les expériences antérieures, on a également vu qu'un régime d'émission de permis, même dans les pêches sous-exploitées, peut être rapidement dépassé par des événements qui rendent difficiles les changements nécessaires. Par conséquent, je suggère dans le chapitre 10 que les permis de ce genre soient abolis et remplacés par des dispositions plus efficaces relatives à l'émission des permis.

**Permis de pêche à accès limité** Un régime de permis de pêche à accès limité, comme moyen de contrôler l'expansion de la flottille de pêche, a été adopté non seulement dans les grandes pêches canadiennes des côtes du Pacifique et de l'Atlantique, mais aussi aux États-Unis, en Australie et dans certains autres pays.<sup>15</sup> En vertu de ce régime, les permis accordent un droit de pêche à un nombre limité de personnes, de bateaux ou à quelque autre aspect de la capacité de pêche. Sur la côte du Pacifique, des permis à accès limité ont été émis aux bateaux en vue d'en restreindre le nombre, le tonnage et la longueur, et aux personnes afin de restreindre le nombre de celles qui sont autorisées à exploiter des bateaux. Ailleurs, on s'est servi de permis pour restreindre, entre autres choses, la puissance des moteurs et le nombre d'engins de pêche.

Ce régime comporte une faiblesse fondamentale: lorsque l'on restreint une ou plus d'une composante de la pêche, il demeure possible d'élaborer les composantes non restreintes et alors la capacité de prises de la flottille continue à augmenter. Aussi, cette technique n'a jamais réussi à atteindre les résultats souhaités. Par exemple, dans l'industrie du saumon du Pacifique, la première restriction sur le nombre de bateaux a eu pour effet que les bateaux de pêche ont été remplacés par des plus gros. Plus tard, pour contrôler les dimensions des bateaux, on a imposé des restrictions sur leur tonnage et leur longueur. Pour contrecarrer cette restriction, on a augmenté les investissements pour améliorer les bateaux et les engins de pêche. Dans les pêches de hareng rogué, la restriction sur le nombre de personnes autorisées à pêcher n'a pas réussi à restreindre une expansion dans la capacité de prises des bateaux.

Le même scénario s'est répété dans d'autres pêches et d'autres pays, bien que de façon moins importante.<sup>16</sup> Il faut bien reconnaître, en définitive, que l'organisation et la structure d'une unité de pêche est si flexible que toute

restriction imposée sur certaines de ses composantes ne peut empêcher, à long terme, d'autres composantes de compenser les premières.

Bien qu'il soit possible, en principe, d'imposer des restrictions sur toutes ses composantes à la fois, ces restrictions seraient si nombreuses et disparates (dimensions des bateaux, puissance motrice, équipage, périodes de pêche, instruments de repérage, engins de pêche, installations d'entreposage, etc.) que le système serait à peu près impossible à administrer et à mettre en vigueur. De plus, cela aurait pour effet de mettre un terme à toute amélioration technologique dans le domaine de la pêche.

Les gouvernements du Canada et de certains autres pays ont sans doute compté sur la simplicité administrative d'un régime rudimentaire de permis à accès limité. Cependant, parce qu'il n'a pas réussi à réduire ou à contrôler l'expansion de la capacité de pêche, le fardeau de réglementer rigoureusement les méthodes de pêche est resté.

Ce sont là les raisons pour lesquelles j'ai suggéré, dans le chapitre 8, que le régime d'émission de permis à accès limité soit remplacé par un régime de permis de pêche contingentée, où il est rentable de le faire. Cela comprend toutes les pêches commerciales importantes sauf celle du saumon et du hareng rogué. Les permis de pêche à accès limité dans les pêches moins importantes offrent une base à partir de laquelle l'on peut mettre sur pied un régime plus efficace d'émission de permis de pêche contingentée.

Pour ce qui est de la pêche compliquée du saumon et du hareng rogué, il n'est pas rentable à l'heure actuelle du moins, de mettre en oeuvre un régime d'émission des permis de pêche contingentée. Je suggère donc dans le chapitre 9 d'apporter des améliorations au régime d'émission des permis de pêche à accès limité afin de renforcer le contrôle de la capacité de pêche, d'inciter moins les pêcheurs à investir dans une expansion de celle-ci et de mettre sur pied un programme visant à réduire le nombre excessif de bateaux dans la flottille.

**Permis de pêche contingentée** Les permis de pêche contingentée, qui autorisent les pêcheurs individuels à récolter une quantité précise de poissons, ont eu beaucoup d'attention et ont fait l'objet d'expériences au cours des dernières années. Cette technique ressemble à celle que l'on a adoptée pour réglementer l'exploitation d'autres ressources naturelles renouvelables appartenant à la Couronne, telles que les forêts, les eaux, les pâturages, etc. Le Gouvernement émet des permis individuels autorisant l'exploitation d'une quantité déterminée de la ressource, tout en veillant à ce que son exploitation globale demeure proportionnée à son rythme de renouvellement.

On a adopté des variantes de cette formule restrictive dans certaines petites pêches de la côte et, par suite des recommandations faites dans le rapport préliminaire de

la Commission, elles ont également été adoptées dans la pêche du flétan. Cette formule a été adoptée plus largement sur la côte canadienne de l'Atlantique. Pendant la préparation de ce rapport, les gouvernements de la Nouvelle-Zélande et du Chili ont annoncé leur intention d'adopter des régimes de permis de pêche contingentée dans leurs pêcheries, de même que les autorités américaines pour la pêche du flétan du Pacifique. (Tous se sont d'ailleurs reportés au rapport préliminaire de la Commission).

L'avantage exceptionnel de cette formule, si elle était appliquée à l'industrie de la pêche, serait d'éliminer la cause même de la capacité excessive de prises, en cessant d'inciter chaque pêcheur à protéger et à augmenter ses prises. Plutôt que d'encourager les pêcheurs à augmenter leur capacité de prises, en les plaçant en compétition ouverte les uns contre les autres, on les encouragerait à utiliser leurs bateaux et leurs méthodes de pêche de façon à atteindre leur contingent le plus économiquement possible.

Cette formule comporte encore d'autres avantages:

- i) Elle fournit un moyen direct de contrôler l'ensemble des prises et d'assurer que l'on n'excédera pas la récolte admissible pour chacun des stocks.
- ii) Elle simplifie énormément la tâche des autorités chargées de l'application des règlements de la pêche. Certains contrôles continueraient à s'imposer dans le domaine de la pêche, pour fins de recherches biologiques, comme on l'a vu plus avant. Mais la prise totale étant limitée par l'émission des permis, on pourrait dorénavant éliminer la plupart des restrictions qui sont maintenant en vigueur sur les bateaux, les engins et les saisons de pêche et auxquelles on a recours pour prévenir les pêches excessives.
- iii) Elle donne plus de sécurité aux pêcheurs et, dans une large mesure, élimine l'incertitude où ils se trouvent par rapport à leurs prises.
- iv) Elle peut s'adapter aux conditions économiques sans causer de perturbations; si, par exemple, le prix du poisson augmente ou si, pour d'autres raisons, la pêche devient plus profitable, les pêcheurs profiteront de revenus accrus mais sans se sentir obligés d'augmenter leur capacité de prises.
- v) Elle se prête à une variété de méthodes pour augmenter les revenus: vente des permis et redevances exigées sur les débarquements.
- vi) Elle est facile à administrer, au moins en principe. Elle fixe, dès le départ, les prises admissibles. Une fois les permis accordés, les autorités chargées de la réglementation des pêches peuvent faire porter le gros de leurs efforts sur la gestion des ressources plu-

tôt que sur la supervision des activités de pêche de la flottille.

Cette formule comporte aussi des inconvénients: pour s'assurer que les contingents sont respectés, il faudrait obtenir des données précises sur les débarquements. Dans le cas d'une pêche exploitant divers stocks dont chacun doit faire l'objet d'une gestion distincte, il y aurait lieu d'établir des contingents distincts pour chacun et il pourrait être difficile d'établir des contingents pour les pêches dont les stocks sont sujets à des fluctuations importantes et imprévisibles. Ces derniers problèmes excluent l'adoption d'un régime de permis de pêche contingentée du saumon et du hareng rogué.

Toutefois, comme moyen de réglementer les prises et de favoriser la rationalisation de la flottille de pêche, l'émission de permis accordant un contingent à chaque pêcheur semble la plus prometteuse de toutes les formules exposées ci-dessus. Partout où elle a été mise en application, même si elle a donné lieu à certains problèmes d'adaptation, elle a considérablement simplifié le problème de la gestion des ressources et renversé toute tendance à la surcapitalisation.

Je recommande donc, dans le chapitre 10, que le système de permis de pêche contingentée soit adopté ou amélioré dans toutes les pêches commerciales exploitées, sauf celles du saumon et du hareng rogué.

#### *Permis à bail de culture de poisson en milieu marin*

Comme on pourra le constater en passant du permis à accès illimité au permis à accès limité, puis à celui de pêche contingentée, on se trouve à accorder aux pêcheurs des privilèges de mieux en mieux définis. En faisant un pas de plus dans cette direction, on en viendrait à accorder des droits de pêche à certains pêcheurs ou groupes de pêcheurs, dans un lieu de pêche donné. Ces droits pourraient prendre la forme d'un bail semblable à ceux que l'on accorde pour les droits de pâturage, de piégeage ou d'exploitation forestière. On accorderait ainsi des droits de pêche exclusifs sur un territoire donné. Les seuls exemples de baux de ce genre que l'on retrouve actuellement le long de la côte du Pacifique sont ceux que la Colombie-Britannique accorde pour les mollusques et crustacés.

Cette formule comporte tous les avantages des contingents dont il est question ci-dessus et quelques autres en plus. Tout d'abord, si ces baux sont accordés pour une période suffisamment longue, les locataires seraient fortement motivés, non seulement à exploiter la ressource le plus efficacement possible, mais aussi à bien la gérer et à l'améliorer. Sous un régime de gestion approuvé par les autorités des pêches, la responsabilité ayant trait à la conservation, à la gestion et à la récolte pourrait être déléguée au locataire, comme c'est le cas pour les permis que les gouvernements provinciaux accordent pour les pâturages et l'exploitation forestière. Le gouvernement pro-

vincial se trouverait ainsi considérablement soulagé du fardeau que comporte l'administration et la gestion de certaines pêches. Avec de tels droits et de telles responsabilités, les locataires ont intérêt à sauvegarder les ressources et le milieu contre tout dommage que d'autres pourraient y causer.

Cette formule donne lieu cependant à des problèmes particuliers, comme certains participants l'ont signalé lors des audiences publiques que j'ai présidées. Elle serait certainement plus facile à appliquer pour les stocks moins mobiles, tels que les mollusques et crustacés ou les poissons de fond. Les espèces qui entreprennent de longues migrations pourraient être interceptées par des pêcheurs à l'extérieur de la concession et ainsi échapper au concessionnaire. De plus, si les concessions sont assez vastes, elles pourraient menacer les pêcheurs commerciaux établis dans la région ou favoriser la création de monopoles locaux. Il est intéressant, toutefois, de noter que la pêche au saumon, qui est en pleine expansion au Japon, est confiée dans une large mesure à des coopératives qui exploitent des établissements de pisciculture et récoltent le poisson, dans certaines régions, au retour de sa migration.

Je propose dans le chapitre 11 qu'un régime de permis à bail de culture de poisson en milieu marin soit mis sur pied par les autorités fédérales et provinciales chargées des pêches pour les stocks naturels qui se trouvent dans une zone particulière, la culture des mollusques et des

crustacés et toutes les autres formes de culture du poisson en milieu marin et océanique. La mise en valeur de la culture du poisson offre des possibilités de renforcer la base économique des Autochtones et des autres collectivités côtières, de créer un plus grand nombre d'emplois moins saisonniers dans les pêches et de permettre une gestion et une mise en valeur plus intensive.

## CONCLUSION

Dans les trois chapitres suivants, je me suis basé sur cette structure générale afin d'élaborer trois grands objectifs: placer l'administration des régimes d'émission des permis sur un plan compatible avec l'importance qu'elle occupe dans les politiques modernes sur les pêches; mettre à jour des dispositions relatives aux régimes d'émission des permis qui sont archaïques et manifestement inadéquates, pour qu'elles puissent mieux satisfaire aux besoins et conditions de chaque pêche; et résoudre le grave problème de la capacité excessive qui afflige les pêches principales.

Il est évident que le dossier des pêches n'est pas sans tache et nous ne pouvons pas mettre en oeuvre des réformes sans se reporter aux politiques et aux problèmes actuels. Dans les chapitres suivants, je propose des nouvelles dispositions relatives à l'émission des permis qui se baseront sur les régimes existants en désorganisant le moins possible les pêches.

## RENOIS

1. *Reforming Regulation*, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1981, page 74.
2. Voir, par exemple, *Journal de l'Office des recherches sur les pêcheries du Canada*, 36(7). Ottawa, 1979.
3. Politiques canadiennes pour la pêche commerciale, Service des pêcheries et du milieu marin, Environnement Canada, Ottawa, mai 1976, page 39.
4. The Fisheries Association of British Columbia, pièce accessoire 53, page 44.
5. Les données historiques de cette section proviennent en grande partie de G. Alex Fraser, *License Limitation in the British Columbia Salmon Fishery*, Service des pêcheries et du milieu marin, Environnement Canada, Vancouver, 1977. Technical Report Series No. PAC/T-77-13.
6. Citation tirée de Fraser, *License Limitation*, page 3.
7. Citation tirée de Fraser, *License Limitation*, page 4.
8. Citation tirée de Fraser, *License Limitation*, page 5.
9. Sol Sinclair, *License Limitation - British Columbia*, Ministère des Pêcheries du Canada, Ottawa, 1960.
10. Communiqué de presse, Ministre des Pêcheries. 6 septembre 1968.
11. P.H. Pearse et J. Wilen, Impact of Canada's Pacific Salmon Fleet Control Program, *Journal de l'Office des recherches sur les pêcheries du Canada*, 36(7). Ottawa, 1979. page 764-769.
12. Pacific Trollers Association, pièce accessoire 77, page 24.
13. Règlements consolidés du Canada, 1978, c. 824, tels que modifiés.
14. Syndicat des pêcheurs unis et travailleurs assimilés, pièce accessoire 138, page L-1.
15. N.B. McKeller, *Restrictive Licensing as a Fisheries Management Tool*, White Fish Authority, Fisheries Economic Research Unit, Occasional Papers Series No. 6. Edimbourg, 1979.
16. Peter H. Pearse, *Regulation of Fishing Effort*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Fisheries Technical Paper No. 197. Rome, 1980.

---

## CHAPITRE 8

# LE CADRE POUR L'ÉMISSION DES PERMIS DE PÊCHE COMMERCIALE

---

*La chose qui importe le plus pour un pêcheur, c'est bien son permis... Les pêcheurs sont éminemment conscients de l'importance de l'émission des permis et s'attendent à ce qu'elle soit contrôlée.*

PACIFIC COAST SALMON SEINERS ASSOCIATION<sup>1</sup>

Dans le présent chapitre, je propose une politique globale d'émission des permis de pêche commerciale qui servira à atteindre les objectifs énoncés au chapitre précédent. J'ai déjà souligné l'importance de cet aspect de la politique des pêches, qui contrôle l'accès à la ressource de base et influe fortement sur son mode d'utilisation.

C'est la pêche commerciale qui prélève la plus grande demande des stocks de poisson, et l'inaptitude du Gouvernement à contrôler, comme il devrait le faire, l'accès à cette ressource a ouvert la porte à la surexploitation des pêches, créé de sérieux problèmes de gestion, et suscité un rendement économique médiocre. Compte tenu des dispositions boiteuses et incohérentes qui régissent actuellement l'émission des permis, ainsi que de la nécessité d'effectuer des changements importants (et inéluctablement pénibles), le présent chapitre s'attache à définir de point en point les cadres visant à présider à l'établissement d'un régime d'émission des permis qui soit à la mesure de la réalité contemporaine.

### LA STRUCTURE DU RÉGIME D'ÉMISSION DES PERMIS

Parmi les questions fondamentales qu'il faut considérer lorsqu'on élabore une politique d'émission de permis se retrouvent: le genre d'activité visée, le bien auquel on accorde l'accès, la méthode d'octroi des permis, leur terme, leur cessibilité et l'échelle des droits d'accès à la ressource en cause. Chacun de ces éléments figure au présent chapitre.

Les trois chapitres suivants s'adresseront aux modalités d'émission de permis relativement à des pêches particulières.

J'y propose un régime radicalement modifié de *permis de pêche à accès limité* pour les pêches du saumon et de la rogue de hareng, de *permis de pêche contingentée* pour la plupart des autres pêches, et de *baux de culture du poisson en milieu marin* se rapportant à certaines activités de culture de mollusques et crustacés et d'exploitation de fermes en milieu océanique. Ces modes d'émission des permis, que j'ai esquissés au chapitre précédent, exigent les modalités précises qui suivent.

### L'ampleur de l'exploitation autorisée

La première décision qui s'impose quand il s'agit d'élaborer un régime d'émission de permis est de déterminer avec précision ce que le détenteur du permis sera autorisé à faire. Bien sûr, un permis de pêche accorde à son titulaire le droit de pêcher; mais où et comment il sera autorisé à le faire, et l'espèce de poisson qu'il aura le droit de pêcher, constituent des conditions d'émission importantes et variables. Tout régime d'émission de permis bien ordonné doit être élaboré en fonction de principes de base clairement définis.

Ce qu'il faut considérer d'abord, quand on veut déterminer l'ampleur permise de quelque exploitation, ce sont les exigences de la gestion des ressources. Il faut donc classer les diverses pêches par espèces, par stocks ou par zones qui permettent une administration cohérente. Et comme la réglementation se trouve au coeur même des exigences de la gestion, les droits de pêche doivent correspondre autant que possible aux unités de gestion des ressources. Du point de vue de la gestion, les différenciations qui s'imposent le plus nettement sont celles qui touchent les *espèces* de poisson récoltées, car chacune se distingue d'une autre par la taille de sa population, son potentiel de récolte et son degré de réponse à l'effort de pêche. D'où cette première ligne directrice:

- 1. Il faut émettre séparément des permis de pêche commerciale pour chaque espèce, à moins qu'il n'existe de solides raisons techniques ou gestionnelles pour autoriser la pêche de deux ou plusieurs espèces en vertu du même permis.**

Il s'est fait des progrès sensibles à cet égard au cours des douze dernières années. Au début, les permis de pêche commerciale autorisaient le détenteur à pêcher toutes les sortes de poisson; mais en commençant par le saumon, ensuite par les autres espèces, on a fini par octroyer des permis touchant explicitement la pêche de quelque espèce particulière de poisson. La logique d'une telle méthode saute aux yeux. On ne peut pas autoriser le même nombre de bateaux à exploiter les minces réserves d'orveau qu'on le peut pour le saumon. Et les modalités de pêche doivent différer, elles aussi.

Il reste quand même encore une catégorie de permis (soit le permis du type "C", autorisant la pêche accidentelle

des espèces moins importantes) qui autorise la pêche en vrac de plusieurs espèces secondaires de poisson. Le permis actuel de catégorie "T", autorisant la pêche au chalut de plusieurs sortes de poisson, dont certains sont exploités séparément et devraient en conséquence être assujettis à un mode d'autorisation particulier. Les autres espèces font l'objet de récoltes d'importance variable et, ainsi, seraient autant d'exception à la règle qui veut qu'on ait un permis correspondant à une espèce particulière de poisson. Les baux de culture en milieu marin pourraient à la rigueur autoriser la gestion et la récolte de plus d'une espèce de poisson dans une aire d'exploitation donnée, mais il faudrait alors que chaque catégorie de bail soit précisée dans le plan de gestion correspondant.

Deuxièmement, même si, à des fins administratives, il est nécessaire de reconnaître qu'il existe plusieurs sortes de stocks d'une même espèce, à toutes fins pratiques, il est virtuellement impossible de contraindre les exploitants à pêcher un stock plutôt qu'un autre: les stocks émigrent et se mélangent, et il n'est pas possible de distinguer les uns des autres. La seule option valable est d'autoriser la pêche par zone, chaque zone étant délimitée de manière à se conformer, si imparfaitement que cela soit, aux aires naturelles de stocks identifiables.

Les zones qui se prêtent le mieux aux diverses formes de permis différeront selon les espèces. Jusqu'ici, c'est toute la côte canadienne du Pacifique qui a été considérée comme zone de pêche permmissible, et cette zone, qui procède d'un accident géographique et historique, ne se conforme en presque rien aux besoins de la gestion des ressources qu'elle abrite. La côte présente quand même trois grands secteurs déjà reconnus aux fins de la gestion. Je propose qu'on adopte généralement ces trois grandes zones comme base de définition des pêches relativement à l'émission des permis.

**2. La côte canadienne du Pacifique doit se diviser en trois grandes zones pour l'émission de permis commerciaux: les eaux au nord du cap Caution, les eaux intérieures au sud du cap Caution et les eaux de la côte ouest de l'île Vancouver; j'appellerai ces eaux les zones nord, sud et ouest respectivement.**

On accorde déjà des permis de pêche de la roque de hareng dans chacune de ces zones, et on a aussi tenté quelques pas circonspects dans le même sens par rapport aux permis de pêche du saumon et de quelques espèces secondaires de poissons. On a aussi autorisé l'exploitation de quelques autres espèces et stocks de poisson en fonction de ces limites naturelles. Il y aura lieu de restreindre l'aire d'exploitation de certaines pêches au sein de chaque zone, et les baux de culture du poisson en milieu marin devront comporter eux aussi, des aires d'autorisation restreintes. Cette répartition des pêches en trois grandes zones permettra d'établir la réglementation des pêches

sur une base administrative beaucoup plus logique que ne le fait le régime actuel de permis pour toute la côte.

Troisièmement, dans les cas où la réglementation se fonde sur l'accès limité, les flottilles de pêche utilisant plus d'une sorte d'engin ou pêchant dans plus d'un secteur, devront recevoir des permis particuliers pour chacun des secteurs en cause, afin de bien répartir les prises entre elles et d'en contrôler le pouvoir de récolte. Toutefois, cela ne sera pas nécessaire dans le cas des permis de pêche contingentée. Donc, je recommande que:

**3. Les permis de pêche à accès limité (comme ceux que je propose au chapitre 9 pour la pêche du saumon et du hareng rogué) doivent préciser le type d'engins que le titulaire peut utiliser. Il ne doit pas en être de même pour les permis de pêche contingentée, sauf si la conservation l'exige.**

L'octroi de permis d'engin est déjà en vigueur en ce qui concerne la pêche du hareng rogué ainsi qu'une partie des pêches du saumon. Je propose que, suite à l'introduction de permis de pêche contingentée, on abolisse les permis fondés sur les types d'engins utilisés dans les pêches secondaires. Il faudra cependant maintenir cette restriction des engins autorisés, pour des raisons de conservation d'une espèce - la pêche du hareng au chalut, par exemple.

Il s'agit ici de lignes directrices générales visant à déterminer jusqu'où un permis de pêche peut permettre l'exploitation d'une telle activité. En apparentant de plus près l'administration des permis à des secteurs de pêche pertinents, on parviendra du même coup à rehausser le calibre de la gestion des pêches et sa rentabilité.

**L'objet précis du permis**

On peut faire d'une personne, d'un bateau, ou de l'une et de l'autre, l'objet d'un permis: le régime actuel d'émission s'applique aux trois. On débat depuis toujours les mérites relatifs du "permis accordé à la personne" et du "permis accordé au bateau", et il est plus que temps qu'on établisse de l'ordre dans cette situation.

Le Gouvernement doit d'abord attribuer tous ses permis de pêche, sans exception, à une personne ou à une société identifiable en tant que détenteur, à qui on peut adresser des avis, et qu'on peut tenir responsable de payer les droits de pêche et faire la pêche conformément aux règlements. Par conséquent, je recommande que:

**4. L'émission de tous les permis de pêche commerciale doit dorénavant viser des personnes ou des sociétés.**

Deuxièmement, les besoins de surveillance et d'application des règlements font que le Ministère doit pouvoir repérer aisément les bateaux de pêche. Ainsi:

**5. Tous les titulaires doivent être tenus de désigner les navires qu'ils utilisent en vertu de leur permis et d'afficher sur leur navire les plaques d'immatriculation de bateau de pêche commerciale émises par le Ministère.**

En troisième lieu, quelques-uns des permis actuels (tel le permis de pêche original du saumon de catégorie B) exigent qu'une certaine personne soit de fait l'opérateur de son bateau sur les lieux de pêche, ou que le détenteur du permis soit physiquement présent sur les lieux. Je ne vois pas pourquoi on impose de telles restrictions.

Non plus, pourquoi on devrait obliger un détenteur de permis à être propriétaire du bateau désigné par un permis pour pêcher de fait. On devrait pouvoir se servir d'un bateau nolisé, ou d'un bateau prêté aux termes d'une entente temporaire, si on le préfère. C'est pourquoi je propose l'élimination de telles restrictions.

**6. Il faut abolir l'obligation pour le titulaire de posséder le bateau dont il se sert ou de le faire lui-même fonctionner.**

Enfin, quatrième, dans le cas des pêches à accès limité (du genre de celles qu'on propose pour le saumon et le hareng rogué), le bateau désigné doit faire l'objet d'une réglementation de remplacement, de façon à pouvoir contrôler l'expansion de la capacité de pêche. J'y reviendrai au chapitre suivant.

**La durée des permis, leur émission et leur renouvellement**

Tant que l'accès aux pêches sera sujet à contrôle, il faudra inventer une méthode quelconque d'émission de permis permettant de bien répartir les privilèges de pêche qui, par la force des choses, doivent être limités. Dans le passé, on a automatiquement reconnu une sorte de "droit d'aïnesse" aux pêcheurs et aux bateaux de pêche déjà en place quand on a institué quelque nouveau régime d'émission des permis, c'est-à-dire qu'on a accordé à ceux qui étaient déjà engagés dans la pêche, le privilège de continuer à pêcher et qu'on rendait inadmissibles les autres. Comme cette méthode minimise les écarts de répartition et reconnaît les intérêts en place de façon équitable, je l'approuve à ce titre.

Les deux chapitres qui suivent contiennent des recommandations particulières quant à la période de transition que devront traverser les entreprises de pêche commerciale lorsque les nouveaux règlements proposés dans le présent chapitre seront substitués aux règlements actuels. J'y proposerai, à quelques exceptions près, qu'on accorde le "droit d'aïnesse" aux titulaires de permis actuels jusqu'à ce que le nouveau régime fonctionne pleinement. Mais une fois qu'un régime valable d'émission de permis sera fermement établi, il faudra que les procédés d'émission des permis de pêche commerciaux soient conçus de manière à ce qu'ils puissent être uniformément accessibles à tous les intéressés.

Il faudra accorder à la période de validité des permis de pêche beaucoup plus d'attention qu'on ne l'a fait jusqu'ici. Jusqu'à présent, cette période a été limitée à un maximum d'un an. Bien que l'émission d'un permis annuel puisse être justifiable dans le cas d'une pêche à accès limité, dans les autres cas – et à moins que le permis ne soit automatiquement renouvelable – cette méthode n'offre aux pêcheurs et aux propriétaires de bateaux qu'une sécurité minimale. L'étude que j'ai faite de la dernière décennie du régime d'émission de permis restrictif me porte à croire qu'on a vraiment laissé comprendre aux titulaires de permis que leur droit de pêche serait renouvelé indéfiniment, et cela a entraîné des déconvenues quand il s'est agi de restreindre le nombre de permis dans les pêches trop exploitées. Quand on rend un permis autorenouvelable, à toutes fins pratiques, on le rend perpétuel et, à la longue, cela laisse très peu de latitude à la Couronne dans ses efforts en vue de modifier les modalités des permis ou ralentir le rythme des investissements selon les conjonctures qui se présentent.

En outre, il faudra que, aux termes de tout programme touchant les baux de culture de poisson en milieu marin, les détenteurs de tels baux soient assurés qu'on leur permettra d'accéder à la ressource pendant une période prévisible et suffisante leur permettant de planifier efficacement et de faire les investissements nécessaires à la bonne gestion de leurs ressources.

Il faudra donc que la réforme du régime d'émission de permis comporte des dispositions établissant un terme prévisible et plus long pour les prérogatives de pêche, comme c'est le cas pour la plupart des autres ressources naturelles. En décrétant pour les permis de pêche un terme de la durée généralement requise pour planifier et amortir un investissement, on rendrait les titulaires plus sécuritaires, et leur permettrait en plus de mieux prévoir toute décision du Gouvernement modifiant quelque aspect de leurs droits de pêche.

Les recommandations groupées ci-dessous touchant d'émission des permis, la durée et leur renouvellement, apportent à la plupart des entreprises de pêche une sécurité passablement meilleure qu'elles ne connaissent dans la conjoncture actuelle de permis annuels. De plus, elles donnent au Gouvernement ses coudées franches en matière de restriction du nombre souhaitable de permis de pêche, sans être contraint par des considérations de droits ou de privilèges, et laisse la porte ouverte aux nouveaux venus.

**7. Les permis de pêche à accès limité et les permis de pêche contingentée doivent être bons pour dix ans.**

**8. Il faut définir individuellement les conditions relatives aux permis pour l'élevage marin en enclos et pour l'élevage libre en mer, selon les particularités de chaque pêche, l'importance de l'investissement nécessaire à la mise en valeur et le cycle biologique de l'espèce.**

La première décision à prendre par rapport aux permis étant d'en fixer le nombre, conséquemment:

9. Pour chaque pêche à accès limité, le Gouvernement doit déterminer et réviser périodiquement la capacité de la flottille désirée pour chaque catégorie d'engins, dans chaque zone d'émission. Le dixième de cette capacité par catégorie d'engins doit pouvoir être octroyé chaque année.

10. Dans le cas de la pêche contingentée, le Gouvernement doit calculer et réviser périodiquement le total des prises admissibles; le dixième du total de prises admissibles doit être octroyé chaque année en vertu des nouveaux permis de pêche contingentée.

Je propose ensuite que, à l'exception des attributions de permis aux titulaires établis, le Gouvernement adopte un régime d'enchères en ce qui a trait à la capacité globale permise des pêches à accès limité, ainsi qu'au maximum de prises admissibles dans les pêches contingentées.

11. Afin d'attribuer les nouveaux permis de dix ans en vue de la pêche à accès limité et de la pêche contingentée, pour chaque catégorie de pêche, dans l'une des trois zones d'émission ou dans les régions plus petites où les permis s'appliqueront, le Ministère doit faire un appel d'offres.

i) Les offres doivent être faites par écrit et livrées sous pli cacheté, à une date déterminée.

ii) Toutes les offres reçues à la date prévue doivent être ouvertes en public et classées selon un ordre décroissant pour chaque catégorie de permis. On accordera tous les permis prévus pour l'année en commençant par l'offre la plus élevée. L'offre la plus faible acceptée selon cette méthode doit déterminer le montant que paieraient tous les candidats choisis. S'il y a égalité pour le dernier permis, il doit y avoir tirage au sort.

iii) Les permis de dix ans doivent commencer à s'appliquer l'année suivant leur attribution.

12. Durant les dix premières années (la période de transition décrite aux chapitres 9 et 10), seuls les détenteurs de permis émis pour la période de transition doivent pouvoir soumissionner pour les nouveaux permis. Par la suite, tous seront admissibles. Les enchérisseurs choisis pour la période de transition doivent remettre leurs permis actuels en échange des permis de remplacement.

13. Pour les nouveaux permis de pêche à accès limité du saumon et du hareng rogué, il faut prendre les dispositions suivantes:

i) Le permis doit autoriser le titulaire à pêcher le saumon et le hareng rogué avec des engins précis, un bateau d'une capacité autorisée et le cas échéant, dans une zone particulière.

ii) Les soumissions doivent préciser un seul engin à être autorisé par le permis (filet maillant, seine ou ligne traînante pour le saumon) et le cas échéant, une zone particulière.

iii) Sauf pour les permis de pêche du hareng rogué au filet maillant, les offres doivent consister en dollars par tonne de capacité du bateau, à payer chaque année de la durée du permis. Les soumissions pour les permis de pêche de hareng rogué au filet maillant doivent simplement permettre l'utilisation d'un bateau, sans préciser ses dimensions.

14. Dans le cas des nouveaux permis de pêche contingentée:

i) Le permis doit autoriser la prise d'une quantité précise de poisson de l'espèce appropriée dans une zone particulière, chaque année de la durée du permis.

ii) Les offres doivent consister en dollars par unité de contingent, à payer chaque année de la durée du permis.

iii) Sous réserve des limites de contrôle recommandées plus loin dans le présent chapitre, les enchérisseurs doivent pouvoir soumissionner pour la quantité de contingent qu'ils désirent.

15. Il faut attribuer et réattribuer périodiquement les concessions pour élevage marin en enclos selon les pratiques de la soumission concurrentielle, à moins que la terre ferme qui constitue la base géographique de la concession relève du candidat et ne puisse être gérée par personne d'autre.

Le permis de pêche contingentée de 10 ans devrait servir automatiquement à la répartition du total des prises admissibles d'un contingent donné, dans la mesure où l'on peut prévoir à l'avance ces totaux de prises admissibles. Cependant, il devrait y avoir également des mécanismes prévus qui permettraient d'ajuster les contingents fixés lorsque certaines quantités de poisson deviennent accessibles, suite à des phénomènes naturels ou à une sous-exploitation.

16. Le Ministère doit pouvoir émettre des permis de pêche contingentée à court terme pour l'affectation temporaire des surplus exploitables des pêches contingentées.

Si possible, les permis de pêche contingentée devraient être distribués selon un régime d'enchères publiques,

mais de toute façon, le titulaire du permis serait tenu d'acquitter des redevances au taux que je recommande plus loin, dans ce même chapitre.

Enfin, il se peut que les contingents autorisés d'abord dépassent parfois la récolte admissible dans une pêche donnée, ou encore, que la population d'un stock donné de poisson diminue suite à quelque phénomène naturel. En de tels cas, le Ministère doit pouvoir limiter les contingents.

**17. Le Ministère doit pouvoir réduire les contingents de façon proportionnelle lorsqu'il faut les ajuster au total des prises admissibles d'une pêche particulière.**

En vertu de ces dispositions, un dixième de tous les permis adjugés à chaque pêche seront attribués par un régime d'enchères publiques un an avant qu'ils n'entrent en vigueur, de sorte que les enchérisseurs heureux ou malheureux puissent planifier leurs activités. Si au fil du temps, le Ministère détermine que le nombre de permis octroyés est insuffisant ou excessif, il devra modifier le nombre des nouveaux permis accordés selon les besoins et échelonner ce nombre sur plusieurs années.

Les modalités proposées ici relativement à l'émission des permis comportent plusieurs avantages importants. D'abord, comme elles prévoient un régime de permis à long terme, elles donnent aux pêcheurs en place plus de sécurité et de certitude quant à leurs droits de pêche. En attribuant les nouveaux permis un an à l'avance, il sera plus facile d'en prévoir l'exercice et l'activité. Deuxièmement, suite à la période de transition, les nouveaux venus auront le loisir de s'engager dans la pêche en traitant directement avec le Gouvernement au lieu d'avoir à acheter leur permis de quelqu'un d'autre. Troisièmement, la méthode recommandée offre au Ministère une occasion sans précédent de réviser les modalités d'accès aux pêches au fur et à mesure des changements de circonstances. Quatrièmement, la répartition des permis par un régime d'enchères publiques présente un moyen équitable de déterminer qui aura accès à une ressource rare et précieuse et assure que les titulaires des permis seront éventuellement ceux qui seront le plus aptes à pratiquer une exploitation rentable. Tous les gagnants aux enchères publiques paieront le même prix unitaire pour jouir du privilège de pêche. De plus, le recours au régime d'enchères publiques canaliserait une partie des avantages additionnels qui découleront d'une pêche rationalisée vers le Trésor public plutôt que de les voir dilapidés dans la valeur des permis et accaparés par les détenteurs originaux, comme cela a été le cas par le passé.

Tel que recommandé aux chapitres 9 et 10, au départ les procédures d'enchère proposées n'affecteront pas l'émission des permis aux titulaires déjà établis, qui, en raison de leur "droit d'aînesse", conserveront à l'intérieur de ce nouveau régime leurs droits et auront seuls le droit de faire enchère pour les nouveaux permis lors de la période de transition.

**Les exigences des débarquements**

La plupart des permis, aujourd'hui, sont automatiquement renouvelés, pourvu que leurs titulaires, au cours de l'année précédente ou des deux années précédentes, aient débarqué leurs prises. Les modalités varient beaucoup d'un cas à l'autre, et sans logique apparente; la plupart des permis de pêche du saumon sont jugés renouvelables même si le bateau en question n'a débarqué qu'un seul poisson en deux ans, tandis qu'un détenteur de permis de la catégorie C (pour espèces résiduelles), qui exploite des espèces de poisson de valeur bien moindre, doit prouver qu'il a débarqué pour au moins \$500 de poisson en deux ans.

Ces stipulations visent les titulaires de permis inactifs mais, elles ont pour effet d'inciter tous les détenteurs de permis à faire un peu de pêche pour sauvegarder leur privilège. En outre, les modalités de cette ordre encouragent les pêcheurs à falsifier leurs chiffres de débarquements dans le but de sauvegarder leur privilège de pêche quand ils n'ont pas pêché. Ainsi, lorsqu'un permis a quelque valeur, ou même seulement une valeur problématique, il est presque toujours renouvelé. Je ne vois pas qu'on puisse tirer grand profit d'un régime administratif qui force tous les détenteurs de permis à pêcher alors que le problème principal est celui d'une flottille de pêche déjà trop grande.

**18. Il faut immédiatement abolir toutes les exigences relatives aux débarquements pour le renouvellement des permis.**

En ce qui concerne les permis de contingentement, je propose que les redevances payables soient liées au contingent alloué aux titulaires sans tenir compte des prises qu'ils ont ou non réalisées. Ceci préviendra l'inutilisation de leurs contingents.

**La cessibilité des permis**

La transmissibilité des permis est probablement l'aspect le plus controversé du régime d'émission des permis. Il y a lieu de faire quelques distinctions avant de couper dans ce débat souvent confus. En premier lieu, on parle souvent de cessibilité sans distinguer entre les permis émis à des particuliers et les permis attribués à des bateaux. La confusion doit peut-être son origine au fait que le Ministère a essayé, sans succès, de réduire certaines flottilles (comme celle du hareng rogué) par attrition en émettant à titre particulier des permis non cessibles. Mais le Gouvernement peut, s'il le veut, rendre transmissible tout "permis d'une personne".

Deuxièmement, il faut faire la différence entre un transfert de permis entre particuliers et un transfert entre bateaux. Dans ce dernier cas, le transfert vise un remplacement de bateaux. Dans l'autre, il s'agit d'une vente d'un droit de pêche, souvent assorti de la vente d'un

bateau. C'est dans l'optique de transactions de cette sorte qu'il faut considérer le transfert des permis.

La polémique qui entoure ce thème de la cessibilité des permis entraîne plusieurs questions, à savoir: si elle permet à des particuliers de tirer quelque profit de la vente d'un bien public; si elle incite à la surcapitalisation; si elle aboutira à une situation de monopole; et si elle nourrit une spéculation qui provoque des fluctuations érodant la valeur des permis de pêche. Ces inquiétudes méritent quelques instants d'attention.

Il faut reconnaître, dès le départ, que toute autorisation d'exploiter à profit une pêche d'accès limité a de la valeur. Qu'on rende un permis non transmissible n'en diminue aucunement la valeur. Si on interdit le transfert des permis de pêche, le titulaire sera incapable de vendre son droit à quiconque, mais rien ne l'empêchera d'en tirer profit en prenant et en vendant du poisson. Ainsi, même quand on interdit à un détenteur de permis de céder son bien à un autre, on n'infirme aucunement l'avantage inhérent à son permis.

Le mandat de cette Commission donne à entendre que la Couronne devrait retirer des pêches certains avantages économiques une fois que les pêcheurs et propriétaires de bateaux auraient obtenu un profit raisonnable, mais l'interdiction de transmettre les permis n'est pas le moyen d'arriver à cette fin. L'imposition d'un droit de pêche constitue un moyen plus direct et plus équitable de le faire.

Ceux qui s'inquiètent des profits et gains en capitaux tirés du droit d'accès privé à une ressource publique font fausse route quand ils fixent leur inquiétude sur la cessibilité des permis. Tant que le but est d'améliorer le rendement économique des pêches et, du même coup, prévenir que les particuliers en aient la jouissance exclusive, il faut trouver des moyens d'avantager le grand public. Les redevances de permis et droits de débarquement ne constituent qu'un moyen de le faire; l'interdiction de la cession d'un permis n'en constitue pas un. Sans compter que, quand on infirme les profits tirés de la pêche, l'imposition de redevances aux détenteurs de permis en diminue la valeur. En outre, si on impose une limite à la période de validité des permis et si on les réattribue périodiquement, par un régime d'enchères publiques, tel que recommandé, les nouveaux venus pourront les obtenir directement du Gouvernement sans causer l'escalade de la valeur des autres permis.

Le reproche voulant que la cessibilité des permis excite la surcapitalisation semble, lui aussi, non fondé. Tout propriétaire de bateau augmente son pouvoir de récolte tant que le coût des engins nécessaires à cette fin est inférieur à l'augmentation correspondante de la prise anticipée ou de sa valeur, et la cessibilité ou non de son permis n'entre aucunement dans ses calculs en ce sens. Quand un

pêcheur achète de quelqu'un un permis dont il veut se servir – et la chose s'est souvent produite au cours des dernières années – le coût de son bateau et celui du permis font partie de son investissement de capital. D'autre part, le coût du permis n'est pas en cause quand les économistes parlent de surcapitalisation des flottilles de pêche et des autres coûts connexes, car le coût du permis ne constitue pas un investissement de capital tangible qui pourrait affecter autrement l'économie. Ainsi, le coût de la surcapacité des bateaux s'évalue en terme de gaspillage de la ressource, mais non la valeur du permis.

Finalement, l'accusation que la spéculation augmentera injustifiablement la valeur des permis semble être beaucoup exagérée. La plupart des transactions touchant les bateaux et les permis se font entre les pêcheurs et les entreprises de pêche. Même s'il est vrai que certains ont profité du commerce des permis et des bateaux, les fluctuations en valeur ont porté surtout sur ce que les pêcheurs et propriétaires de bateaux eux-mêmes attendaient de la rentabilité de leurs activités et de leur conjoncture financière. (Il appert que certains investisseurs se sont vu attirés par le commerce des bateaux et des permis à titre d'abri fiscal, mais il s'agit là d'une question qui sera traitée au chapitre 13.)

Si, d'une part, les objections contre la cessibilité sont faibles, d'autre part, les avantages sont remarquables. En assouplissant la réattribution des droits de pêche, la cessibilité permet à l'industrie halieutique de s'adapter aux changements et ouvre la porte aux nouveaux venus.<sup>2</sup> Elle s'avérera particulièrement utile aux fins de la rationalisation des flottilles en égard aux permis de pêche contingente, car elle permettra aux titulaires de permis d'accorder leur droit de pêche avec la rentabilité des moyens techniques qu'ils choisiront. Plus les contingents seront faciles à répartir et à grouper, plus ils rendront facile cette sorte de rationalisation. D'autant que, dans les pêches les plus exploitées, certains des contingents de départ seront trop faibles pour s'avérer rentables, de sorte qu'il faudra absolument être capable de les grouper si on veut améliorer le rendement économique des pêches.

Si on interdisait la cessibilité des permis, le pêcheur qui veut se retirer de la pêche pendant la période de validité de son permis serait incapable de le faire sans perdre à la fois, et la valeur de son bateau (sans permis), et celle de ses engins; ceci imposerait un fardeau excessif à ceux qui sont forcés de se retirer pour cause de maladie ou en raison de leur âge. On pourrait à la rigueur autoriser le transfert des permis à des parents ou à des associés, mais cela équivaldrait tout simplement à implanter un régime de cessibilité forcé.

En conclusion, il est extrêmement difficile d'interdire le transfert des permis. L'expérience prouve qu'il est possible de contourner les restrictions en recourant à des artifices légaux pour effectuer des transferts de parts, de

baux de pêche, et ainsi de suite, ce qui ne fait qu'augmenter le coût de tels transferts.

La seule objection légitime qui se pose à l'égard de la cessibilité est qu'elle menace d'engendrer le monopole et la concentration de la propriété des droits de pêche. On peut prévenir une telle éventualité en imposant des restrictions simples mais sévères quant au nombre maximal de privilèges qu'une personne ou une entreprise peut détenir, comme recommandé plus loin dans ce même chapitre.

Si on assure une telle sauvegarde, et si on institue une échelle des prix des permis qui permette au grand public un accès à la ressource qui devient disponible une fois que les pêcheurs et propriétaires de bateaux en ont prélevé leur quote-part, on pourra permettre que les permis deviennent cessibles. Par conséquent, je recommande qu'on prenne les mesures suivantes:

**19. Sous réserve des limites précises recommandées ci-dessous, tous les permis de pêche à accès limité et de pêche contingentée doivent être cessibles. Les permis de pêche contingentée doivent être cessibles en totalité ou en partie et, à cette fin, les contingents doivent être précisés en unités pour chaque espèce de poisson.**

**20. Les concessions d'élevage marin en enclos ne doivent être cessibles qu'avec le consentement du Ministre.**

Dans la plupart des cas, les règlements en cours prévoient que, sous réserve de la sanction ministérielle, les permis soient cessibles en même temps que les bateaux et le consentement officiel est rarement refusé. L'adoption de mes recommandations simplifierait et assouplirait la procédure de transfert des permis et des bateaux. Le Ministre s'en tiendrait uniquement à l'autorisation de la cession des baux de culture du poisson en milieu marin, pour lesquels le Gouvernement devrait s'assurer que le nouveau titulaire soit capable de s'acquitter des responsabilités administratives qu'il contracte.

**21. Il faut exiger que le Ministère soit mis au courant des transferts de permis dans les 15 jours.**

Cette exigence s'impose, car il faut que le Ministère puisse surveiller les pêches de manière adéquate et faire respecter les contraintes inhérentes à la possession des permis.

### **Le regroupement et la répartition des permis**

J'ai recommandé précédemment dans le présent chapitre que les permis soient attachés à des espèces précises de poisson, à des zones clairement délimitées et dans le cas des pêches à accès limité, à des catégories d'engins autorisés. Exception faite des limites globales établies ci-après, il ne faut pas conclure de cette recommandation qu'on devrait restreindre le nombre de permis qu'un seul titulaire peut détenir. De fait, la participation à plusieurs

sortes de pêche par un pêcheur ou un bateau comporte plusieurs avantages. L'engagement des bateaux, des engins et des équipages dans un nombre de pêches complémentaires permet d'effectuer d'importantes économies de capitaux, de frais d'assurances et d'autres frais constants, ainsi que d'étendre les périodes de travail des pêcheurs. En outre, la pêche de plus d'une espèce dans plus d'un secteur, ou encore avec plus d'une sorte d'engin, permet aux titulaires de permis d'accès limité de multiplier leurs avantages. Une telle disposition, combinée avec l'effet des règlements touchant le remplacement des bateaux, aura comme heureuse conséquence de réduire la dimension des flottilles de pêche. Conséquemment, je recommande que:

**22. Les titulaires ne doivent pas faire l'objet de restrictions dans l'acquisition de permis pour pêcher, ou pour utiliser leur bateau pour pêcher plus d'une espèce, dans plus d'une zone, avec plus d'un engin. Toutefois, les transferts de permis de pêche à accès limité doivent être soumis aux contrôles de remplacement des bateaux (décrits au chapitre 9).**

Dans les pêches à accès limité, il faudrait interdire aux titulaires de permis polyvalents qui autorisent l'utilisation de plus d'un engin, ou encore la pêche dans plus d'un secteur, de répartir leurs droits en plusieurs permis; le faire ne ferait qu'ajouter à l'expansion des flottilles. Ainsi:

**23. Les titulaires de permis qui donnent droit de pêcher avec plus d'un type d'engin ou dans plus d'une zone sur le même bateau désigné, dans le cadre de la même pêche à accès limité, ne doivent pas pouvoir les transférer l'un sans l'autre. Nonobstant celle-ci, il faut abolir les restrictions sur le "partage" des permis.**

Cette contrainte visera surtout les permis mixtes autorisant la pêche du saumon à la cuiller et au filet maillant. On n'a aucun motif d'attribuer des permis séparés pour des pêches distinctes, puisque cela n'influe aucunement sur la capacité d'exploitation du détenteur. Quant aux pêches contingentées, le transfert des contingents ne menace aucunement l'augmentation du pouvoir de récolte des bateaux.

### **Les limitations du nombre de permis**

Il est dans l'intérêt d'une industrie halieutique forte et compétitive de prévenir toute concentration excessive ou tout monopole des droits de pêche. Il pourrait s'avérer particulièrement souhaitable de prendre des mesures en vue de limiter la possession des permis admissibles par les particuliers ou les entreprises dans le contexte d'un programme de restriction de la flottille de pêche et de l'instauration de permis de pêche contingentée selon lesquels les titulaires de permis en place ont la préséance sur l'accès aux nouveaux permis.

On devrait déterminer les limites imposables à la possession des permis, principalement en fonction de l'échelle d'exploitation nécessaire au bon fonctionnement et à la rentabilité des unités de pêche, ainsi qu'en fonction de la taille de la pêcherie. Ainsi, de manière générale, la limite imposée aux grandes pêches devrait être une proportion moindre du nombre total de permis que celle imposée aux pêches de moindre importance. Je recommande en conséquence que:

- 24. Aucune personne ou entreprise ne peut obtenir un permis de pêche à accès limité, par voie de transfert ou d'allocation de nouveaux permis, si cette personne ou entreprise peut, de cette façon, contrôler plus de cinq pour cent, en nombre, de tous les permis pour l'espèce.**
- 25. Aucune personne ou corporation ne peut obtenir un permis de pêche contingentée pour une pêche principale contingentée, par voie de transfert ou d'allocation de nouveaux permis si cette personne ou corporation peut de cette façon contrôler plus de cinq pour cent du total des prises admissibles de la pêche.**

Dans le cas présent, "pêche principale contingentée" comprend celle du flétan, de la morue charbonnière et du poisson de fond.

- 26. Pour toutes les espèces contingentées, la limite doit être 15 pour cent à moins que le niveau de prise capable de suffire à une unité de pêche efficace ne prouve qu'un autre niveau convient mieux.**
- 27. Lorsque les permis d'un titulaire dépassent cette limite à l'entrée en vigueur des nouveaux arrangements, il doit pouvoir garder ses permis, mais ne pas les augmenter. Si le titulaire réduit ensuite le nombre de ses permis, il ne doit pas pouvoir les augmenter de nouveau sauf jusqu'à la limite prescrite.**
- 28. Ces limites du nombre de permis, de même que l'obligation de déclarer les transferts tel que recommandé ci-dessus, doivent s'appliquer aux privilèges de pêche ou à tout "intérêt bénéficiaire ou autre" s'y rapportant, de façon à empêcher le recours à des trusts, à des baux et à d'autres arrangements semblables visant à contourner les limites. Les limites doivent aussi s'appliquer au transfert d'actions des titulaires incorporés, transfert qui changerait le contrôle des permis, des contingents ou des baux.**

À ces fins, il faudra préciser dans les règlements ce qui constitue "un intérêt bénéficiaire" ainsi que ce qui constitue un "contrôle". En outre, les permis détenus par les sociétés, leurs actionnaires ou leurs succursales devront être constitués en groupes afin de prévenir toute manipulation permettant de contourner les restrictions en vigueur.

Il y aura lieu d'exclure de ces dispositions les titulaires de permis qui utiliseront leur privilège de pêche en guise de sécurité pour fins de financement légitime (comme par le recours à une banque ou à une société de transformation). C'est-à-dire qu'il ne faudra pas considérer le recours à une hypothèque ou à une garantie comme constituant un transfert. Si un financier qui effectue une saisie n'est pas autorisé à hériter du contrôle des droits en cause dans les limites définies ci-dessus, il devra se défaire de ces droits dans un délai précis. Une telle disposition permettra aux pêcheurs d'obtenir tout financement nécessaire tout en prévenant que quiconque raffermissse son emprise sur la pêche en invoquant un manque à rembourser.

J'ai prôné dans mon rapport préliminaire qu'on substitue un nouveau mode de restriction de transfert de permis par les entreprises de transformation à la limite restrictive non statutaire, actuellement en vigueur, de 13.2 pour cent du nombre global des permis de pêche du saumon attribués aux membres de la Fisheries Association of British Columbia. Cette suggestion antérieure ne s'applique plus, puisque les propositions que je viens d'avancer assureront que les entreprises de transformation qui sont aujourd'hui titulaires d'un grand nombre de permis de pêche seront incapables d'augmenter leur quote-part. Ces dispositions permettront du même coup la création de coopératives de pêcheries et d'autres organismes voués à la transformation du poisson, en autant que ces entreprises s'en tiennent aux limites proposées. De toute manière, comme je l'explique au chapitre 14, le nombre de permis détenus par les entreprises de transformation est en train de diminuer. Le Ministère devra surveiller la situation afin d'assurer que la situation inverse ne se produira plus.

Les propositions que j'avance ici sont généralement conformes à la politique du gouvernement de la Colombie-Britannique à l'égard de ceux qui achètent et transforment le poisson.

L'esprit et l'objectif de la nouvelle politique régissant les permis accordés aux établissements de transformation et aux acheteurs de poisson est de promouvoir la concurrence et la rentabilité dans le secteur de l'achat et de la transformation...<sup>3</sup>

La mise en vigueur de règlements catégoriques de l'ordre que je propose aidera beaucoup à élucider la politique du Gouvernement en matière d'évolution structurale des pêches et viendra assurer les pêcheurs que les changements de politique des pêches n'aboutiront pas à la concentration du pouvoir au sein de l'industrie halieutique.

#### **Les redevances**

Les revenus tirés de la pêche commerciale sur la côte du Pacifique ont été drainés par l'expansion exagérée du pouvoir de pêche depuis trop longtemps, sans compter

que, du même coup, les contribuables canadiens ont dû assumer le coût très élevé de l'administration et de la gestion des ressources en cause. La rentrée symbolique de \$2,500,000 obtenue de la vente des permis dans la région du Pacifique en 1981 est nettement chétive quand on la compare aux \$85,000,000 qu'ont coûté la gestion, l'administration et la mise en valeur de la ressource et par rapport aux avantages possibles que pourrait réaliser une pêche plus rationnelle. L'heure est venue de transférer au Trésor public, une part réaliste des revenus tirés de la pêche commerciale et de la surcapacité de récolte de décongestionner l'ampleur de la flottille de pêche et de mettre en valeur les ressources halieutiques.

Aujourd'hui, le seul moyen direct pour le Gouvernement de retirer quelque revenu de la pêche commerciale se trouve à être le recours aux droits de pêche. Cette méthode constitue un moyen satisfaisant de récupérer une partie de la valeur du privilège d'exploiter une ressource publique commune. Elle constitue en outre le moyen le plus simple pour le Gouvernement de récupérer le "loyer" des pêches et défrayer une partie des coûts administratifs. Mais le Gouvernement ne doit pas s'en tenir simplement à l'imposition des droits de pêche. L'imposition de droits uniformes de pêche pour toutes espèces et pour utilisation de tout engin constitue un moyen de recouvrement arbitraire qui, à la longue, ne reflètera pas la valeur réelle des diverses espèces de poisson exploitées. Une telle politique n'assurera en rien que les droits imposés "soient compatibles avec la valeur des ressources récoltées", comme le veut le mandat de cette Commission d'enquête. D'autant plus que les droits uniformes ne sont pas justes non plus, en ce qu'ils imposent les charges les plus lourdes à ceux qui prennent le plus petit nombre de poissons. Il faut donc assortir les droits de pêche de redevances qui reflèteront mieux la valeur réelle des ressources exploitées.

Ces dernières années, de nombreuses discussions ont repris ces mêmes arguments et des recommandations ont été avancées qui ont porté sur des impôts visant les prises, ou des redevances pouvant permettre d'assurer un certain revenu des pêcheries. Le Comité consultatif sur l'expansion de la flottille du saumon conseillait au Ministre, en 1973, que:

...vu qu'une cotisation fondée sur le tonnage des bateaux ne donne pas une idée satisfaisante de la capacité de pêche, ni de l'utilisation de la ressource, le Comité recommande que les revenus nécessaires à la rationalisation de la flottille proviennent surtout de redevances établies d'après les débarquements réels.<sup>4</sup>

Un conseiller spécial du ministère des Pêches et des Océans recommandait, en 1978, qu'on impose une redevance aux pêches du Pacifique afin qu'on décourage tout investissement ultérieur dans le pouvoir de récolte.<sup>5</sup> En

avril 1980, le Gouvernement s'engageait dans le discours du Trône à instituer de nouveaux arrangements fiscaux à l'égard des pêches. Et à une date encore plus récente, soit en octobre 1980, un groupe de conseillers spéciaux du ministre des Pêches et des Océans a recommandé qu'on impose des redevances sur le saumon, suite à quoi le Ministère a rendu publique son intention de mettre en oeuvre cette recommandation, si les circonstances s'y prêtaient. Il a été question aussi d'imposer un droit aux débarquements comme moyen de récupérer les coûts du Programme de mise en valeur des salmonidés. Les États de Washington et de l'Alaska ont déjà introduit de tels droits dans leurs pêcheries voisines des nôtres.

Je pressais le Gouvernement, dans mon Rapport préliminaire, l'an dernier, d'imposer des redevances immédiatement, et du même coup j'élaborais des recommandations précises et ajoutais quelques détails. Le Ministre a réitéré, plus tôt cette année, son intention d'imposer des redevances sur la pêche du saumon d'ici la fin de l'année, mais au moment où je prépare ce rapport et alors que la campagne de pêche est à moitié terminée, on n'a pas encore présenté une législation au Parlement.

Certains de ceux qui ont témoigné aux audiences publiques se sont opposés à l'imposition de redevances en faisant valoir que les revenus publics sont l'affaire du régime fiscal. Mais ce régime constitue un moyen universel d'imposer les revenus de toute personne et entreprise aux fins de contribuer aux dépenses du Gouvernement, sans tenir compte des matières premières qui ont servi à la réalisation des revenus touchés. Étant donné que les entreprises non fondées sur l'exploitation d'un bien public paient quand même leur part d'impôts, on ne peut pas prétendre que les impôts généraux constituent le prix de l'accès aux ressources de propriété commune.

Il faut imposer une redevance quelconque sur la valeur d'une ressource nationale exploitée à titre particulier, afin que le public tire un avantage partiel de cette ressource. L'exploitation forestière, celles de la fourrure, des métaux, du pétrole et du gaz naturel, sont toutes sujettes à des redevances au Canada, et il ne se présente aucune raison valable d'en exempter une ressource aussi précieuse que le poisson. Si l'imposition de redevances s'accompagne d'une réduction de la flottille et de la mise en valeur de certains stocks (de certaines espèces), ces mesures, à la fin, rapporteront des dividendes aux pêcheurs et propriétaires de flottilles. En vérité, sans frais additionnels, de telles mesures apporteront des retombées bénéfiques sur l'industrie, tout en ajoutant éventuellement à la capacité de pêche de la région.

En conclusion, même si certains secteurs de la pêche sont actuellement victimes de l'affaissement des prix du poisson, l'expérience laisse prévoir des fluctuations périodiques considérables dans les prix et les revenus. Même si on tient compte de la surcapacité des flottilles de pêche, il

est certain que les marchés prospères du saumon et du auraient pu engendrer des redevances importantes. L'augmentation rapide de la valeur des permis de bateau à cette même époque témoigne de la justesse de cette affirmation.

En dépit des doutes exprimés par certains, de nombreux pêcheurs, propriétaires de bateaux et transformateurs ont composé avec la nécessité pour les finances publiques de tirer des revenus de la pêche, et ils concèdent que le moyen le plus approprié de le faire est d'imposer une redevance ou taxe au débarquement. C'est sans doute là le moyen le plus direct et le plus équitable de compenser l'accès aux ressources halieutiques, aussi bien que d'assurer que les redevances perçues par le Gouvernement seront toujours liées à leur exploitation, comme le veut le mandat de cette Commission. Cela m'amène à formuler les recommandations suivantes:

- 29. Chaque année, les détenteurs de permis de pêche contingentée et de concessions de culture du poisson en milieu marin doivent être appelés à payer des redevances sur leurs prises autorisées, aux taux établis au tableau 8-1 pour chaque espèce. Ces charges doivent subsister même si le titulaire de permis de pêche contingentée ne prend pas son dû et ce, à cause des ressources réservées à chaque détenteur.**
- 30. Des redevances doivent viser tous les débarquements futurs de saumon et de hareng rogué, au taux établis au tableau 8-1. Ces charges doivent être perçues de ceux qui achètent le poisson des pêcheurs.**

Les redevances proposées devront être proportionnelles au poids brut du saumon débarqué. Dans les cas où il faut rapprocher le poids de poissons nettoyés du poids de débarquement, on ajoutera une fraction simple du poids de débarquement.

Les taux inscrits au tableau ci-haut sont exprimés en dollars, plutôt qu'en pourcentage de la valeur au débarquement, comme l'avaient souhaité certains, pour des raisons de simplicité, de constance et de commodité d'application. (Les prix du poisson oscillent à divers moments de la saison de pêche et comprennent parfois, après saison, des primes et d'autres avantages qui n'offrent pas de base continue d'imposition procentuelle. L'application de taux fixes neutralise toute tentative d'échapper aux droits par de tels moyens). Plus important encore, elle assure que la charge minimale s'appliquant à une catégorie de poisson est la même pour toutes. Le pêcheur qui éviscère ses prises et les manutentionne bien en reçoit souvent un prix de beaucoup supérieur à celui qu'obtiennent d'autres pêcheurs débarquant les mêmes espèces. L'imposition d'un droit en pourcentage, fondé sur la valeur au débarquement du poisson, ferait la différence d'avec l'application d'un droit fixe, en ce sens qu'il rapporte davantage à partir de la ressource exploitée.

**Tableau 8-1** Barème proposé des droits et redevances visant les permis de bateaux et les contingents

Permis de bateau de pêche commerciale	
(toutes les pêches) .....	\$50.00
Redevances sur le saumon	
saumons quinnat, argenté et rouge .....	.10 la livre
saumons rose et kéta, truite arc-en-ciel .....	.05 la livre
redevances sur le hareng rogué .....	50.00 la tonne
Redevances sur les pêches contingentées	
flétan .....	.10 la livre
morue charbonnière .....	250.00 la tonne <sup>a</sup>
harengs d'alimentation et d'appât .....	50.00 la tonne
archigan de mer (bar) .....	30.00 la tonne
morue, goberge et aiguillat .....	10.00 la tonne
autres poissons de fond .....	15.00 la tonne
crevettes .....	.10 la livre
langoustines .....	.20 la livre
crabe .....	.10 la livre
rogue de hareng sur varech .....	.80 la livre
ormeau .....	.25 la livre
géoduck .....	.05 la livre
thon .....	.05 la livre
autres espèces .....	(taux variable) <sup>b</sup>

<sup>a</sup>Prix basé sur le poisson préparé.

<sup>b</sup>Les redevances représentent environ 10 pour cent de la valeur au débarquement.

Les droits inscrits au tableau 8-1 sont ceux que j'ai proposé dans mon Rapport préliminaire sur le saumon, la truite arc-en-ciel, le hareng, le flétan et l'ormeau. Ils visent uniquement la première année du programme; la politique à long cours devra prévoir qu'on les modifie selon les changements de la conjoncture. Il faudra toutefois donner une assurance convenable à ceux qui entreront dans la course aux permis à long terme sur le prix des redevances qu'ils devront payer. En conséquence, je propose que:

- 31. La politique à long terme doit viser à maintenir les taux de redevances entre cinq et dix pour cent de la valeur brute du poisson débarqué et il faut donner au moins un an de préavis de tout changement.**

Ce délai d'un an représente la limite minimale d'un avis convenable s'appliquant au changement anticipé des taux en vigueur.

Ces redevances viendront s'ajouter aux coûts de l'administration du Ministère, mais elles rapporteront des rentrées importantes. La plus importante des nouvelles exigences administratives sera la collecte de statistiques plus précises sur les débarquements que celles qui sont rassemblées actuellement à partir des bordereaux de débarquement. Et, comme je l'ai indiqué au quatrième chapitre, ces données sont nécessaires également pour fins de gestion. Il faudra apporter certaines modifications à la Loi sur les pêches afin d'ajouter aux dispositions présentes touchant les déclarations de débarquement. Je comprends que ces modifications ont été préparées pour être présentées au Parlement depuis quelque temps déjà.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a déjà pris certaines mesures propres à assurer une réglementation plus serrée et une information pertinente plus sûre. Selon une déclaration de politique récente, le ministre provincial de l'Environnement s'engage à:

...mettre sur pied des services en matière d'émission de permis, d'administration et d'inspection de la mise en application des règlements, en ajoutant au nouveau rôle d'analyse des politiques et de mise en valeur que joue la direction des Ressources de la mer, un rôle de surveillance efficace qui nous rendra capable d'influencer l'orientation des politiques fédérales.<sup>6</sup> (Traduction)

Il s'ensuit donc que l'établissement d'un système de rapports statistiques touchant l'administration des redevances devrait être élaboré en étroite collaboration avec les autorités provinciales.

Dans l'état normal des choses, les occasions d'évasion seront minimisées du fait que les redevances seront perçues en fonction des bordereaux de débarquement, qui sont fournis à tous les pêcheurs et constituent la base sur laquelle ils sont payés pour leurs prises. Dans certaines circonstances, toutefois, les pêcheurs commerciaux vendent leur produit directement aux consommateurs et restaurateurs; il faudra prévoir également ces cas-là. La Loi devrait inciter les pêcheurs à payer les redevances attachées à ce type de transaction. Cela est conforme à l'intention du gouvernement de la Colombie-Britannique à l'effet que: "les pêcheurs qui vendent directement leurs produits au consommateur seront requis d'avoir un permis de vente et de tenir les registres et rapports précis de toutes leurs ventes."<sup>7</sup>

En ce qui touche les permis de pêche contingentée, les redevances devront être payées indépendamment des prises courantes, de sorte qu'il sera limité. Dans ce dernier cas, il sera nécessaire d'exiger des comptes rendus précis de débarquements afin d'assurer que la limite maximale de contingents ne soit pas dépassée.

#### Le droit des permis

Aujourd'hui, le barème des droits à percevoir va de zéro pour un permis de hareng servant à l'alimentation à \$2,000 pour un permis de pêche à la senne du hareng rogué. Dans le cas du saumon, les coûts vont de \$20 pour un permis à un Autochtone à \$800 pour un permis ordinaire de gros bateau senneur (voir tableau 7-1). En plus d'avoir à payer ces frais de pêche des espèces individuelles, tous les bateaux sont tenus de valider une plaque matricule de bateau au coût de dix dollars par année.

J'en suis arrivé à la conclusion que les coûts de permis de pêche commerciale doivent être restructurés dans le sens d'une charge annuelle uniforme pour toute pêche, comme moyen de récupérer les frais d'administration du régime des permis. Je recommande donc que:

- 32. Le coût de validation annuelle pour l'immatriculation générale de bateaux de pêche commerciale doit être de \$50 pour tous les bateaux et il faut éliminer tous les autres coûts actuellement imposés pour la validation annuelle de privilèges relatifs à des espèces individuelles.**

L'adoption de cette mesure aurait pour effet de répartir les frais d'administration sur toute la flottille commerciale, tout en permettant de recueillir une part légitime de la valeur des revenus halieutiques pour le public, par le biais des redevances et des offres aux enchères faites pour les nouveaux permis.

#### Les paiements

L'adoption des mesures proposées ci-dessus imposera des obligations financières additionnelles aux titulaires de permis, c'est-à-dire les frais de validation annuelle du permis de pêche commerciale, les redevances et les primes, de même que les offres d'enchère liées à l'émission des nouveaux permis. Je propose que:

- 33. La moitié des paiements annuels dus, à titre de redevances sur les permis de pêche contingentée et de primes pour tous les nouveaux permis, doit être versée chaque année au moment de la validation de l'immatriculation de bateau de pêche commerciale. L'autre moitié doit être payable le 31 décembre.**
- 34. On doit percevoir de l'intérêt sur tout paiement en souffrance et les permis ne doivent être validés qu'au paiement des arrérages.**

La remise à la fin de l'année du paiement de la deuxième moitié des frais ainsi encourus allégera le fardeau financier des titulaires de permis avant que ne débute la saison de pêche.

Je conclus la présente section en faisant ressortir que cette restructuration des coûts des permis et des redevances devra s'effectuer en même temps que les autres propositions importantes du présent rapport touchant l'émission des permis. Si on n'accompagne pas la répartition des nouveaux droits de pêche et la rationalisation de la flottille de pêche de dispositions propres à assurer la récupération d'une partie des avantages, les titulaires de permis jouiront d'avantages fortuits qui se traduiront en valeurs capitalisées des permis, ce qui rendra l'introduction de toute nouvelle perception à venir plus difficile.

## DES NOUVELLES APPROCHES CONCERNANT L'EXPANSION DE LA FLOTTILLE ET L'ADMINISTRATION DES PERMIS

Par suite de l'introduction des permis d'accès limité dans les pêches les plus importantes au cours des dernières années, l'administration des permis et l'expansion de la flottille qui étaient jusque-là des considérations passives et relativement insignifiantes pour le Ministère, sont devenues des préoccupations de première grandeur de la politique des pêches. En outre, les politiques elles-mêmes ont changé rapidement et l'émission des permis s'est avérée de plus en plus complexe, de sorte que le Ministère a vu son fardeau administratif s'alourdir considérablement. Mais les dispositions administratives à cette fin n'ont pas emboîté le pas, de sorte que l'émission des permis a acquis une importance de loin supérieure à la priorité qu'elle reçoit dans la région.

L'administration d'un régime d'émission des permis demeure toujours une unité distincte de la division des Services de gestion de la direction des Services extérieurs. Elle est chargée entre autres d'émettre tous les permis de pêche commerciale et de les renouveler chaque année, de documenter les transferts de permis et d'approuver le remplacement des bateaux. Enfouie tout au fond de la direction des Services extérieurs, l'émission des permis doit concurrencer toutes les autres activités régionales pour ses budgets et l'étendue des services qu'elle dispense en matière d'exploitation sur le terrain.

### L'émission des permis, une responsabilité importante

L'émission des permis diffère foncièrement de presque toutes les activités du Ministère, qui sont axées principalement sur la biologie et l'ingénierie, soit la détermination de l'état des stocks de poisson, de leur expansion, et la gestion des pêches et de l'habitat du poisson. Par contraste, l'émission des permis s'intéresse à l'expansion industrielle des pêches et à la répartition des droits d'accès au poisson. Il existe, même sous le régime actuel, des arguments probants en faveur de séparer l'émission des permis des activités traditionnelles de gestion des pêches, puisqu'elle exige une expertise tout à fait différente et se préoccupe de problèmes bien différents, dont la question très délicate d'assurer la répartition des droits de pêche. L'administration du régime d'émission des permis est loin d'inspirer la confiance universelle à l'heure actuelle.

...les décisions prises en matière d'émission des permis ont semé le doute et créé le ressentiment dans l'industrie; ceci a même ajouté à l'animosité existante entre pêcheurs et responsables de la gestion des pêches.<sup>8</sup>

Néanmoins, cette fonction prendra encore plus d'importance dans l'optique des recommandations du présent rapport. L'émission des permis et l'administration des

enchères doivent être perçues comme des fonctions indépendantes et impartiales. Quant à la gestion des programmes de rationalisation de la flottille, elle exigera un mode d'organisation particulier.

Le Conseil économique du Canada considérait, dans un rapport récent sur la politique des pêches, que la répartition des privilèges de pêche devrait être l'affaire d'un organisme indépendant de celui qui est chargé de la gestion, en faisant valoir que "les agents des pêches devraient être isolés autant que possible de la prise de décision qui détermine qui fera la pêche, de façon à dépersonnalier et à dépolitiser le choix des engins et des pêcheurs." L'Alaska, la Nouvelle-Zélande et d'autres pays ont créé des corps autonomes d'émission des permis qui semblent bien fonctionner. Il y a lieu de noter aussi que certaines agences de gestion des pêches très respectées, comme la Commission internationale du saumon du Pacifique nord, la Commission internationale du flétan et le ministère de la Chasse et de la Pêche de l'Alaska, sont libres de toute responsabilité en matière de permis.

Je recommandais, dans mon Rapport préliminaire, qu'on institue une société de la Couronne qui serait chargée d'administrer un programme de rachat des flottilles de pêche de saumon et de hareng rogué. Cette société serait indépendante du ministère des Pêches et des Océans et placée sous la direction d'un Conseil d'administration constitué de représentants de l'industrie halieutique aussi bien que du gouvernement.

Depuis lors, j'en suis arrivé à la conclusion que l'administration des permis dans la région du Pacifique devrait être nettement séparée de la gestion des pêches et élevée à un niveau compatible à la stature d'un organisme distinct. La fonction d'émission des permis cadrerait parfaitement avec le rôle de cette société nouvelle déjà proposée. Tous deux porteraient un intérêt particulier à l'expansion de la flottille du point de vue de l'émission des permis, les deux auraient les mêmes besoins de données élémentaires sur la taille et la structure des diverses flottilles de pêche à accès limité, et leurs activités respectives s'apparenteraient étroitement, durant la période de transition recommandée au chapitre 9, touchant la rationalisation des pêches de saumon et de hareng rogué.

Je propose par conséquent que toutes ces fonctions soient amalgamées dans une seule agence responsable de tous les aspects de l'émission des permis et de l'expansion de la flottille de pêche:

### 35. Il faut créer, en vertu de la Loi, un Office de permis de pêche du Pacifique en tant que société de la Couronne.

L'Office devrait être tenu responsable d'administrer les permis de pêche conformément à la politique générale énoncée dans la Loi et les règlements sur les pêches et

devrait répondre au Ministre de l'application uniforme et continue de la politique des permis. Il devrait être responsable de la tenue des enchères des nouveaux permis, d'exécuter le programme de retrait des permis (recommandé au chapitre 9), de tenir à jour un registre public établissant les détenteurs de permis de pêche, de juger les appels sur l'émission des permis et de conseiller le Ministre quant aux changements de politique des permis qui pourraient s'imposer.

Le Conseil de direction de l'Office devrait être composé de représentants choisis surtout pour leur expérience de l'industrie halieutique ou des champs d'activité connexes bien que, pour prévenir les conflits d'intérêt, aucun d'entre eux ne devrait être engagé activement dans la pêche lorsqu'au service de l'Office. Au moins un des dirigeants de l'Office devra être un fonctionnaire du ministère des Pêches et des Océans. Les membres issus du secteur privé devraient être nommés à titre de membres à temps partiel et rémunérés pour le temps qu'ils consacreront aux travaux de l'Office.

**36. L'Office doit nommer un directeur exécutif à plein temps pour gérer les activités quotidiennes et prendre une décision initiale sur toutes les questions que posent les permis commerciaux. Il doit rendre compte à l'Office et avoir assez de personnel et d'installations pour remplir les charges de l'Office.**

#### **Les appels portant sur l'émission des permis**

Il faut créer un mécanisme d'appel quant aux décisions se rapportant à l'acceptabilité d'un pêcheur souhaitant obtenir un permis ou remplacer un bateau. En outre, vu que le refus d'accorder un permis peut avoir des conséquences graves pour les moyens d'existence d'une personne, il peut se présenter diverses circonstances spéciales qui méritent d'être considérées. C'est pour ces raisons que le Ministère a mis en place un régime d'appel depuis quelques années.

Lorsqu'un pêcheur ou propriétaire de bateau se présente devant la section des permis du Ministère sollicitant l'autorisation d'obtenir, de céder, de remplacer un bateau ou d'effectuer tout changement relatif aux permis, et que sa demande n'est pas conforme aux exigences des règlements, il reçoit par écrit un avis expliquant les raisons de son refus. Il a alors le loisir de donner suite à la décision en écrivant au Comité d'appel de permis de bateau pour expliquer les raisons qui, selon lui, devraient l'exempter des dispositions pertinentes des règlements. Le président de ce Comité est un fonctionnaire qui traite des appels à plein temps et dispose des cas courants sans autre formalité.

Les cas spéciaux ou contestés sont portés à l'attention du Comité entier, soit son président et deux autres fonctionnaires. Le Comité passe en revue les décisions de la

section des permis, fait la part de toute nouvelle information ajoutée suite à la décision en cause, et s'en réfère aux décisions prises antérieurement en la matière. Si le Comité nourrit quelque doute quant à la décision à prendre, il refuse l'appel et informe son auteur de son droit d'en appeler à l'Office des appels de permis de la région du Pacifique.

Cet Office fonctionne presque indépendamment du Ministère. Ses six membres sont tous nommés par le Ministre; le seul fonctionnaire du Ministère affecté à l'Office agit à titre de président et secrétaire, mais n'a pas droit de vote. Quatre des conseillers sont des pêcheurs à leur retraite et connaissent bien la pêche commerciale, et le cinquième est choisi en fonction de sa connaissance de l'industrie de la pêche. Les conseillers se réunissent à Vancouver, un ou deux jours chaque mois.

Les demandes auprès de l'Office des appels de permis sont soumises par écrit, et on encourage leurs auteurs à se présenter en personne devant le Conseil de l'Office. Quand l'appelant a fini de plaider son cas, les juges délibèrent et font part de leur décision au Ministre en lui fournissant tous les détails pertinents. Le Ministre, en dernier ressort, étudie le cas et la recommandation de ses conseillers. Il peut décider d'obtenir des renseignements supplémentaires de l'Office mais, la plupart du temps, il accepte la recommandation soumise et en informe l'appelant.

Les motifs d'appel sont précisés d'une façon passablement détaillée dans les Règlements sur l'immatriculation et l'émission de permis pour les pêches du Pacifique. Ils comprennent entre autres les demandes de permis faites tardivement pour des raisons échappant au contrôle du requérant, blessures, contestations syndicales et causes naturelles. En 1981, l'Office a entendu 160 appels, qu'il a approuvés et rejetés en proportion presque égale.

Quand on met en place un régime quelconque d'accès restreint, on met généralement en place aussi un "comité spécial d'appel" afin d'entendre les nombreuses demandes prévues des pêcheurs qui sont exclus par les règlements, mais croient avoir droit à un permis. Le président du Comité des appels de permis de bateaux préside lui-même ces comités spéciaux, qui fonctionnent généralement selon des lignes directrices bien établies. Les requérants dont la demande est refusée par le comité spécial ont le loisir d'en appeler à l'Office des appels.

Ce mode d'appel compliqué suscite le cynisme et inspire la méfiance dans le milieu des pêches, vraisemblablement en raison des aspects de procédure tenue dans le secret. Les motifs sur lesquels se fondent les appels ne sont jamais divulgués, non plus que les raisons invoquées par le Comité à l'appui de ses décisions, de sorte que, même si elles sont bien appropriées, on n'a aucun point de référence pour s'en assurer. Dans la conjoncture des pêches,

où l'émission des permis affecte aussi bien ceux qui le reçoivent, ceux qui indirectement en retirent des avantages, comme tous les autres pêcheurs qui se concurrencent dans la même pêche, cette manière de faire nourrit inévitablement le mécontentement. Enfin, la nécessité d'avoir à en appeler à deux niveaux de décision n'est pas convaincante et à la lumière de l'expérience on peut se demander s'il est nécessaire que le Ministre se réserve le droit de prendre les décisions finales.

J'en ai conclu que les structures et procédés relatifs aux appels des décisions touchant l'émission des permis sont pas trop encombrants, et je propose en conséquence que:

37. **L'office des permis de pêche du Pacifique doit entendre tous les appels découlant de décisions prises par son directeur exécutif sur l'émission de permis; les décisions de l'Office seront finales et exécutoires.**
38. **Il ne doit plus avoir d'appels interjetés au Ministre des Pêches et des Océans.**
39. **Toutes les présentations d'appels à l'Office et toutes ses décisions doivent être accessibles au public.**

On trouvera l'énoncé des autres responsabilités de l'Office en matière de rationalisation de la flottille au chapitre suivant.

## Conclusion

Les politiques qui régissent l'industrie se sont entassées pêle-mêle au cours de la dernière décennie. Cette expérience comporte des leçons pénibles, et le moment est venu de charpenter un régime d'émission de permis lucide et systématique qui puisse répondre aux défis de l'heure.

Les recommandations contenues dans ce chapitre couvrent un vaste terrain. Leur but d'ensemble est de présenter la charpente d'un régime qui rendra plus moderne la répartition des droits de pêche et respectera les engagements du Gouvernement à l'égard des détenteurs actuels de permis, tout en offrant les moyens de résoudre le pressant problème de la rationalisation de la flottille des pêches. Le régime proposé servira aussi plusieurs autres buts de la politique d'État touchant l'attribution des droits de pêche, les transferts de permis, la concentration des entreprises, les versements au Trésor public et les dispositions administratives auxiliaires.

Les trois chapitres qui suivent s'adressent à des politiques précises d'émission de permis dans des pêches particulières, ainsi qu'à la rationalisation de la pêche dans les années à venir. J'y recommande des mesures précises en vue d'effectuer la transition du régime en cours au régime futur. Le neuvième chapitre traite des pêches du saumon et du hareng rogué; le dixième, de toutes les autres espèces commerciales; et le onzième, des possibilités offertes par la culture du poisson en milieu marin et les fermes d'élevage du poisson en milieu océanique.

---

## RENVOIS

1. Pacific Coast Salmon Seiners Association, pièce accessoire 76, page 22.
2. *La refonte des règlements*. Conseil économique du Canada, Ottawa, 1981, chapitre 7.
3. *Commercial Fisheries and Mariculture: A Policy for the 1980's*. ministère de l'Environnement, Victoria, (sans date), page 6.
4. *West Coast Salmon Fleet Development Committee Report*. Fisheries and Marine Service, ministère de l'Environnement, Vancouver, avril 1973, page 8.
5. Sol Sinclair, *A Licensing and Fee System for the Coastal Fisheries of British Columbia*. Ministère des Pêches et de l'Environnement, Vancouver 1978, volume I, pages 290-293.
6. *Commercial Fisheries and Mariculture*, page 14.
7. *Commercial Fisheries and Mariculture*, page 6.
8. Nouveau Parti Démocratique, pièce accessoire 136, page 2.
9. *La réglementation par l'État des pêches commerciales au Canada*. Conseil économique du Canada, Ottawa, 1981, page 45. Voir aussi *La refonte des règlements*, page 77.

---

## CHAPITRE 9

# LA RATIONALISATION DES PÊCHES DU SAUMON ET DU HARENG ROGUÉ

---

*“...le seul point évident est que, s’il y avait un nombre moins élevé de bateaux exploitant les ressources halieutiques, les rendements économiques de ceux qui s’adonnent encore à cette industrie seraient accrus et, du point de vue administratif, on réduirait les chances de diminution ou d’épuisement complet d’un stock par la pêche excessive”.*

L’ASSOCIATION DES PÊCHES DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE<sup>1</sup>

À la lumière de ce chapitre et des chapitres suivants, nous constatons qu’on n’a pas réussi, dans le passé, à mettre en oeuvre des politiques réglementaires visant à favoriser une expansion ordonnée de la flottille de pêche. Dans maintes et maintes pêches, des mesures destinées à contrôler l’expansion excessive de la capacité de pêche ont été adoptées trop tard ou mal à propos. Comme résultat, il existe un nombre trop élevé de bateaux pour les prises disponibles. Il y a de nombreuses pressions sur les stocks et les rendements économiques provenant de la pêche diminuent. Ce manque de politiques est le plus évident dans nos deux pêches principales, soit celles du saumon et du hareng rogué. Parce qu’elles constituent deux pêches dominantes et qu’elles ont des liens étroits, je les traiterai ensemble, dans ce chapitre, et les autres pêches commerciales feront objet de commentaires dans les chapitres suivants.

Au moment de cette enquête, nous avons été témoin d’une diminution particulière dans les pêches en raison des faibles marchés internationaux, des montaisons modérées du poisson, des taux d’intérêts exceptionnellement élevés et des coûts de combustibles à la hausse. Bien que ces pressions comme telles soient graves, elles empiront à longue échéance le problème plus fondamental de la capacité excédentaire. La cause de celle-ci découle bien plus des autorités chargées des pêches et, pour cette raison, une baisse temporaire dans les conditions du marché entraîne un état d’adversité.

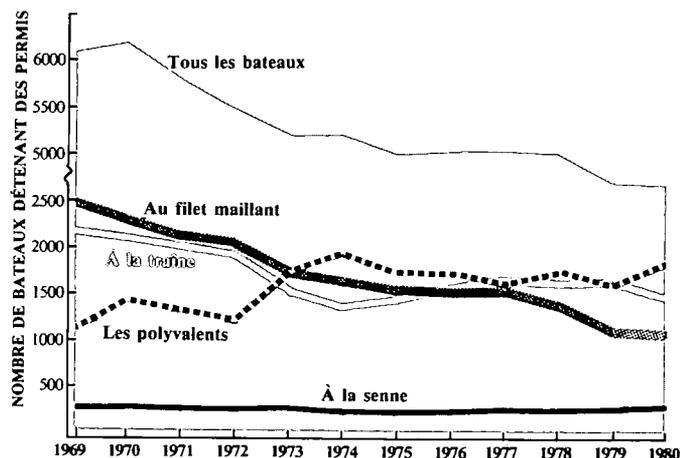
Afin de comprendre les problèmes dans les pêches et mes recommandations visant à les résoudre, il faut se demander pourquoi les rendements des pêches n’ont pas augmenté, étant donné que la valeur des prises de saumon et de hareng rogué a connu une hausse importante, au cours de la dernière décennie. La réponse c’est que non seulement les coûts en main-d’oeuvre et en capitaux ont augmenté, comme partout ailleurs, mais surtout que la flottille de pêche a connu une expansion improductive. Ceci explique la tendance générale (qui est expliquée dans le chapitre antérieur) des pêches d’accès illimité à élargir leur capacité de récolte. Les prises, réparties parmi les flottilles dont le nombre de bateaux se situe bien au-dessus des dimensions normales, doivent supporter le coût de toute la capacité excédentaire. C’est le résultat de mauvaises politiques réglementaires. La politique qui a encouragé, ou du moins entraîné ce phénomène, continuera de permettre l’investissement de tous les gains futurs, provenant d’une augmentation des ressources et des prix, dans une autre expansion excédentaire de la flottille. Le présent chapitre recommande donc des changements fondamentaux pour renverser cette tendance.

### LA PÊCHE DU SAUMON

Au cours des dernières années, la dimension et la structure de la flottille de pêche du saumon, de même que sa sophistication technique, ont considérablement changées si bien qu’à l’heure actuelle, c’est une des flottilles de petits bateaux des plus modernes au monde. Les changements qui ont été apportés depuis l’adoption en 1969, du régime d’émission des permis à accès limité pour contrôler l’expansion injustifiée de la flottille de pêche du saumon, sont d’un intérêt particulier. Tel que démontré dans la figure 9-1, la flottille de pêche du saumon a diminué de façon assez progressive depuis lors. En 1980, 4,707 bateaux seulement enregistraient des débarquements de saumon, comparativement à 6,104, en 1969. (Veuillez noter que ces données ne représentent que le nombre de bateaux qui ont enregistré des débarquements. Le nombre de bateaux détenant des permis est quelque peu supérieur).

La composition de la flottille a également changé. Le nombre de senneurs ne pêchant que le saumon a augmenté, durant la période de 1969 à 1980, de 286 à 316. Cependant, la figure 9-1 ne démontre pas l’augmentation nette du nombre de senneurs parce que plusieurs pêcheurs capturent le hareng rogué et le saumon et sont donc inclus dans cette catégorie de bateaux polyvalents. Le nombre de ces senneurs polyvalents a augmenté de 83 qu’il était en 1969, à 216 en 1980. La croissance du nombre de senneurs a été causée par le transfert d’unités de la flottille de pêche du flétan, par la transformation de bateaux de pêche à la traîne et au filet maillant en senneurs et par l’addition de nouveaux bateaux provenant de la flottille des Autochtones.

Figure 9-1 Composition de la flottille de pêche du saumon.



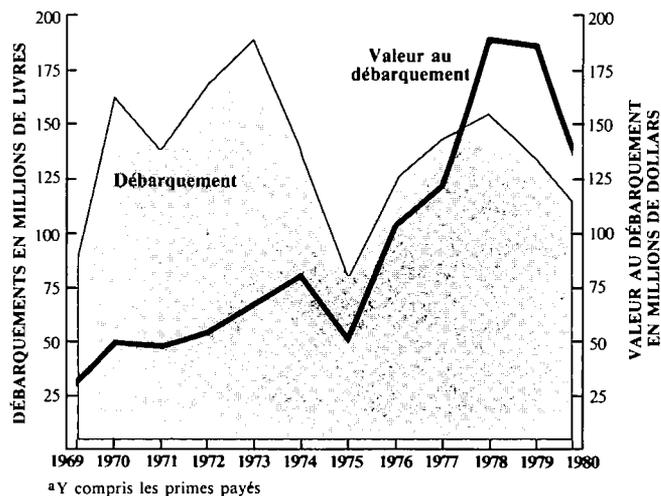
Sources: Pour les années avant 1975, G. Alex Fraser, *License Limitation in the British Columbia Fishery*; pour les autres années, données non publiées du ministère des Pêches et des Océans.

La diminution du nombre de bateaux de pêche au filet maillant et à la traîne provient surtout de leur transformation en senneurs (la capacité de prises autorisée a dû être répartie sur un plus petit nombre de bateaux plus gros) et de leur retrait du programme de rachat entre 1971 et 1974. Cependant, les diminutions ne sont pas aussi élevées qu'indiquées dans la figure 9-1 car un nombre croissant de bateaux sont munis des deux types d'engins de pêche; ils sont par conséquent répertoriés dans la catégorie de bateaux polyvalents. Ce changement a entraîné un resserrement des restrictions sur la pêche au filet maillant, ce qui a poussé les propriétaires à ajouter du matériel pour la pêche à la traîne afin d'augmenter leurs chances de prises.

### Les débarquements et les gains

La figure 9-2 montre le changement qui s'est produit au niveau du volume et de la valeur des débarquements commerciaux depuis 1969. Le prix du saumon a considérablement augmenté durant cette période et la valeur des débarquements reflète donc une plus grande tendance des prix à la hausse qu'une augmentation du poids des débarquements. Cependant, les fluctuations importantes du prix et du volume des débarquements ont rendu la pêche du saumon particulièrement instable.

Le tableau 9-1 donne la moyenne des gains bruts des bateaux, en 1979, pour chaque type d'engin. Au fait, même s'il s'agit des gains moyens, ils masquent une très forte variation de gains parmi les bateaux de chaque secteur. En 1980, on a connu des gains peu élevés; la valeur totale du saumon débarqué a diminué de \$187,000,000, qu'elle était en 1979, à \$133,000,000.

Figure 9-2 Débarquements et valeur du saumon<sup>a</sup> débarqué depuis 1969

Sources: *Statistiques sur les pêches de la Colombie-Britannique*. Ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, diverses années. Montants compensatoires de 1977 tirés de l'Impact of Canada's Salmon Fleet Control Program, P.H. Pearce et J.E. Wilen, *Journal de l'Office des recherches sur les pêcheries du Canada*, 36(7), 1979, page 766; pour les années subséquentes, montants compensatoires calculés par les membres de la Commission.

Tableau 9-1 Structure de la flottille de pêche du saumon et valeur des débarquements par type d'engin en 1980.

Type d'engin	Nombre de bateaux enregistrant des débarquements	Valeur du saumon débarqué <sup>a</sup> (millions de dollars)
au filet maillant	1065	14.2
à la traîne	1493	32.6
à la senne	316	28.2
polyvalents <sup>b</sup>	1833	58.3
Total	4707	133.3

<sup>a</sup>Comprend les primes prévues.

<sup>b</sup>Comprend tous les bateaux qui ont pêché le saumon avec plus d'un type d'engin et tous les bateaux de pêche du saumon qui ont également capturé d'autres espèces.

Source: Nombre de bateaux et débarquements compilés à partir de données non publiées du ministère des Pêches et des Océans.

Le tableau 9-2 montre les gains bruts moyens de 1980 des bateaux avec chaque type d'engin. Parce qu'il s'agit de gains moyens, ils masquent une grande diversité de gains produits par les unités selon chaque type d'engin.

Pour indiquer les gains totaux des bateaux faisant partie de la flottille de pêche du saumon, le tableau 9-2 démontre non seulement la valeur des débarquements du saumon, mais aussi la valeur des autres espèces de poissons débarqués par cette flottille. Les autres espèces (sur-

tout le hareng rogué) ont pris de l'importance depuis quelques années, notamment pour les senneurs qui ont débarqué d'autres espèces pour une valeur presque comparable à celle des débarquements de 1980.

**Tableau 9-2** Gains moyens des bateaux de pêche du saumon en 1980

	Bateaux de pêche du saumon et d'autres espèces			Ensemble des bateaux
	Bateaux de pêche du saumon seulement	Saumon	Autres espèces	
au filet maillant	\$12,750	\$20,970	\$ 2,060	\$18,665
à la traîne	21,000	24,700	12,720	22,500
à la senne	84,940	97,150	62,500	115,280
Ensemble des bateaux	\$24,980	\$30,300	\$10,200	\$31,000

Source: À partir de données non publiées du ministère des Pêches et des Océans.

Les gains varient beaucoup dans les différents secteurs de la flottille pour les trois raisons suivantes: la capacité des bateaux varie pour chaque type d'engin, les différentes espèces de saumon n'ont pas la même valeur et ne sont pas exposées de la même façon à certains engins et la valeur de la même espèce de saumon capturé par des engins différents fluctue.

**Le droit de propriété**

La possession des bateaux est diverse. Les usines de transformation plus importantes possèdent leurs propres flottilles et d'autres sociétés de pêche en possèdent plusieurs; mais la plupart appartiennent à des particuliers.

Depuis la mise en oeuvre du régime des permis de pêche à accès limité du saumon, en 1969, les sociétés de transformation affiliées à l'Association des pêches de la Colombie-Britannique possédaient 13.2 pour cent de l'ensemble des bateaux de pêche du saumon. Le Ministre a signalé aux sociétés qu'elles ne pourraient pas dépasser cette proportion et que, lorsque le nombre total de bateaux dotés d'un permis diminuerait, elles devraient réduire leur flottille en proportion. À la suite de la vente de bateaux et du remplacement de petits bateaux par des senneurs plus importants, durant les années qui ont suivi, le nombre et la proportion de bateaux appartenant aux transformateurs a diminué; ils possèdent maintenant un peu plus de 11 pour cent des bateaux de pêche du saumon dotés d'un permis.

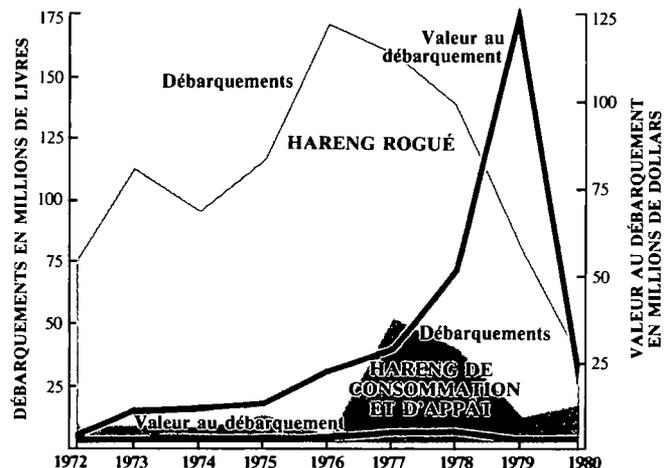
Il convient de signaler que ces données numériques correspondent uniquement aux bateaux appartenant entièrement aux sociétés de transformation; elles ne comprennent pas les bateaux dont les transformateurs sont propriétaires en partie ou dans lesquels ils ont d'autres inté-

rêts financiers, comme une hypothèque. Sur le plan de l'administration publique, ce qui importe, c'est de savoir à quel point les propriétaires de bateaux peuvent être "liés" par de tels arrangements et quels sont, par conséquent, les risques de diminution de la concurrence pour le poisson. Depuis quelques années, les propriétaires de bateaux semblent dépendre moins des sociétés de transformation sur le plan financier et celles-ci ont préféré cesser de financer les pêcheurs, si bien que l'influence des transformateurs sur la flottille de pêche a très probablement diminué. Cette année, la société la plus importante, la British Columbia Packers Limited, a commencé à se débarrasser d'un certain nombre de ses bateaux (se reporter au chapitre 12) et il semble que la tendance, voulant que les contrôles exercés par les transformateurs sur la flottille soient atténués, se continue.

**LA PÊCHE DU HARENG ROGUÉ**

La figure 9-3 retrace chronologiquement les fortes fluctuations qui se sont produites dans la récolte du hareng rogué et montrent les tendances récentes de la valeur du poisson débarqué. Comme l'indique cette figure, les gains découlant de la pêche du hareng rogué ont subi de fortes fluctuations. En 1979, c'est-à-dire durant l'année record, lorsque la valeur totale du poisson débarqué a atteint \$125,000,000, les bateaux de pêche au filet maillant ont eu des gains de \$50,000 en moyenne et les bateaux senneurs, des gains d'environ \$268,000 en moyenne. Mais, comme dans la pêche du saumon, la valeur des gains varie considérablement d'un bateau à l'autre. Les campagnes exceptionnelles des années 1970 sont la conséquence des débouchés importants que le marché japonais

**Figure 9-3** Débarquements et valeur du hareng débarqué depuis 1982



Source: Statistiques sur les pêches de la Colombie-Britannique. Ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, diverses années.

offrait pour le hareng rogué. En 1980, les valeurs du poisson débarqué ont diminué à \$24,000,000 à cause du fléchissement du marché et de la grève des pêcheurs. En 1981 et 1982, les débarquements étaient considérablement supérieurs, mais les prix se sont stabilisés à des niveaux inférieurs. En 1981, la valeur du poisson débarqué s'élevait toutefois à \$33,000,000 et une estimation préliminaire démontre que la valeur de ces débarquements, en 1982, atteindra \$29,000,000.

## L'ÉVOLUTION DU RÉGIME D'ÉMISSION DES PERMIS

Les régimes d'émission des permis de pêche du saumon et du hareng rogué ont été les premiers régimes de permis de pêche à accès limité à être adoptés et sont particulièrement compliqués. Cette partie du rapport expose leur évolution et leur structure actuelle.

### Le régime d'émission des permis de pêche du saumon

Le premier programme applicable à la pêche du saumon a été le "Plan Davis", annoncé en 1968, à titre de:

"mesures destinées à augmenter les revenus des pêcheurs de saumon de la Colombie-Britannique et à permettre une gestion plus efficace du saumon en contrôlant l'accès des bateaux aux pêches"<sup>2</sup>

*Historique* L'évolution de ce programme, depuis sa mise en oeuvre, est exposée dans d'autres publications. Nous n'en fournissons ici qu'un bref résumé.<sup>3</sup>

Il s'agissait d'abord d'arrêter l'expansion de la flottille de pêche. Tous les bateaux qui avaient enregistré des débarquements de 10,000 livres de saumon rose ou keta ou l'équivalent en d'autres espèces, au cours de l'une des deux saisons précédentes, ont été déclarés admissibles au permis "A" (appelé ici permis "ordinaire" de pêche au saumon). Ces permis étaient applicables aux bateaux; ils étaient transférables avec eux et on pouvait remplacer le bateau immatriculé. Les bateaux ayant déclaré des débarquements de saumon inférieurs à la quantité contingentée ont reçu des permis "B" qui coûtaient moins cher; on ne pouvait remplacer les bateaux (c'est ainsi qu'on a qualifié ces permis de "temporaires"). Aucun nouveau permis ne devait être accordé.

Ce plan a été fortement contesté et, en réponse aux pressions, le Gouvernement a fait un certain nombre de concessions qui ont affaibli l'effet du gel de la flottille. La plus importante visant à atténuer la teneur du règlement portant sur les débarquements de saumon; les bateaux qui avaient débarqué toutes sortes d'espèces équivalentes en valeur à 10,000 livres de saumon rose ou keta (soit environ \$1,250) étaient admissibles aux permis ordinaires de pêche au saumon. Ainsi, environ 160 bateaux, y com-

pris 60 bateaux de pêche du flétan et 40 chalutiers, sont venus s'ajouter à la flottille autorisée de pêche du saumon; quelques autres permis ont été accordés à la suite d'appels. Comme résultat, la capacité de pêche des bateaux autorisés à pêcher le saumon était considérablement supérieure à toutes les capacités des bateaux antérieurement engagés dans la pêche, bien que le but du programme ait été de prévenir une plus grande expansion.<sup>4</sup>

Plusieurs dispositions particulières ont été prises dans le cas des Autochtones. En 1971, tout Autochtone détenteur d'un permis ordinaire pouvait le convertir en un nouveau permis réservé aux Autochtones (permis "A-1") qui coûtait moins cher, mais qui interdisait au titulaire de participer au programme de rachat de bateaux mis sur pied à ce moment-là. Les Autochtones détenant des permis temporaires ont pu les convertir en permis réservés aux Autochtones, en 1973. Jusqu'à récemment, les bateaux dotés de ces permis pouvaient être cédés librement entre Autochtones inscrits, mais si l'on versait la différence de coût entre le droit du permis ordinaire et celui du permis autochtone, il était possible de convertir ce dernier en permis ordinaire et de le céder à des non-Autochtones. Étant donné que le droit des permis ordinaires s'est accru avec les années, bien des permis autochtones sont passés à des non-Autochtones. Pour parer à l'affaiblissement continu de la participation des Autochtones aux pêches commerciales, la conversion et la vente de permis autochtones aux non-Autochtones ont été interdites en 1980.

Au moment où nous avons commencé à rédiger ce rapport, il existait 162 permis temporaires de pêche du saumon et leur évolution était difficile à suivre. En 1970, le Ministre annonçait que tous ces permis seraient seulement renouvelables jusqu'en 1978, puis seraient éliminés. À la fin de cette période, les 103 bateaux des détenteurs originaux de ces permis (qu'on appelait "permis original "B") se sont vus accorder une prolongation de cinq ans, soit jusqu'en 1983, à la condition que ces bateaux soient toujours détenteurs de leur permis initial, qu'ils débarquent du saumon chaque année et que les permis ne soient pas cédés. Lorsque nous avons commencé la rédaction du rapport, cette catégorie comprenait 87 permis dont la date d'expiration était le 31 décembre 1983.

Au fil des années, quelques détenteurs de permis ordinaires ont décidé de les remplacer par des permis temporaires d'une durée de dix ans à partir de la date de conversion. Il existe actuellement 27 permis "B" de catégorie inférieure; la date d'expiration de 24 de ceux-ci est le 31 décembre 1983 et les autres, le 31 décembre 1988.

Le reste des 48 permis temporaires sont dans la catégorie de "permis d'appel B". Plusieurs d'entre eux sont détenus par des pêcheurs qui ont obtenu un "permis B" à partir du "permis original" ou du permis "B" de catégo-

rie inférieure; ils étaient pleinement au courant des conditions spéciales et de la durée de ces permis. La date d'expiration de la plupart des "permis d'appel B" est fixée à la fin de 1983. Dans cette catégorie, nous trouvons également 14 permis détenus par des Autochtones qui ont obtenu des permis temporaires, depuis 1973, avec une durée indéfinie; ceux-ci sont soumis à un examen annuel.

En mai 1971, on a mis sur pied un programme de rachat de bateaux afin d'éliminer le surplus de la flottille. Pour trouver les fonds nécessaires à ce programme, on a doublé le coût des permis ordinaires (à l'exception des permis temporaires et des permis autochtones, sous prétexte que les bateaux en cause n'étaient pas admissibles au programme de rachat).

On s'est bientôt rendu compte qu'il ne suffisait pas de restreindre le nombre de bateaux pour réglementer l'expansion de la capacité de pêche; en effet, les bateaux immatriculés ont été remplacés par de plus grands – souvent plusieurs fois plus grands – et l'on a continué d'investir dans des bateaux et des engins beaucoup plus efficaces. Pour contrer cette tendance, on a adopté des règlements qui ont restreint les remplacements à des bateaux d'une longueur et d'un tonnage non supérieurs à ceux du bateau désaffecté (règle de remplacement "pied pour pied" et "tonne pour tonne"). Plus tard, il a été interdit de combiner le tonnage autorisé de deux bateaux ou plus dans un seul navire plus grand ("croissance pyramidale"). Néanmoins, en même temps qu'augmentait la valeur du saumon, on continuait d'investir dans les bateaux et les engins; la capacité de pêche de la flottille a ainsi pris une plus grande expansion.

Depuis 1969, le nombre des permis de la flottille de pêche du saumon est passé de 6,100 à 4,171 permis ordinaires, 376 permis autochtones et 192 permis temporaires en 1981 (comme l'indique le tableau 7-1). Cependant, la capacité de la flottille s'est accrue sensiblement et le capital investi s'est probablement multiplié plusieurs fois depuis la création du programme de réglementation de la flottille. En outre, des progrès technologiques ont permis d'augmenter encore davantage la capacité de pêche des bateaux. Cette augmentation coûteuse de la capacité de pêche s'est avérée excédentaire, car elle n'a rien contribué aux prises.

*Les dispositions actuelles d'octroi des permis* Tous les privilèges de pêche du saumon ne sont que des permis de pêche à accès limité puisqu'ils autorisent un bateau à s'engager dans la pêche de ce poisson et à en capturer une quantité illimitée. Aujourd'hui, tous les permis émis s'appliquent aux bateaux immatriculés bien qu'un certain nombre de permis temporaires, en réalité, s'appliquent également aux pêcheurs, car ils interdisent le remplacement du bateau, à moins d'une perte totale, et exigent qu'ils soient continuellement exploités par les propriétaires qui les ont reçus en premier lieu. Les restrictions

imposées aux "permis d'appel B" détenus par les Autochtones sont assez obscures, car les bateaux sont souvent exploités par un parent de l'Autochtone qui a reçu le permis.

Les permis de pêche du saumon sont renouvelables tous les ans pourvu que les détenteurs aient effectué des débarquements commerciaux au moins tous les deux ans (un poisson suffit), excepté dans le cas du permis "original B" qui exige l'enregistrement de débarquements tous les ans. On ne peut renouveler les permis temporaires que pour une période limitée (quoique la durée ultime des "permis d'appel B" ne soit pas précise). Le détenteur peut, à son gré, convertir un permis ordinaire en un permis temporaire.

Plusieurs restrictions s'appliquent aux engins utilisés. En 1977, on a imposé un moratoire sur les nouveaux senneurs, mais il n'a guère été efficace. En 1981, on a créé une sorte de permis territorial pour les bateaux de pêche à la traîne; chaque détenteur devait décider de pêcher soit à l'intérieur, soit à l'extérieur du détroit de Géorgie. Les pêcheurs qui choisissaient le détroit n'étaient pas libres d'employer d'autres engins.

Les droits annuels, payables au moment du renouvellement, varient selon la catégorie de permis:

Permis ordinaires	
bateaux de moins de 30 pieds (9.14 m)	\$200
bateaux de plus de 30 pieds (9.14 m) mais d'au moins 15 tonnes (42.45 m <sup>3</sup> )	\$400
bateaux de plus de 15 tonnes (42.45 m <sup>3</sup> )	\$800
Permis autochtones	\$ 20
Permis temporaires	\$ 20

Les permis ordinaires sont transférés automatiquement avec le bateau; les autres transferts exigent la permission du Ministre. Les permis autochtones ne peuvent circuler que parmi les Autochtones inscrits. Les "permis B" de catégorie inférieure sont transférables, mais les autres permis temporaires ne le sont pas.

*Les dispositions relatives au remplacement des bateaux* Voici la façon de renouveler les permis. On peut remplacer les bateaux détenteurs de permis ordinaires et de permis autochtones en obtenant l'autorisation préalable du directeur général (ou en interjetant appel au Ministre), sous réserve des restrictions imposées au remplacement "pied pour pied" et "tonne pour tonne". C'est dire qu'un bateau de remplacement ne doit pas dépasser la longueur ni le tonnage du bateau remplacé. Tel qu'indiqué, les permis temporaires n'autorisent pas le remplacement d'un bateau. On ne peut arrimer un nouveau senneur que si on en retire un autre.

Depuis leur entrée en vigueur, le Ministère s'est efforcé de raffermir les règlements relatifs au remplacement des bateaux, mais il reste un certain nombre de problèmes

sérieux, dont les plus fondamentaux mettent en question la possibilité de recourir à la capacité et à la longueur du bateau en tant que mesures fiables de la capacité de pêche du bateau. Une mesure d'ensemble de cet ordre devrait comprendre une série d'autres facteurs, tels que la puissance du moteur, le modèle de la coque, les appareils électroniques et les dispositifs mécaniques de déploiement des engins. Pourtant, comme je l'ai expliqué dans le chapitre 4, des restrictions applicables simultanément à toutes les dimensions de la capacité de pêche seraient pratiquement impossibles à administrer et à faire respecter.

Même les règlements actuels de remplacement "pied pour pied" et "tonne pour tonne" qui ne s'appliquent qu'à un aspect ou deux de la capacité de pêche sont difficiles à mettre en vigueur. Premièrement, quatre-vingt-cinq (85) pour cent des bateaux de pêche du saumon ont une capacité de moins de quinze tonnes et n'ont donc pas besoin d'être inspectés en vertu des exigences d'immatriculation de bateau du ministère des Transports. Le Ministère ne peut invoquer que la restriction "pied pour pied". Deuxièmement, si un bateau immatriculé remplace un bateau non immatriculé, le Ministère se fie à une table de conversion relative à la longueur et au tonnage. La longueur d'un bateau n'étant qu'un des nombreux facteurs qui sert à calculer le tonnage, les rapports figurant dans cette table restent quelque peu arbitraires.

Troisièmement, même dans le cas d'un bateau immatriculé, le tonnage net est un indice peu sûr de la capacité des cales, car il tient compte non seulement de leur volume, mais aussi d'autres éléments de l'espace intérieur du bateau. Les architectes navals peuvent concevoir un bateau qui répond aux contraintes du tonnage tout en augmentant la capacité des cales. De plus, le classement selon la capacité de la cale comporte forcément un jugement subjectif. En fait, un bateau de remplacement peut donc offrir une capacité de cale supérieure à celle du bateau remplacé, même si son tonnage net jaugé est le même.

Ces faiblesses dans les règlements de remplacement de bateau de pêche sont sérieuses puisqu'elles ne réussissent pas à limiter le nombre de bateaux de la flottille et n'empêchent pas de nouveaux investissements en capitaux dans des améliorations de bateau, des engins et de l'équipement. Ils ont donc fait très peu pour alléger le problème économique fondamental de la pêche du saumon.

*Les opérations de rachat* Lorsqu'on a établi le programme de contrôle de la flottille de pêche du saumon en 1969, les restrictions imposées à l'émission des permis visaient à en ralentir l'expansion future. Par la suite, en 1971, un programme de rachat à court terme devait réduire la flottille grâce à l'acquisition et au retrait des bateaux détenteurs de permis ordinaires. Les fonds devaient provenir des droits d'immatriculation qui ont été doublés uniquement à cette fin (sauf les permis temporaires et

autochtones, parce que ces bateaux ne pouvaient pas être achetés en vertu de ce programme).

Un comité spécial, formé de représentants du Ministère et de l'industrie, a été chargé des opérations de rachat. Au cours des trois années subséquentes, on a racheté 362 bateaux, auxquels on a enlevé le permis et qu'on a revendus aux enchères; l'acte de vente interdisait à ces bateaux toute pêche commerciale sur la côte canadienne du Pacifique. Au cours de cette période, on a consacré quelque \$6,000,000 à l'acquisition de bateaux; de ce montant, \$3,400,000 provenaient des droits d'immatriculation et \$2,600,000 de la revente des bateaux aux enchères.

Entre 1972 et 1974, la valeur marchande des permis de pêche du saumon est montée brusquement d'environ \$250 par tonne autorisée jusqu'à environ \$7,000. On a fait valoir que le système de rachat faisait monter les prix, mais la cause principale était bien la récolte et les prix exceptionnels du saumon et du hareng rogué, qui ont rapporté des revenus sans précédent et ont fait naître des espoirs illimités. En même temps, les recettes provenant des droits d'immatriculation sont demeurées les mêmes, de sorte que la hausse de la valeur des permis a réduit sérieusement le pouvoir d'achat de ces revenus.

Après 1974, aucun bateau n'a été racheté pendant sept ans, même si l'on a continué de réclamer des droits d'immatriculation. Puis, au début de cette année, à la suite de nouvelles recommandations faites au Ministre, le programme a été remis en vigueur. Le projet exigeait des crédits de \$10,000,000 (à peu près l'équivalent des droits accumulés à cette fin, plus les intérêts), ainsi qu'une autre majoration des droits des permis. On n'y a affecté finalement que \$2,900,000 et les déboursés ont été limités au reste de l'année financière 1980-1981.

Étant donné ces maigres ressources et une courte période de six semaines pour les mettre à profit, le Ministère s'est appliqué à décourager les offres peu sérieuses de vente de bateaux en demandant un droit de \$100 à chaque propriétaire qui cherchait à vendre son bateau. Cependant, le Ministère a reçu quelque 350 offres; soit beaucoup plus de bateaux qu'il ne pouvait acheter ou même évaluer dans les délais disponibles. À la fin de l'année financière, le Ministère avait acquis vingt-six bateaux au prix de \$2,500,000. Les bateaux sont restés invendus pendant sept mois (ils étaient amarrés près de Vancouver où ils se sont inévitablement détériorés) avant que la Corporation de disposition des biens de la Couronne les vende aux enchères, dans une période de faible marché, pour un montant de \$660,000. Depuis le début de 1981, les opérations de rachat ont de nouveau été suspendues, dans l'attente sans doute, des recommandations de cette Commission.

### Les permis de pêche du hareng rogué

L'industrie de la pêche du hareng rogué a démarré en 1972, au moment où les stocks de hareng se sont remis partiellement d'une baisse survenue au cours des années 1960 et où le marché japonais de rogue est devenu accessible aux producteurs canadiens. Le poisson adulte est pris au cours d'une brève saison printannière par les bateaux de pêche à la traîne et au filet maillant, lorsque les oeufs sont prêts à éclore et que le poisson va frayer.

Cette nouvelle pêche lucrative a connu un essor avec une étonnante rapidité et elle a attiré un grand nombre de bateaux; en 1974 le Gouvernement a essayé de régler l'expansion de la flottille en restreignant la pêche aux personnes qui obtenaient leur permis cette année-là. Tout le monde pouvait obtenir un permis, mais pour décourager les postulants, on a imposé un droit annuel sans précédent de \$2,000 pour un permis de pêche à la traîne et de \$200 pour un permis de pêche au filet maillant; les permis autochtones des deux catégories ne coûtaient que dix dollars. Le Ministère voulait accorder 150 permis de pêche à la traîne et 450 permis de pêche au filet maillant, mais cet objectif a été largement dépassé pour atteindre 270 permis de pêche à la traîne et 1,400 permis de pêche au filet maillant, ce qui est bien supérieur au potentiel de pêche correspondant aux stocks disponibles.

À l'inverse du permis de pêche du saumon, celui de la pêche du hareng rogué ("H") est accordé aux personnes plutôt qu'au bateau utilisé, mais ce dernier peut changer d'une année à l'autre sans égard à sa dimension. La coutume administrative du Ministère veut que le porteur du permis possède un tiers d'un bateau de pêche au filet maillant et 25 pour cent d'un senneur. Quant aux Autochtones, ils ne peuvent qu'exploiter leur permis. Les permis sont strictement personnels. Il faut renouveler ces permis chaque année, avant le 15 janvier, mais on n'a pas à débarquer de poisson pour le faire. En 1981, comme le tableau 7-1 l'indique, on a émis 1,273 permis de pêche au filet maillant et 243 permis de pêche à la traîne.

L'octroi de permis de pêche du hareng rogué a soulevé plusieurs problèmes sérieux, dont le premier et le plus évident est celui de la flottille qui ne s'est pas réduite au nombre voulu. Cet échec est dû en partie aux critères initiaux d'admissibilité, en partie du fait qu'on a continué d'accorder des permis aux Autochtones, sans en restreindre le nombre jusqu'en 1977, et en partie à la permission qu'on a accordée, au moment où l'on a établi des restrictions en 1974, à tous ceux qui avaient déjà pratiqué la pêche du hareng rogué de se procurer un second permis; à peu près tous l'ont fait. En outre, seuls les permis octroyés en 1974 aux participants pour la première fois ont été assujettis à la condition d'être exploités par le détenteur; les permis accordés antérieurement ne l'ont pas été. À cause de la difficulté qu'il y avait à faire res-

pecter deux séries de règlements, on a abandonné l'exigence d'exploitation par le détenteur en 1979.

En rendant les permis strictement personnels et exploitables par les détenteurs à bord de bateaux qui leur appartiennent, le Ministère avait l'intention, au début, de réduire le nombre des détenteurs de permis à mesure qu'ils viendraient à prendre leur retraite ou à mourir. Toutefois, le Ministère a trouvé difficile d'interdire le transfert du permis à l'épouse ou au plus proche parent du détenteur décédé; ainsi le caractère personnel du permis dans ces cas a été élargi. Aussi comme ces droits de pêche sont devenus plus rentables, on a trouvé des moyens légaux de contourner la règle de non-transférabilité, grâce à des locations à bail ou à l'acquisition en fidéicommis des bateaux de détenteurs de permis. Ainsi, les permis sont effectivement transférables, en y mettant l'effort nécessaire et en payant le prix voulu.

Mais il y a plus, les permis sont personnels et les détenteurs peuvent changer le bateau désigné. Aussi n'est-il guère possible de restreindre l'expansion de la capacité de pêche des bateaux utilisés et, par le fait même, celle de la flottille. À cet égard, le mode d'émission des permis de pêche du hareng rogué est même moins efficace que celui de la pêche du saumon; il s'est révélé impuissant à réduire le nombre de bateaux de pêche de la flottille, objectif principal.

La pêche du hareng rogué est extraordinairement fébrile à cause de l'imprévisibilité des stocks et des prises, de la capacité de pêche massive et excessive de la flottille, de la nécessité de limiter la durée de la pêche au moment où le poisson est sur le point de frayer et des valeurs élevées en cause. C'est probablement la pêche la plus "intraitable". Les agents des pêches, exposés à des pressions extrêmes et en pleine incertitude, ont dû, dans bien des cas, réduire la période de pêche à quelques minutes durant lesquelles se sont réalisées des fortunes.

La réglementation des prises a connu un succès pour le moins mitigé. Les objectifs de pêche ont été dépassés dans bien des cas et, dans d'autres, les agents des pêches ont hésité à en faire l'ouverture aux endroits où la capacité de pêche de la flottille était si grande qu'elle aurait menacé de décimer les stocks. Le Ministère a tenté de répartir les prises en proportion voulue entre pêche à la traîne et pêche au filet maillant: il n'a pas atteint ce résultat, même approximativement.

En tentant de rendre la flottille plus facile à gérer, plusieurs mesures restrictives ont été adoptées. En 1980, on a réduit de moitié la longueur autorisée des filets de la flottille de pêche au filet maillant où la capacité était la plus excédentaire. L'an dernier, on a adopté un régime d'émission de permis de zone. La région côtière a été divisée en trois zones, correspondant aux trois zones que j'ai proposées dans le chapitre précédent et chaque détenteur de

permis de pêche du hareng rogué devait en choisir une et s'y confiner. Comme résultat, la capacité de pêche de la flottille a été répartie géographiquement et le nombre de bateaux se contrant dans une zone particulière a été limité. Après cette expérience tentée durant deux saisons de pêche, les opinions au sujet de ce système varient. Le Ministère et la majorité des pêcheurs conviennent que cette méthode a rendu la pêche un peu plus contrôlable, qu'elle a permis d'améliorer l'utilisation des stocks, qu'elle a réduit les frais d'exploitation, quoiqu'elle n'ait rien fait pour réduire la capacité excessive globale de la flottille.

Cette année, un certain nombre de propriétaires de senneurs ont obtenu des permis d'autres pêcheurs pour capturer du poisson dans une deuxième zone. Ceci a eu comme effet de réduire la flottille de pêche du hareng rogué d'un bateau lorsque deux permis étaient combinés, et la politique favorisant ce procédé était ainsi conforme aux recommandations faites dans mon Rapport préliminaire. Cependant, une opposition à la réduction de la flottille, au cours d'une période de récession et de chômage élevé, a entraîné une suspension temporaire d'autres combinaisons de permis après que vingt-trois (23) détenteurs en aient acquis plus d'un.

La pêche du hareng rogué a directement influencé l'expansion de la flottille de pêche du saumon. Les senneurs qui pêchent le hareng rogué se livrent aussi, de façon particulière, à la pêche du saumon et les gains élevés réalisés dans la pêche au hareng rogué, au cours des années 1970, ont encouragé les investissements dans les bateaux servant aux deux sortes de pêche. Pour le hareng, la capacité de la cale impose des contraintes beaucoup plus sérieuses à la capacité de pêche d'un bateau et c'est ce qui a stimulé l'acquisition de plus grands bateaux servant également à la pêche du saumon.

#### QUELQUES PROPOSITIONS RELATIVES AU RÉGIME D'ÉMISSION DES PERMIS DE PÊCHE

Venir aux prises avec les problèmes structureux des pêches et élaborer des politiques qui permettront à l'industrie de fonctionner plus efficacement, tel que mon mandat le dicte, voilà ce qui constitue le défi le plus redoutable que cette Commission ait eu à relever. Mes audiences publiques ont démontré que les conditions et les tendances actuelles sont insatisfaisantes pour tous ceux se trouvant dans l'industrie: pêcheurs, propriétaires de bateau, transformateurs et autorités chargées de la réglementation. Elles constituent une menace à la conservation et à la gestion des ressources et aux intérêts de la pêche sportive et de la pêche des Autochtones. De plus, elles déçoivent les autres Canadiens qui voient la richesse exceptionnelle de ces ressources en train d'être dilapidée par des efforts inutiles et destructifs dans le domaine des pêches.

Toutefois, l'envergure et la complexité des problèmes dans ces deux pêches les rendent pour ainsi dire intraitables. Dans le prochain chapitre, je recommande certains changements directs, incluant le contingentement des prises de certaines pêches plus petites qui permettra une rationalisation assez simple. Cependant, ces solutions ne sont pas pratiques pour ce qui regarde les industries du saumon et du hareng rogué.

À l'heure actuelle du moins, il serait difficile pour ces flottilles de s'adapter à tout système de prises individuelles contingentées et il est probable que le Ministère n'aurait pas les moyens de l'administrer. Il est reconnu que les stocks et les prises disponibles de ces espèces ont connu de grandes fluctuations imprévisibles d'une année à l'autre, ce qui rend impossible la tâche d'affecter au préalable des contingents individuels avec un certain degré de certitude.

Donc, les pêches du saumon et du hareng rogué sont mises à part des autres espèces commerciales dans ce rapport. Parce qu'il est maintenant impossible de les réorganiser dans le cadre d'un régime d'émission des permis de pêche plus moderne, je suggère des mesures particulières pour améliorer le régime des permis à accès limité et réduire les flottilles. Les solutions sont donc plus compliquées que celles que j'ai recommandées pour les autres pêches. En se fondant sur toute l'information et les conseils que j'ai reçus, elles semblent offrir cependant, les moyens les plus efficaces et équitables pour donner une nouvelle orientation à l'expansion de ces deux pêches les plus importantes.

Ce type de changements à la politique, qui est nécessaire pour renverser les tendances défavorables dans les pêches du saumon et du hareng rogué, sera inévitablement difficile à apporter, causera une controverse et entraînera des coûts élevés. Mes propositions détaillées, dans le présent chapitre, constituent un ensemble de plusieurs éléments connexes visant à restructurer les politiques (exposées ci-dessous) relatives au régime d'émission des permis et à l'expansion de la flottille de pêche du saumon et du hareng rogué.

- i) Apporter des changements aux régimes d'émission des permis afin d'uniformiser celui de la pêche du saumon et du hareng rogué, selon la méthode énoncée dans le chapitre précédent. Ces changements rendront les dispositions relatives à ce régime plus ordonnées, amélioreront la sécurité des détenteurs et fourniront des meilleurs moyens pour contrôler l'expansion de la flottille.
- ii) Mettre en oeuvre un programme visant à réduire de moitié la flottille de pêche actuelle du saumon et du hareng rogué, au cours d'une période de dix (10) ans. Son but vise à améliorer le rendement économique de l'industrie et à atténuer les pressions sur les ressources naturelles en favorisant des arrangements appropriés pour les montaisons.

- iii) Adopter une politique de répartition des prises entre les secteurs concurrentiels de chaque flottille afin d'assurer que toutes les personnes en cause partageront les avantages découlant de la rationalisation de la flottille.
- iv) Assurer des dispositions relatives aux redevances sur les débarquements afin de tirer profit de certains gains financiers découlant de la rationalisation de la flottille.
- v) Adopter des nouvelles mesures restrictives sur le remplacement de bateaux qui, jointes aux redevances imposées et à l'élimination des subventions recommandées dans le chapitre 13, cesseront d'encourager les détenteurs à élargir leur capacité de pêche.

Partout, ces changements importants sont conçus de façon à désorganiser le moins possible les pêcheurs et les propriétaires de bateau bien établis, à continuer de leur offrir des possibilités d'accès aux pêches et à assurer que les coûts et les avantages découlant du changement sont partagés équitablement entre eux.

L'expérience nous suggère que les recommandations destinées à changer les pêches doivent être détaillées, autrement l'incertitude crée une résistance aux réformes. C'est donc la raison pour laquelle mes propositions ont été exposées en plus grand détail qu'il est ordinairement fait par des commissions comme celle-ci.

Tel que dicté par mon mandat, mon Rapport préliminaire contenait un certain nombre de propositions destinées à réformer les dispositions sur les régimes d'émission des permis de pêche et autres politiques touchant l'expansion de la flottille, dont la plupart sont incorporées dans un programme plus détaillé et complet recommandé dans ce chapitre. En faisant les recommandations intérimaires dans mon rapport initial, j'ai choisi de ne traiter certaines questions que dans mon rapport final, me permettant ainsi d'examiner toute une gamme d'options. En conséquence, le Ministre a annoncé qu'il ne prendrait des mesures face aux propositions sur la pêche du saumon et du hareng rogué qu'à la réception de mon rapport final, bien qu'il ait manifesté son intention d'adopter la plupart des autres recommandations de cette Commission. Entre-temps, j'ai obtenu des commentaires utiles des participants à mes audiences publiques sur mes recommandations préliminaires et, sur les questions que je me réservais de traiter ultérieurement.

Les propositions précises, dans le reste de ce chapitre, sont conformes au cadre général des politiques sur les régimes d'émission des permis de pêche élaborées dans le chapitre précédent.

#### **Descriptions précises des permis**

Dans le chapitre 8, j'ai expliqué qu'un permis de pêche commerciale devrait autoriser le détenteur à pêcher une

espèce particulière dans une zone définie, et lorsque c'est possible, avec un type d'engin précis. En outre, il faudrait l'émettre pour une période de dix (10) ans. En respectant les limites, les permis devraient être transférables et les nouveaux devraient être émis par voie de soumissions concurrentielles. Les propositions qui suivent fournissent les moyens de changer les permis existants de pêche du saumon et du hareng rogué afin d'inclure ces principes et, en même temps, de réduire les flottilles.

*Les permis initiaux* Bien que les nouveaux permis de pêche à accès limité doivent être émis à l'avenir par voie de concours, pour les raisons exposées dans le chapitre 8, ceux qui détiennent déjà des permis devraient conserver ce droit, tout en étant admissibles aux nouveaux privilèges de pêche d'une durée de dix ans.

Je recommande donc ce qui suit.

- 1. En 1983, il faut remplacer tous les permis ordinaires actuels et autochtones de même que les permis de pêche du hareng rogué par de nouveaux permis valides pendant dix (10) ans.**

La plupart des permis de pêche temporaire du saumon sont déjà d'une durée définie et il ne faudrait pas les modifier. Les détenteurs de "permis originaux B", en particulier, ont fait de fortes représentations pour étendre davantage leur privilège; mais d'ici 1983, ils auront eu une extension de cinq ans au-delà des dix ans prévus initialement. Étant donné le besoin critique de réduire le nombre excessif de permis en suspens, je ne peux pas recommander qu'ils soient étendus davantage, spécialement à cause de ma préoccupation à persuader le Gouvernement d'établir des termes fixes pour les autres permis et d'assurer tous les pêcheurs (par opposition à ce qui s'est fait dans le passé) que tous les termes seront respectés de façon rigoureuse.

Je recommande donc ce qui suit.

- 2. Les permis temporaires (B) actuels de pêche de saumon doivent être renouvelés jusqu'à l'année prévue de leur expiration, puis éliminés.**

Ceci signifie que quatre-vingt-sept (87) permis temporaires de pêche "original B" expireront à la fin de 1983; les vingt-sept (27) "permis B" de catégorie inférieure et trente-quatre (34) des quarante-huit (48) "permis d'appel B" prendront fin, d'ici 1988.

Il n'y a donc que quatorze (14) "permis d'appel B" détenus par des Autochtones dont la durée est soumise à une révision annuelle. Ces durées sont les plus insatisfaisantes de toutes; elles n'ont jamais été fixées à dix ans comme les autres permis et laissent sous-entendre la possibilité de prolongement indéfini d'une année à l'autre. Je recommande donc que:

**3. Les permis B de pêche du saumon détenus par des Autochtones doivent être remplacés en 1983 par des nouveaux permis d'une durée de dix ans, à la condition de continuer à servir aux titulaires actuels.**

En adoptant ce nouveau régime, la situation des permis temporaires sera éclaircie et tous les problèmes connexes seront résolus, d'ici quelques années. Entre-temps, tous les détenteurs devraient être admissibles à présenter une soumission pour les nouveaux permis au cours d'une période de transition (recommandée plus loin dans ce chapitre), aussi longtemps que leur permis actuel n'a pas pris fin. Comme tous les autres détenteurs, ils seraient également admissibles à faire une soumission après la période de transition.

Dans le chapitre 8, j'ai recommandé que tous les permis soient émis aux particuliers ou aux industries qui doivent, en retour, indiquer le bateau qui va être utilisé. Dans ces deux pêches à accès limité, les bateaux désignés doivent être assujettis aux règlements de remplacement afin de contrôler l'expansion de la flottille. Aucun des régimes d'émission des permis de pêche ne satisfait à ces exigences: les permis de pêche de saumon interdisent le remplacement de bateaux, mais ne sont pas émis à des particuliers; toutefois, les permis de pêche de hareng rogué sont émis à des particuliers, mais n'interdisent pas le remplacement de bateaux. Il faudrait corriger ces imperfections et combler les lacunes entre les deux régimes lorsque de nouveaux permis sont émis.

Je recommande donc ce qui suit.

**4. Chaque permis initial de pêche du saumon, valide pour dix ans et émis en 1983, doit indiquer comme titulaire la personne ou la société qui possède le bateau faisant maintenant l'objet du permis. Le bateau doit être le bateau désigné du titulaire, sous réserve du règlement de remplacement.**

**5. Chaque permis initial de pêche du hareng rogué, valide pour dix ans et émis en 1983, doit indiquer un bateau, choisi par le titulaire, à être utilisé par ce dernier dans l'application de son permis et à assujettir au règlement de remplacement.**

À l'avenir, les deux régimes des permis seront donc conformes. Les permis émis en vertu des deux régimes désigneront le bateau du détenteur et tous les bateaux pourront être remplacés dans le cadre des règlements de remplacement seulement, recommandés plus loin dans ce chapitre.

*Les permis d'engins* Actuellement, les permis de pêche du hareng rogué précisent que le détenteur devra se servir de la traîne ou du filet maillant. Dans la pêche du saumon, seule la senne a été ainsi restreinte; un moratoire imposé en 1977 visait à interdire l'emploi de toute nouvelle senne à la pêche, mais on a trouvé des moyens de

contourner cette restriction. À part cela et en dehors des limites imposées à d'autres engins, dans le cas des pêcheurs à la traîne du Golfe, déjà mentionnés, les bateaux munis de permis de pêche du saumon sont restés libres d'utiliser la traîne, le filet maillant ou la senne ou toute combinaison de ces engins. La surveillance de l'installation de nouveaux modèles d'engins sur les bateaux et du passage d'un type d'engin à un autre est essentielle si l'on veut restreindre la capacité de la flottille. À cette fin, je présente les recommandations suivantes:

**6. Il faut retenir les clauses actuelles relatives aux sennes et aux filets maillants dans les permis de pêche du hareng rogué.**

**7. Il faut créer un ensemble complet de permis d'engins qui compléterait le régime actuel d'attribution pour la pêche du saumon. À cette fin, tous les permis de pêche du saumon, émis en 1983, doivent préciser l'engin que le titulaire utilisera, selon les critères suivants:**

i) si le bateau a débarqué 90 pour cent ou plus de ses prises de saumon, au poids, à l'aide d'un type d'engin, soit en 1980 ou en 1981, le permis doit indiquer seulement cet engin par la suite.

ii) les permis qui s'appliquent aux bateaux polyvalents ayant débarqué plus de dix pour cent de leurs prises de saumon à l'aide du filet maillant et plus de dix pour cent à l'aide de la ligne traînante, tant en 1980 qu'en 1981, doivent par la suite autoriser le titulaire à utiliser l'un de ces engins ou les deux pour la durée du permis.

Toutefois, ces règles régissant l'admissibilité aux permis polyvalents initiaux ne doivent pas restreindre les nouveaux agencements d'engins. En permettant aux titulaires de combiner des engins sur les bateaux (qui peuvent constituer des unités efficaces, dans certaines circonstances), elles réduiront également le nombre de bateaux et, par conséquent, encourageront la rationalisation de la flottille. Ainsi,

iii) sous réserve des règles de remplacement des bateaux, il ne faut pas empêcher les titulaires d'acquérir d'autres titulaires le privilège d'utiliser d'autres types d'engins sur les bateaux.

Cependant, celui qui reçoit un permis pour plus d'un engin, en se rendant admissible, au début, à un permis de pêche polyvalent, ou plus tard, par suite d'une acquisition, ne devrait pas être autorisé à "diviser" ces permis en cédant le droit d'utiliser l'un de ces engins tout en retenant l'autre. Cela accorderait au détenteur initial des permis polyvalents un avantage trop considérable, tel qu'expliqué dans le chapitre précédent et permettrait l'accès d'un plus grand nombre de bateaux à la pêche. Il va sans dire qu'il faudrait maintenir tels quels les permis polyvalents.

lents (en se reportant aux permis qui autorisent plus d'un engin pour la pêche d'une espèce particulière et non les permis pour différentes pêches).

*L'attribution des prises* La question la plus délicate dans les règlements de pêche est indiscutablement la méthode d'attribution des prises disponibles entre les groupes concurrentiels. Dans la pêche du hareng rogué, il y a concurrence entre les propriétaires de bateaux de pêche au filet maillant et à la senne. En revanche, plusieurs groupes se concurrencent dans la pêche du saumon: les propriétaires de bateaux de pêche au filet maillant, à la senne et à la traîne, les pêcheurs sportifs, les pêcheurs du poisson comestible destiné aux Autochtones, de même que les groupes auxiliaires comme les propriétaires de bateaux polyvalents et les opérateurs de bateaux affrétés. Sachant que la prise totale est limitée, chaque groupe ne s'intéresse qu'à sa part. Il s'agit donc de la guerre des engins et de débats continus, comme en font amplement preuve les témoignages entendus au cours des audiences publiques de cette Commission, où chaque groupe cherchait à faire valoir un droit particulier sur les prises.

Le Ministère ne dispose pas d'autorité législative officielle pour répartir les prises disponibles entre les pêcheurs. Cependant, il le fait depuis de nombreuses années; l'attribution est le résultat inévitable de la réglementation des ouvertures et fermetures des saisons de même que des restrictions imposées sur les engins. Le Ministère a même comme objectif de diviser les prises entre les flottilles de pêche à la senne et au filet maillant. Il n'a jamais tenté toutefois d'attribuer les prises de saumon selon une formule officielle.

Au cours des dernières années, une discussion animée s'est poursuivie concernant les avantages pouvant découler de l'attribution des prises commerciales de saumon entre les secteurs de la flottille. Cette question est reliée au régime des permis d'engin et il n'est pas étonnant que les petits groupes (notamment ceux qui voient leur position menacée dans l'industrie) n'appuient ce régime qu'à condition que les attributions de prises soient également limitées. Il y a trois ans, le Conseil consultatif de la gestion des pêches du Pacifique a mis sur pied un comité afin de donner des conseils à ce sujet. Après de longues délibérations, le comité n'a pas pu concilier les positions largement contradictoires dans les trois secteurs d'engin de la pêche commerciale du saumon et, par conséquent, ses membres n'ont pas été capables de se mettre d'accord sur des recommandations précises dans leur rapport de 1980.<sup>6</sup>

Pour ce qui est de la pêche du hareng rogué, le Ministère a ostensiblement tenté, au cours des derniers quatre ans, d'attribuer cinquante-cinq (55) pour cent des prises à la flottille de pêche à la senne et quarante-cinq (45) pour cent à la flottille de pêche au filet maillant. Toutefois, les gestionnaires des pêches n'ont jamais pu assurer un pourcentage aussi élevé au secteur des bateaux de pêche à la

senne, en grande partie, parce qu'il est souvent difficile de trouver des stocks qui sont dans la condition nécessaire et qui sont disponibles pour la pêche à la senne. La part de chaque secteur a frisé la moitié de ce pourcentage durant les dernières années.

Dans mon Rapport préliminaire, j'ai mentionné que, malgré l'appui important des pêcheurs qui ont témoigné au cours de mes audiences sur l'attribution des prises, je n'étais pas prêt, à ce moment là, à recommander au Ministère de prescrire la partie des prises devant être capturée par chaque secteur de la flottille, bien que je reconsidère cette question dans mon rapport final. Entre-temps, je propose seulement que le Ministère tente de maintenir à peu près les mêmes attributions qui ont été effectuées, au cours des dernières années, afin de permettre des possibilités de changements en tenant compte de la rationalisation de la flottille et d'autres événements.

L'hésitation que j'ai eue, au moment de rédiger mon Rapport préliminaire, reflétait en partie mon inquiétude au sujet de la meilleure méthode à long terme pour capturer le saumon, après la rationalisation de la flottille. De plus, je me préoccupais du fait que la formule d'attribution des prises pourrait être incorporée dans une méthode de récolte qui deviendrait rapidement assez désuète et difficile à changer. Encore plus important, je craignais qu'il serait impossible de gérer l'attribution des prises. À mon avis, les partisans de cette politique sous-estiment la difficulté d'attribuer les prises entre les secteurs d'engin dans ces deux pêches selon des objectifs établis. Je ne suis donc pas disposé à recommander une politique qui serait peut-être impossible à mettre en oeuvre efficacement et qui pourrait aggraver les frictions entre l'industrie et le Ministère.

L'expérience dans la pêche du hareng rogué a démontré l'incapacité du Ministère à atteindre ces objectifs lorsqu'il n'y a qu'une espèce et deux secteurs de la flottille. En ce qui a trait à la pêche du saumon, comportant trois secteurs d'engin, un nombre important de bateaux polyvalents et cinq espèces principales de poisson, dont la valeur et la sensibilité aux engins particuliers sont différentes, les problèmes pourraient s'aggraver de façon importante.

Depuis la rédaction de mon Rapport préliminaire, j'ai eu l'occasion de discuter davantage de cette question avec des pêcheurs et d'autres. Je suis toujours convaincu que le Ministère ne peut pas s'attendre d'atteindre avec précision les objectifs d'attribution et, s'il ne le fait pas, une nouvelle source de friction va être créée. Cependant, il est devenu évident qu'une absence de politique à cet égard engendre de l'incertitude et de l'inquiétude qui constituent des obstacles importants aux changements de politique. En outre, tel que je l'ai indiqué au chapitre 4, les pressions sur les fonctionnaires, chargés des activités de gestion du poisson, sont empirées par une politique d'at-

tribution vague et les initiatives visant à apaiser les groupes concurrentiels résultent très souvent en une surexploitation des ressources.

Si l'on se reporte au vaste programme de réorganisation proposé dans ce rapport, j'ai conclu que chaque secteur concurrentiel a besoin d'assurance attestant qu'il partagera les avantages découlant de la rationalisation de la flottille. Cela sous-entend une sorte de politique sur les attributions et les prises, mais pas nécessairement sur les parts fixes des prises des secteurs d'engin qui ont dominé, jusqu'ici, les discussions sur cette question. En fait, dans le contexte d'une réduction importante de la flottille, cette méthode d'approche pourrait s'avérer très inéquitable. Si les parts étaient établies par catégorie d'engin et si une catégorie était réduite plus rapidement qu'une autre, alors que les coûts seraient supportés par toutes les catégories, le reste des détenteurs de ce secteur jouiraient d'avantages inéquitables.

Somme toute, l'élément important est qu'il faut s'assurer que tous les participants profiteront des avantages. Je recommande donc un critère plus simple relatif à la politique d'attribution.

**8. Le Ministère doit essayer d'attribuer les prises parmi les secteurs d'engin des flottilles de pêche du saumon et du hareng rogué de façon que la prise moyenne par titulaire dans chaque secteur augmente proportionnellement à mesure que la flottille diminue.**

Afin de mettre en oeuvre cette politique, il faut calculer la prise moyenne de tous les titulaires de permis dans chaque secteur d'engin des flottilles de pêche du saumon et du hareng rogué, au cours des cinq dernières années. L'objectif futur du Ministère devrait viser une augmentation (ou diminution) d'un pourcentage égal, à partir de cette base, parmi les secteurs d'engin de chaque pêche. Donc, si la prise moyenne des senneurs de saumon augmente, la prise moyenne des bateaux de pêche à la traîne et au filet maillant devrait augmenter proportionnellement. Pour ces raisons, il faut simplement mesurer les prises par poids, sans aucun objectif distinct pour chaque espèce de saumon. En déterminant les prises moyennes, les bateaux polyvalents devraient être comptés dans le secteur d'engin dans lequel ils capturent la plus grande partie des prises.

Il faudrait préciser que les objectifs ne constituent pas des engagements obligatoires de la part du Ministère et que les ajustements compensatoires ne sont faits que l'année suivante, lorsque les objectifs ne sont pas atteints par une marge importante durant une année. On devrait également établir les prises et les objectifs fondamentaux de façon séparée pour chacune des trois zones de pêche autorisées du hareng rogué et le long de la côte pour la pêche du saumon. Lorsque le régime des permis de zone pour la pêche du saumon (tel que recommandé ci-dessus)

sera mis en oeuvre, les prises de base du saumon devront être recalculées pour chaque zone.

*Les permis de zone* Dans le chapitre précédent, je suggère que la zone littorale soit divisée en trois régions logiques à des fins de gestion et d'émission de permis: les zones nord, sud et ouest. Le régime d'émission des permis de pêche du hareng rogué se fonde déjà sur ces trois zones et, en raison de l'expérience de deux ans avec ce régime et des conseils reçus par cette Commission de la part des pêcheurs et du Ministère, je propose qu'il soit maintenu en y apportant certaines modifications. Cette innovation réduit la surexploitation des pêcheries durant les saisons courtes de pêche intensive. Il facilite la gestion directe de la flottille et, en éliminant la menace d'une capacité de pêche excessive qui afflige les stocks particuliers, permet aussi une meilleure utilisation de la ressource. De surcroît, il diminue le coût du carburant et les autres dépenses qui sont liées, par ailleurs, aux mouvements de l'ensemble de la flottille croisant le long du littoral.

En ce qui concerne la pêche du saumon, il a fallu renoncer à la mise en oeuvre du régime d'émission des permis de zone, sauf les arrangements pris pour les deux zones de pêche à la traîne. Toutefois, un régime détaillé et complet de ce genre a été mis à l'étude pendant quelque temps et a fait l'objet de longues discussions durant les audiences de cette Commission.<sup>7</sup> Incontestablement, des avantages pourraient être réalisés à partir des permis de zone pour la pêche du saumon, sous forme de gestion de la flottille, d'utilisation et de protection des ressources, d'économie de carburant et d'autres opérations efficaces. Pour les raisons énoncées dans le dernier chapitre, tout le littoral constitue une région trop vaste pour être gérée comme une seule unité; elle est gérée ainsi, simplement à cause d'un événement fortuit dans l'histoire politique du pays.

Certains pêcheurs s'opposent au régime des permis de zone en disant que celui-ci influencerait de façon défavorable sur leurs prises. En général du moins, ce phénomène ne se produirait pas car la gestion améliorée de la flottille permettrait plutôt des prises plus importantes. Cependant, il se pourrait que les prises individuelles soient plus variables et la mise en oeuvre immédiate du régime des permis de zone dans les pêches perturberait les tendances de pêche établies depuis longtemps. En grande partie, la flottille de pêche du saumon s'est adaptée à une libre mobilité le long de la côte et plusieurs propriétaires de bateau ont investi des sommes importantes dans un moteur plus puissant et une conception de bateau plus convenable à ce genre d'opérations. C'est donc les raisons pour lesquelles je me suis abstenu de faire des recommandations définitives à ce sujet dans mon rapport préliminaire, mais j'ai indiqué que je traiterais cette question dans mon rapport final après avoir entendu d'autres témoignages.

J'ai maintenant conclu que les avantages des permis de zone pour la pêche du saumon justifient la mise en oeuvre du régime; il suffit de résoudre le problème d'adaptation. Je suggère donc que le régime déjà en place pour la pêche du hareng rogué soit maintenu et élaboré davantage et que celui-ci soit transformé en un régime qui conviendrait à la pêche du saumon, en adoptant les mesures précises suivantes:

**9. Le régime d'émission, selon trois régions pour la pêche du hareng rogué, doit être maintenu moyennant certaines modifications:**

- i) **Au lieu de choisir une région, chaque année, il faut demander, en 1983, aux titulaires dans quelle zone, nord, sud ou ouest, ils veulent exercer les privilèges de leur permis pour la durée de celui-ci.**
- ii) **Tous les nouveaux permis ne s'appliqueraient qu'à une zone.**

**10. Le gouvernement doit décréter dès maintenant que tous les titulaires de permis de pêche du saumon devront, avant la saison de 1986, choisir l'une des trois zones dans laquelle leur permis s'appliquera pour le reste de sa durée. Un an avant d'émettre les permis de zone, le Ministère doit commencer à accepter les choix de zone afin de se réserver le temps de faire des ajustements et des modifications à mesure que se dessine la ventilation de la flottille.**

Au cours des trois prochaines années, il y aura suffisamment de temps pour améliorer les gains par voie de mesures visant à réduire la flottille, décrites ci-dessous, et pour que les propriétaires de bateau puissent planifier, au besoin, les opérations modifiées.

Je recommande donc ce qui suit.

**11. Nonobstant les règlements de remplacement des bateaux proposés ci-dessous, rien ne doit empêcher un titulaire d'un permis, pour l'une ou l'autre des pêches, d'obtenir d'un autre détenteur un permis l'autorisant à pêcher dans une autre zone.**

La possibilité d'obtenir un permis autorisant la pêche dans plus d'une zone permettra aux pêcheurs d'augmenter leurs chances de pêche, réduira tout risque d'une fluctuation importante dans les prises capturées dans le cadre du régime des permis de zone et, du même coup, diminuera le nombre de bateaux dans la flottille autorisée.

Je recommande donc ce qui suit.

**12. Il faut aussi prendre des dispositions en vue de l'émission des permis distincts visant les petites régions qui offrent de bonnes possibilités de pêche à un nombre restreint de bateaux.**

De telles dispositions sont nécessaires afin de permettre une utilisation appropriée du hareng rogué et du saumon lorsque les petites montaisons, qui ont lieu dans les baies et les anses, ne sont pas accessibles à une flottille importante. L'utilisation de ces espèces serait améliorée par des dispositions qui autoriseraient cet accès à un petit nombre de bateaux. En fait, dans quelques cas récents, des arrangements officieux ont été pris dans les pêcheries afin de permettre à un petit nombre de bateaux d'une flottille de pêche trop importante de hareng rogué de capturer un petit stock. Bien qu'il soit maintenant important d'autoriser légalement de tels arrangements, je ne m'attends pas à ce qu'ils soient appliqués à une partie très importante de la récolte, au cours des quelques prochaines années du moins.

*Les redevances* Le barème initial proposé des redevances, s'appliquant au saumon, figure au tableau 8-1. Les redevances de \$.10 par livre pour les espèces de plus grande valeur et de \$.05 pour les autres espèces demeurent les mêmes que celles suggérées dans mon Rapport préliminaire.

Vu les réactions du Gouvernement et des participants à mes propositions antérieures, il semble nécessaire de faire d'autres observations sur les répercussions des redevances sur la situation financière des pêcheurs. La proposition sur les redevances est liée à une proposition visant un programme important de diminution de la flottille qui pourrait être mis en oeuvre immédiatement. Avec une diminution de la flottille et des prises plus élevées par bateau, les redevances pourraient être payées à partir des gains additionnels sans réduire le revenu des pêcheurs.

Toutefois, le Ministre a récemment annoncé qu'il avait l'intention d'adopter le système de redevances, mais de ne pas mettre en application le programme de diminution de la flottille. Je ne peux pas dire assez fortement que, dans le contexte économique actuel, cette décision n'est pas rentable. Bien que j'ai mis l'accent sur les avantages d'adopter le système de redevances dans les plus brefs délais, je ne peux pas appuyer les taxes additionnelles que le Gouvernement a l'intention d'imposer à l'industrie de la pêche jusqu'à ce que, ou à moins que, la flottille excédentaire soit diminuée pour améliorer les rendements de la pêche, ou encore, jusqu'à ce que d'autres événements améliorent les conditions financières de l'industrie afin qu'elle puisse payer ces taxes. Par conséquent, l'échec du Gouvernement à respecter son engagement de mettre en vigueur cette année, le système de redevances, est accidentel, étant donné qu'il a hésité de prendre des mesures destinées à réduire le nombre excessif de permis de pêche émis.

**L'adaptation à une diminution de la flottille**

Comme je l'ai expliqué, la tâche la plus urgente est de réduire le nombre excessif de permis autorisant la pêche

de ces deux espèces principales. De plus, afin de dissiper au minimum l'incertitude qu'expriment les pêcheurs et les propriétaires de bateaux et de donner une orientation précise au procédé, il faudrait établir des objectifs formels pour une période déterminée. Je propose donc un programme visant à diminuer la capacité annuelle autorisée des deux flottilles de moitié, au cours de la prochaine décennie.

Je recommande donc ce qui suit.

- 13. Il faut fixer un objectif de flottille vers lequel orienter les ajustements à apporter à celle-ci jusqu'à la fin d'une période transitoire de dix ans, se terminant en décembre 1992. L'objectif représenterait 50 pour cent de la capacité actuelle autorisée dans chacune des deux pêches et la même proportion pour chacun des principaux secteurs d'engin. Pour la pêche du hareng et pour celle du saumon après 1986, l'objectif s'appliquerait séparément à chacune des zones d'émission de permis.**

C'est donc dire que, d'ici la fin de la période transitoire, la capacité de chacun des cinq secteurs d'engins (pêche du saumon à la traîne, à la senne et au filet maillant ainsi que la pêche du hareng rogué à la senne et au filet maillant) devrait être de moitié de la capacité actuelle autorisée. À cette fin, il faudrait définir la capacité en fonction du tonnage du bateau en ayant recours, au besoin, à la table de conversion établie de longueur-tonnage, sauf dans le secteur de pêche au filet maillant du hareng rogué qui ne devrait être traité qu'en fonction du numéro de permis.

Je recommande donc ce qui suit.

- 14. En 1983 et au cours de chacune des neuf années suivantes, le Ministère doit attribuer par soumissions de nouveaux permis de dix (10) ans couvrant le dixième de l'objectif de la flottille dans chacune des cinq catégories et, lorsqu'il y a émission par région, dans chacune des zones. Chaque permis entrerait en vigueur l'année suivant la soumission.**

En présentant une soumission une année avant l'entrée en vigueur du permis, les pêcheurs et les propriétaires de bateau qui sont en concurrence pour les permis pourront faire une planification ordonnée à long terme. Le procédé devant être utilisé pour présenter une soumission est décrit en détail dans le chapitre 8. Par ces moyens, les bateaux de la flottille de pêche cible seront tous munis de permis de dix ans dont les dates d'expiration s'échelonnent équitablement au cours de la période de dix ans. Les permis de ceux qui ne les auront pas remplacés avant la fin de cette période ne seront plus valides à compter de leur date d'expiration.

Durant la période transitoire, je suggère que seuls les titulaires de permis valides initiaux soient autorisés à soumissionner pour les nouveaux permis.

Je recommande donc ce qui suit.

- 15. Seuls les titulaires de permis valides doivent avoir le droit de présenter une soumission pour les nouveaux permis émis pendant la période de transition et ils ne pourront faire d'offre que pour les permis alloués en vue de la zone et de la catégorie visées par leur permis actuel (par exemple senne pour hareng dans la zone nord) et pour une capacité en tonnes ne dépassant pas le nombre autorisé en vertu de leur permis actuel.**
- 16. Durant la période de transition, les soumissionnaires choisis pour recevoir des nouveaux permis de dix ans doivent remettre leur permis actuel. Les soumissionnaires non choisis doivent pouvoir garder le leur et tenter d'obtenir des permis émis au cours des années suivantes, jusqu'à la fin de la période couverte par leur permis actuel.**

Il va sans dire que les titulaires de permis existants seront protégés contre la concurrence des pêcheurs extérieurs jusqu'en 1993 et seront ainsi dans une situation privilégiée, leur permettant de pêcher pour une autre décennie. Bien que je crois que cette protection peut être justifiée durant la période de diminution de la flottille, elle ne pourra pas l'être par la suite. Après 1993, tout Canadien devrait être libre de concourir pour les nouveaux privilèges de pêche.

Après 1993, un dixième des permis dans chaque catégorie expireront chaque année. Si l'on considère que la flottille a atteint son nombre maximal de bateaux à ce moment-là, des nouveaux permis pour une capacité égale pourront être émis; sinon, la capacité appropriée, supérieure ou inférieure, pourra être autorisée. Par conséquent:

- 17. Après 1993, il faut émettre par soumissions, de nouveaux permis de dix ans, selon le besoin d'une capacité de pêche supérieure ou inférieure dans chaque zone et secteur de la flottille.**

Ce programme permettrait une rationalisation solide de la flottille, selon un cheminement échelonné sur dix ans. Durant cette période, chaque titulaire initial aura les possibilités suivantes:

- i) Continuer de pêcher pendant dix ans, jusqu'à ce que son permis initial expire.
- ii) Essayer d'obtenir un nouveau permis au cours de l'une ou l'autre des dix compétitions annuelles, les soumissions étant réservées aux détenteurs.
- iii) Remettre son permis avant la date d'expiration en échange de compensations (voir ci-dessous).

À tout moment de la période de transition, le titulaire pourra également céder son permis à quelqu'un d'autre. Et après la période de transition, il pourra entrer en concurrence pour obtenir un nouveau permis. Le titulaire qui choisit de ne pas obtenir un nouveau permis (le premier

choix ci-dessus) aura connu, à la fin de 1993, dix ans de pêche, sans avoir à verser les frais annuels supplémentaires payés par ceux qui obtiennent de nouveaux permis à la suite de soumissions.

Voici d'autres particularités du programme:

- i) Les titulaires n'auront pas à payer pour de nouveaux privilèges de pêche plus qu'ils ne sont expressément disposés à payer. Il faudrait aussi arrêter de se préoccuper du fait que l'émission restreinte permet aux titulaires de réaliser des gains en capital; en vertu des présentes propositions, les titulaires devront payer à la Couronne la valeur des droits qu'ils acquièrent. Qui plus est, tout transfert subséquent ne permettra pas au vendeur d'obtenir de gains qu'il n'a pas lui-même payés.
- ii) Cette façon de procéder permet au Gouvernement de réaliser la pleine valeur des ressources affectées à l'exploitation, selon l'évaluation même des pêcheurs. Ceci correspond à l'objectif fixé dans mon mandat.
- iii) Le système de soumission assurera que les pêcheurs qui donnent plus grande valeur à la pêche, pourront continuer d'y participer. En séparant les offres par pêche et par secteur de flottille, ce procédé éliminera les distortions que pourrait entraîner le pouvoir financier supérieur relié à certains types d'engins. Et les limites proposées, au chapitre 8, sur le nombre de permis de chaque titulaire empêcheront les privilèges de pêche de trop se concentrer.
- iv) Vu la durée déterminée des permis, leur émission ne reposera plus sur des engagements définitifs du Gouvernement. Dès le début, les titulaires jouiront d'une sécurité de dix ans, après quoi, selon le cours normal des choses, ils profiteront de privilèges allant de un à dix (10) ans.
- v) En outre, grâce aux nouveaux permis de dix ans attribués chaque année, les nouveaux venus auront, après 1993, la possibilité d'accéder aux pêches à des intervalles déterminés, en payant le Gouvernement pour obtenir des permis au lieu de payer d'autres titulaires par voie de transferts.
- vi) Si l'on associe ce programme de réduction de la flottille à la politique d'attribution des prises recommandée plus haut, après la période transitoire initiale de dix ans, l'allocation des prises par catégorie d'engin sera identique à celle du début, puisque chaque catégorie aura été réduite dans la même proportion (50 pour cent).

Certains pêcheurs ont fait valoir qu'un concours pour les privilèges de pêche favorisait les propriétaires de gros bateaux. Il n'y a toutefois pas de preuves à l'appui là-dessus. Des statistiques sur les débarquements de saumon indiquent que les gains bruts par tonne de la capacité

autorisée de bateau sont réellement inférieurs pour les plus gros bateaux dans chaque catégorie d'engin. (Lorsqu'on y ajoute les débarquements de hareng rogué, les plus gros bateaux font presque autant de gain par tonne autorisée.) Le système ne devrait donc pas établir une discrimination vis-à-vis les propriétaires de petits bateaux. Dans toutes les catégories, les propriétaires de bateaux les plus efficaces, dont le capitaine et les membres de l'équipage sont les plus compétents, auront l'avantage dans la concurrence.

Je recommande donc que les permis autochtones dans les pêches du saumon et du hareng rogué soient compris dans d'autres régimes de permis afin de déterminer la flottille cible. Cependant, tel que je l'ai expliqué dans le chapitre 12, le Gouvernement a une responsabilité particulière envers la protection des perspectives de pêche commerciale des Autochtones. J'adhère donc à l'idée d'une société des Autochtones subventionnée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien afin de les aider dans ce domaine. En participant au processus de soumission des nouveaux permis, cette société aura le choix de diminuer ou d'accroître la participation des Autochtones. Ces dispositions sont conformes à la politique générale que j'ai recommandée ailleurs dans ce rapport; il incombe aux autorités chargées des pêches de mettre sur pied des programmes destinés à traiter les problèmes sociaux particuliers, mais pour ce qui est d'élaborer ou de subventionner des programmes de ce genre, cette responsabilité doit être assumée par des organismes qui sont le mieux en mesure d'agir dans ce domaine.

L'ampleur du programme de réduction de la flottille que je propose maintenant est plus importante que certaines estimations de la capacité excédentaire, mais plusieurs sous-estiment la capacité *possible* de la flottille qui n'est pas touchée par plusieurs des restrictions sur le temps, l'endroit et l'engin imposées afin de limiter la capacité de pêche. Par exemple, les secteurs de pêche à la traîne et à la senne sont communément limités à un jour de pêche par semaine au cours de la saison du saumon. Toutefois, la capacité de pêche est même plus excessive dans la pêche du hareng rogué. Vu les possibilités d'atténuer la portée d'un certain nombre de restrictions annuelles sur la capacité de pêche et le progrès inévitable dans la technologie de pêche, je n'ai aucun doute que la moitié du tonnage de ces flottilles sera capable de permettre la récolte des prises d'ici dix ans. Le besoin d'accroître à court terme le nombre de montaisons et d'augmenter à long terme les prises par la reconstitution et la mise en valeur des stocks ainsi que les changements dans les méthodes et la technologie de pêche, tout cela crée d'autres incertitudes quant à la dimension appropriée et la meilleure structure des flottilles futures.

D'un point de vue technique ou économique, je ne laisse pas sous-entendre que cette flottille cible atteindra un

nombre maximal de bateaux. Avec l'information actuelle à notre disposition, personne ne peut préciser avec fiabilité la dimension et la structure optimales de la flottille (en réalité, il se peut bien que le meilleur système de pêche comprenne les barrages ancrés à terre pour certains stocks de saumon). Il y a huit ans, un comité consultatif du Ministre recommandait que:

Le Service des pêches et de la mer devrait entreprendre, de toute urgence, une analyse sur le potentiel économique relatif des trois principaux types d'engins de pêche et des unités polyvalentes. Il n'existe pas, en ce moment, de renseignements fiables de ce genre et le comité du programme de rachat en a un besoin pressant pour s'orienter.<sup>8</sup>

Cependant ces examens n'ont pas encore été effectués. La flottille optimale est indubitablement beaucoup plus petite que la flottille existante. En effet, même si elle subissait une réduction considérable, elle pourrait récolter plus efficacement les stocks disponibles, au sens économique, et permettrait également une récolte plus ordonnée, dans l'intérêt de la gestion et de la conservation des ressources. Au fur et à mesure que la flottille est réduite, on peut atténuer la portée d'un certain nombre de mesures restrictives qui diminuent l'efficacité des engins et des bateaux et mener des analyses plus valables sur les changements voulus dans la structure de la flottille.

### LA RÉDUCTION VOLONTAIRE ET LA COMPENSATION

Les dispositions décrites ci-dessus laissent entrevoir une flottille cible plus petite qui serait réglementée en vertu d'un régime d'émission des permis de pêche beaucoup plus satisfaisant, après la période transitoire de dix ans. Toutefois, elle ne prévoit aucune réduction de la capacité excédentaire de la flottille au cours de la prochaine décennie. Il existe trois raisons pour lesquelles nous avons besoin de compléter ces dispositions par des moyens visant à retirer des permis, durant la période transitoire. D'abord, sans ces dispositions, un nombre important de pêcheurs et de propriétaires de bateaux seront tous désorganisés en 1993. Deuxièmement, le Gouvernement doit respecter certaines obligations qu'il a envers les détenteurs de permis dont les privilèges de pêche prendront fin, même si un avis de dix ans leur est donné. Enfin, il est très important de reconnaître que l'industrie de la pêche et le peuple canadien ne peuvent pas se permettre de reporter à dix ans les avantages importants de la rationalisation de la flottille.

Il faut donc mettre l'accent sur le dernier point. Afin de reconstituer plusieurs stocks, il est nécessaire d'accroître le nombre de montaisons; ce projet sera difficile à réaliser sans une réduction quelconque des flottilles qui ont pris une expansion. De plus, de nombreux avan-

tages économiques découlant d'une réduction de la flottille seraient perdus s'il fallait la remettre à plus tard, comme un simple calcul peut d'ailleurs le démontrer. La valeur au débarquement du saumon et du hareng rogué a fluctué, au cours des dernières années, entre \$150,000,000 et \$200,000,000. Il n'est pas irréaliste d'estimer que la moitié de la flottille actuelle pourrait capturer les prises en n'y investissant que la moitié des coûts. Si nous supposons que la flottille peut atteindre le seuil de rentabilité avec le nombre actuel de bateaux, la moitié d'une telle flottille pourrait donc réaliser un gain net de \$75,000,000 à \$100,000,000 chaque année. Par exemple, avec un taux d'escompte de 15 pour cent, la valeur actuelle de \$80,000,000, accumulant de l'intérêt chaque année à compter d'aujourd'hui, s'élèverait à plus de \$530,000,000. Cette démonstration indique l'avantage économique possible d'une flottille réduite.

Il est évident que le calcul des gains économiques est bien trop simplifié, mais des évaluations plus complexes indiquent des rendements de même valeur. (Beaucoup dépend des estimations sur les prises et les prix futurs; les estimations figurant ci-haut ne comprennent aucun changement sur ces deux points.) Ce montant est impressionnant et reflète les énormes dépenses inutiles qu'on a laissées s'accumuler dans ces pêches, tel que je l'ai indiqué à plusieurs reprises.

Afin d'atteindre cet objectif, les gains n'entraînent aucun coût économique réel en fonction de demandes en main-d'oeuvre et en capital, bien qu'il exige une compensation pour ceux qui sont appelés à retirer de la pêche leurs investissements en main-d'oeuvre et en capital, dans un avenir immédiat. Cependant, tel que je le mentionne ci-dessous, même le montant compensatoire requis est très loin d'atteindre les gains.

Aussitôt que l'on pourra réduire la flottille, on pourra réaliser des gains plus importants. Si le gain annuel de \$80,000,000 est reporté à dix ans, sa valeur actuelle n'atteindra qu'environ un quart des \$530,000,000. (Une analogie est, d'une part, la différence entre la valeur d'une obligation ou d'une rente qui commence à produire des intérêts de façon immédiate et perpétuelle et, d'autre part, une valeur qui ne produit rien au cours des dix premières années.)

Il faudrait accélérer la mise en oeuvre du programme de réduction pour plusieurs autres raisons, les plus urgentes étant les suivantes:

- i) Le besoin critique de réduire les prises afin d'accroître les stocks naturels pour au moins deux cycles de vie du saumon; il sera difficile de le faire sans réduire la flottille.
- ii) Le besoin d'améliorer la gestion du procédé de pêche et les règlements relatifs aux stocks et aux rende-

ments, qui seront favorisés par des flottilles susceptibles d'être mieux gérées.

- iii) Le besoin d'améliorer les rendements de la pêche afin de permettre l'imposition de redevances sur les débarquements.
- iv) Le besoin d'améliorer les aspects économiques de la pêche en raison des marchés internationaux du poisson de plus en plus faibles et des coûts d'exploitation croissants dans les pêches.
- v) La responsabilité du Gouvernement à garantir des prêts destinés aux pêcheurs. Comme je l'indique dans le chapitre 13, le Ministère garantit des prêts consentis aux pêcheurs par les banques. De tels prêts accordés aux pêcheurs de la côte du Pacifique s'élèvent à \$50,000,000 et sont actuellement en souffrance. Au moment de rédiger ce rapport, on m'a informé qu'un tiers de ces prêts étaient en souffrance et qu'on pourrait avoir recours aux dispositions des garanties. Le Gouvernement est donc menacé par la possibilité d'avoir à respecter ces garanties aux prêteurs, avec des chances incertaines de recouvrer la plupart des argents, même si les bateaux sont confisqués. Par ailleurs, si on se servait des fonds pour retirer un certain nombre des unités de pêche détenant des permis, on pourrait alléger le problème de financement et le problème à long terme de la capacité excédentaire.
- vi) La possibilité actuelle qu'offre l'état critique des pêches, de réduire la flottille à un coût relativement bas, fournit en même temps une solution de rechange à la faillite de plusieurs titulaires de permis.

Une réduction de la flottille répondrait à tous ces besoins. D'un autre côté, si aucune mesure n'est prise afin de réduire la capacité excédentaire et de prévenir toute nouvelle expansion, l'industrie des pêches, à mon avis, n'a rien de prometteur.

#### **Les responsabilités du Gouvernement face à la réduction de la flottille**

L'industrie de la pêche a largement appuyé les recommandations faites dans mon rapport préliminaire, concernant une importante réduction de la flottille, y compris l'achat de la capacité excédentaire par le Gouvernement. Toutefois, d'autres ont manifesté des réserves face à une telle intervention de la part de l'État qui a lui-même hésité à étayer cette proposition. J'estime que quelques-unes des réserves se fondent sur des conceptions erronées quant aux responsabilités du Gouvernement à ce sujet. Il faudrait alors définir de façon précise ces responsabilités.

Il n'est pas surprenant que ces questions ne sont pas comprises; il est inhabituel de proposer que le Gouvernement devrait délibérément tenter de réduire la capacité excédentaire de production dans l'industrie privée. Ce

besoin découle, en somme, d'un problème unique et complexe.

Que le Gouvernement n'émette pas plus de permis de récolte de poisson que les ressources peuvent soutenir, voilà ce qui constitue le point essentiel. S'il émet trop de permis, il lui incombe d'en réduire le nombre. En d'autres termes, le Gouvernement doit se charger de réduire les privilèges de pêche lorsque leur nombre est manifestement excessif. Cette responsabilité repose sur des règlements et d'innombrables documents à l'appui qui énoncent de façon précise les responsabilités que le Gouvernement fédéral doit assumer pour protéger et gérer les ressources halieutiques, et sur le fait que les flottilles de pêche peuvent gêner (et gênent sans aucun doute) l'exercice de sa juridiction en ce sens. En outre, les politiques fédérales sur les pêches ont visé anciennement, et plus précisément au cours des dernières années, "la mise en valeur ordonnée des pêches".<sup>9</sup> Cette orientation laisse évidemment sous-entendre qu'il doit promouvoir un rendement économique qui est entravé au fur et à mesure que la capacité de la flottille devient excessive.

Si un gouvernement émettait des permis autorisant la coupe de bois, la prise d'eau d'un cours d'eau ou l'exploitation des terres destinées à la culture du fourrage et qu'il devenait évident par la suite que les ressources étaient en danger à cause de l'émission d'un trop grand nombre de permis, nous nous attendrions certainement que le gouvernement en cause réduise le nombre ou atténue la portée des privilèges. Les conditions actuelles dans nos pêches sont de cet ordre; chaque année le Gouvernement émet un trop grand nombre de permis de pêche pour maintenir une industrie saine. Il doit donc diminuer le nombre de privilèges de pêches qui sont présentement en vigueur.

#### **Les solutions de rechange**

La question qui se pose maintenant est de découvrir la façon selon laquelle le Gouvernement peut réduire le nombre de privilèges de pêche dans la situation actuelle. Certains observateurs recommandent simplement de laisser les pêcheurs faire faillite si les ressources halieutiques ne peuvent pas subvenir à leurs besoins. Je ne peux pas appuyer cette prise de position. Outre le fait qu'il soit complètement inacceptable qu'un Gouvernement laisse l'industrie fluctuer de façon inefficace après avoir invité, en fait, un trop grand nombre de pêcheurs à partager les ressources limitées, cette proposition confond la faillite avec un programme de réduction de la capacité de pêche autorisée. Lorsqu'un propriétaire de bateau n'est plus capable de respecter ses engagements financiers, ses créanciers peuvent saisir son bateau. D'ordinaire, le bateau est ensuite vendu au meilleur prix possible. Cependant, ni le bateau, ni le permis ne disparaissent; ils sont transférés à d'autres particuliers comme le confirme l'ex-

périence de ceux qui travaillent dans l'industrie de la pêche.

À moins que l'on trouve une formule quelconque de rachat ou d'autres méthodes pour éliminer la capacité de pêche, nous serons toujours dans ce cercle vicieux. Un certain nombre de pêcheurs feront faillite; leur bateau, en retour, sera vendu par ceux-ci ou par la banque à d'autres pêcheurs qui s'en iront pêcher et mettront ainsi plus de pression sur les ressources; ils captureront alors le poisson que d'autres auraient pu prendre.<sup>10</sup>

En somme, il est faux de s'attendre que les forces du marché réussissent à éliminer les privilèges de pêche ou la capacité excédentaire de la flottille autorisée.

La solution la plus attirante est celle qui veut que le Gouvernement établisse des dispositions relatives à l'émission des permis pour permettre à l'industrie de se rationaliser. Dans certains cas, on peut le faire par voie d'un système de contingentements transférables comme celui que je recommande dans le prochain chapitre. Toutefois, cette solution n'est pas en oeuvre actuellement pour les flottilles de pêche du saumon et de hareng rogué. Nous sommes donc nettement portés à conclure que le Gouvernement doit réduire le nombre de permis de pêche du saumon et du hareng rogué et la façon la plus équitable de le faire est en compensant les titulaires de permis qui cèdent volontairement leur permis.

### La politique de compensation

Au cours de mes audiences publiques, une diversité d'opinions ont été exprimées sur l'efficacité du programme de réduction de la flottille. Plusieurs ont critiqué les programmes de rachat antérieurs en disant, le plus souvent, que les bateaux achetés étaient ordinairement petits, anciens et délabrés et ne comptaient que pour une petite partie des prises. En les éliminant de la flottille, cela n'a donc pas amélioré le rendement du reste des bateaux. Les résultats de mes enquêtes indiquent que ces critiques ne sont pas justifiables; les bateaux achetés dans chaque catégorie d'engin avaient enregistré des débarquements près de la moyenne de ceux de cette catégorie. Dans tous les cas, il semblait que cette inquiétude reflétait un certain degré de malentendu. Le point principal est que l'on a éliminé les permis tandis qu'ils auraient pu être transférés (et le seraient probablement déjà) à de nouveaux bateaux avec une capacité de pêche plus importante. Certes, les acquisitions de bateaux plus anciens et plus coûteux ont probablement permis d'éliminer plus de tonnage autorisé pour la somme d'argent dépensée.

L'appui donné au programme de rachat est ordinairement conditionnel; des groupes différents ont des opinions opposées quant à savoir qui devrait supporter les

coûts, quels secteurs de la flottille il faudrait réduire le plus, qui devrait administrer le programme, etc. Cependant, depuis la publication de mon Rapport préliminaire, qui comportait une révision des problèmes et des propositions précises sur un programme de réduction de la flottille organisé de façon indépendante, je peux signaler que pratiquement toutes les organisations de pêche commerciale ont appuyé les mesures visant à réduire la capacité de pêche de la flottille, bien qu'il subsiste toujours des opinions divergentes sur sa mise en oeuvre.

Un programme de réduction de la flottille doit respecter certaines conditions. D'abord, il incombe de donner des précisions sur l'étendue du projet de réduction. Le manque de précisions à cet égard, dans mon Rapport préliminaire, a causé de l'inquiétude chez les pêcheurs.

“Le programme de rachat proposé a fait l'objet de nombreuses discussions et controverses parmi les représentants de l'industrie. En général, la plupart des groupes industriels ont bien réagi face au concept, mais ils posent des questions quant à la structure exacte du programme. Ils se préoccupent du fait que la structure définitive de la flottille (après la mise en oeuvre du programme) n'ait pas été bien établie ou exposée clairement; chaque groupe craint qu'il soit touché désavantageusement par le programme. En d'autres termes, chaque organisation s'inquiète de la possibilité qu'elle constituera le groupe qui devra supporter les coûts et, de ce fait, ne profitera pas des avantages du programme”.<sup>11</sup>

Mes propositions destinées à réduire le nombre de bateaux pour atteindre celui de la flottille cible au cours d'une décennie, visent à éliminer cette incertitude.

En deuxième lieu, il doit s'agir d'un programme important capable d'éliminer une partie importante de la capacité de pêche autorisée afin d'amortir les effets des ajustements à la flottille cible proposée. Troisièmement, le programme doit se concentrer sur les permis par opposition aux bateaux. Quatrièmement, les pêcheurs et les propriétaires de bateaux doivent participer aux activités du programme et être capables d'exercer leur action sur celles-ci. En cinquième lieu, il faut que les coûts soient partagés entre le Gouvernement et ceux qui s'attendent de profiter le plus directement de la rationalisation de la flottille, notamment les titulaires des permis de pêche. Sixièmement, le programme doit constituer une entité financière, c'est-à-dire il doit avoir ses propres sources de fonds, être capable de s'auto-financer et être comptable. Il doit être conçu de façon à minimiser les pressions de plus en plus fortes sur la valeur des permis à mesure que la réduction de la flottille est mise en oeuvre. Enfin, il faut que le programme de rachat soit étayé par des règlements rigoureux et une administration rigide des disposi-

tions relatives à l'émission des permis afin de combler les lacunes, réduire le nombre de nouveaux permis émis à discrétion et exercer un contrôle plus étroit sur le remplacement de bateaux, qui autrement menaceraient toute tentative visant à réduire la flottille.

Il faut insister sur deux points. D'abord, la responsabilité principale du Gouvernement se limite aux permis et non aux bateaux. Le nombre d'unités dans la flottille sera régi par le nombre de permis émis. Toutefois, ces derniers ont été créés par le Gouvernement qui doit s'en occuper. Par comparaison, les bateaux appartiennent strictement aux pêcheurs qui les ont conçus eux-mêmes. La responsabilité du Gouvernement envers les bateaux est donc moins directe. L'ultime objectif du programme de réduction de la flottille est d'éliminer la capacité de pêche excédentaire autorisée, mais la réduction du nombre de permis émis par le Gouvernement constitue l'instrument à cette fin. Quelquefois, on peut accélérer l'acquisition des permis en achetant des bateaux, mais il ne faudrait recourir à cette méthode qu'en de rares circonstances. Mes propositions actuelles, décrites ci-dessous, empêchent le Gouvernement de s'immiscer directement dans l'acquisition de bateaux.

Le deuxième point porte sur le montant compensatoire devant être versé aux détenteurs de permis qui ont cédé leur privilège. Le montant approprié ne peut pas être inférieur à la valeur qu'a le permis sur le marché privé; autrement, il serait plus avantageux de le vendre en privé. De plus, il ne doit pas dépasser cette valeur; tout paiement à l'excès du minimum nécessaire pour retirer le nombre souhaité de permis gênerait le degré de rationalisation qui pourrait être atteint avec les fonds accessibles. Il faut donc mettre l'accent sur ce point, car nombre de participants ont suggéré que les fonds de compensation soient fondés sur certains facteurs, tels que les gains récents, l'âge du bateau ou du pêcheur, etc. Pour les raisons données, ces facteurs manqueraient de servir l'objectif visé.

*L'organisation et le but* Je propose donc un programme visant à réduire les flottilles de pêche du saumon et du hareng rogué, au cours d'une période transitoire, par voie de l'Office des permis de pêche du Pacifique, mentionné au chapitre 8. Les pêcheurs qui céderont volontairement leur permis se verront offrir un montant compensatoire équitable. Plus précisément, je recommande que les mesures suivantes soient prises:

**18. Au cours de la période transitoire de dix ans commençant en 1983, l'Office des permis de pêche du Pacifique doit réduire la capacité excédentaire autorisée dans les flottilles de pêche du saumon et du hareng rogué (c'est-à-dire la différence entre les flottilles actuelles et l'objectif de flottille), offrant des compensations aux titulaires qui renoncent volontairement à leur permis.**

**19. Pour ce faire, l'Office doit avoir la capacité et les pouvoirs de conclure des contrats, de prendre des mesures à l'égard des permis et des bateaux, d'emprunter et d'investir de même que de s'occuper de ses propres finances.**

L'objectif devrait viser à réduire la capacité autorisée aussi rapidement et efficacement que les fonds le permettent. Puisque la portée du mandat de l'Office s'étend aux deux pêches et que les fonds proviennent des deux séparément (tel que je le suggère ci-dessous), il faut une certaine orientation pour ce qui est de l'affectation de fonds entre les deux pêches. Je recommande donc ce qui suit:

**20. L'Office doit affecter ses fonds de façon à diminuer la capacité des flottilles de pêche du saumon et du hareng rogué proportionnellement aux fonds reçus de chaque pêche.**

**21. Pour chacune des pêches, l'Office doit utiliser les fonds, dont il dispose en une année, pour réduire autant que possible la capacité autorisée en acceptant la demande la plus faible de compensation demandée par tonne.**

Afin de traiter le problème des permis de pêche du hareng rogué au filet maillant, qui n'indiquent nullement le tonnage du bateau, l'Office devrait leur attribuer un tonnage standard à cette fin, fondé sur la moyenne statistique de la capacité de prise de ces bateaux comparative aux bateaux de pêche à la senne.

L'Office n'aura pas besoin de concentrer ses activités sur les catégories d'engin individuel à l'intérieur de chaque pêche parce que la proposition sur l'attribution des prises, faite antérieurement dans ce chapitre, protégera dans tous les cas les intérêts des titulaires de pêche dans chaque secteur. L'Office ne devrait non plus se préoccuper des zones où les permis retirés s'appliquent; dans chaque cas, les permis portant sur les zones, où la capacité est la plus excessive, supporteront la valeur la moins élevée.

Pour retirer des permis au coût le moins élevé, l'Office devrait périodiquement et publiquement inviter des soumissions secrètes de la part des titulaires de permis dans chacune des deux pêches et accepter les moins exigeantes en tenant compte des fonds disponibles. Je propose que l'Office n'achète pas habituellement des bateaux détenant des permis, mais si certaines circonstances surgissent, il pourrait s'avérer plus opportun d'acquérir les permis, les bateaux ou les deux. Quelle que soit la méthode choisie par l'Office, il devrait lui incomber de prendre les mesures qui s'imposent pour la soumission la plus favorable qu'il a obtenue et ce, indépendamment de toute priorité politique ou sociale. Somme toute, l'objectif de l'Office devrait viser à réduire la capacité de pêche autorisée excédentaire à celle prévue pour les flottilles cibles.

*Le financement* Le financement du programme de compensation devrait être partagé par l'industrie, car elle peut s'attendre de profiter des avantages, et le Gouvernement, parce qu'il est directement responsable d'assurer que seul le nombre approprié de privilèges de pêche soit émis.

**22. L'Office des permis de pêche du Pacifique doit obtenir des fonds de quatre sources:**

- i) Une subvention initiale de \$10,000,000 du Gouvernement fédéral.
- ii) Chaque année, un paiement égal aux redevances payées cette année-là pour le hareng rogué, plus la moitié des redevances payées pour le saumon (l'autre moitié irait à la mise en valeur de la ressource telle que décrite au chapitre 5). Le montant serait doublé par une subvention équivalente du trésor fédéral.
- iii) Chaque année, des paiements du Gouvernement fédéral équivalant aux revenus tirés des soumissions pour les permis de pêche du saumon et du hareng rogué.
- iv) Emprunts. L'Office devrait pouvoir emprunter, contre ses revenus prévus, un maximum de \$100,000,000.

La subvention initiale est approximativement le montant des droits des permis supplémentaires, avec intérêts, qui ont déjà été recueillis aux fins du programme de réduction de la flottille, au cours des dernières années, et qui n'ont pas encore été dépensés. Les revenus découlant des redevances (plus une somme égale du Gouvernement) et des ventes de permis assureront un financement continu à l'Office. Le pouvoir d'emprunt permettra à l'Office d'engendrer des avantages plus considérables en réduisant la flottille le plus possible, durant les premières années, avant qu'il puisse réaliser la partie la plus importante de son revenu. J'insiste sur le fait que la structure corporative proposée pour l'Office est une condition essentielle du programme recommandé de réduction de la flottille. Il s'agit du seul moyen par lequel on peut rendre compte séparément des fonds affectés à cette fin. On pourra de ce fait libérer ces fonds des caprices de la budgétisation annuelle du Gouvernement. Les méthodes établies du Conseil du Trésor et des ministères gouvernementaux ne conviennent pas à une activité de ce genre; elles doivent être flexibles et efficaces de même que favoriser des prises de décisions financières indépendantes et rapides. Cette activité doit être largement séparée du ministère des Pêches et des Océans et doit prévoir un degré important de contrôle par l'industrie de la pêche. La structure globale proposée respecterait donc les conditions essentielles d'un programme de réduction de la flottille.

En 1993, on aura atteint le nombre de bateaux de la flottille cible. Par la suite, le régime plus méthodique d'émission des permis de pêche fournira au Gouvernement un meilleur contrôle sur l'expansion de la flottille. À ce moment-là, il faudra alors examiner le besoin de l'Office de s'occuper de la compensation destinée aux titulaires qui renoncent à leur permis. Cependant, l'Office devrait continuer à s'occuper de leur émission et de leur appel.

**Les répercussions financières et économiques**

On peut concevoir les conséquences économiques par une simple considération de l'étendue des possibilités. D'une part, aucun permis ne serait retiré durant la période transitoire. En présumant, comme auparavant, que la flottille atteigne présentement le seuil de rentabilité et qu'il n'y ait pas d'augmentation de prises de poisson, des coûts ou des prix au delà du taux d'inflation, aucun gain ne s'accumulerait avant la fin de la période transitoire. Avec la flottille réduite de moitié, les gains nets annuels de \$80,000,000, dont on a parlé antérieurement, commenceraient alors à s'accumuler. À un taux d'escompte de quinze pour cent, la valeur actuelle de la nouvelle série de gains nets (dans dix ans d'aujourd'hui) s'élèverait à \$132,000,000.

D'autre part, l'Office des permis de pêche du Pacifique achèterait et retirerait toute la capacité en excédent de la flottille cible, au cours de la première année. Le gain annuel de \$80,000,000 commencerait alors à s'accumuler immédiatement et comporterait une valeur actuelle de \$533,000,000.

Tel que je l'ai proposé comme troisième solution de rechange, les permis temporaires seraient annulés graduellement et la capacité en excédent de la flottille cible serait retirée par quantité égale durant chaque année de la période transitoire de dix ans. Dans ce cas, la valeur actuelle des gains s'élèverait à \$308,000,000.

Les versements compensatoires nécessaires dans chacun des trois cas peuvent également être calculés. Dans le premier cas, ils égaleraient zéro. L'autre cas requiert toutefois que l'on fasse des estimations hypothétiques sur la valeur du permis. Pour des fins d'illustration, on pourrait peut-être présumer que les permis de pêche du saumon ont une valeur moyenne de \$50,000, les permis de pêche à la senne et au filet maillant du hareng rogué, \$65,000 et \$17,500 respectivement, et que ceux-ci diminueront à un rythme continu jusqu'à ce que le tout soit dépensé, au moment de leur expiration en 1992. Durant la première année, il faudrait \$132,000,000 en versements compensatoires pour acheter et retirer la moitié de la capacité autorisée. En ce qui concerne le troisième cas, les versements compensatoires seraient distribués sur une période transitoire de dix ans et comporteraient une valeur actuelle de

\$50,000,000. Même si on permettait alors une compensation raisonnable, les avantages financiers liés à la réduction de la flottille seraient importants.

Nous pouvons résumer, comme suit, les perspectives de ce programme en tenant compte du point de vue financier plus étroit du Gouvernement. Ses contributions financières directes comportent une subvention initiale de fonds déjà recueillie de la pêche commerciale pour cette fin, et d'autres fonds devant provenir principalement de l'industrie de la pêche. En parlant de revenu, les redevances proposées de la pêche du hareng rogué et la moitié des redevances de la pêche du saumon s'élèveront initialement à environ \$7,500,000 annuellement, et sans permettre d'augmentation des débarquements, des prix réels ou du taux de redevances; cela signifie une valeur actuelle escomptée (à 15 pour cent) de \$50,000,000. La moitié des redevances de la pêche du saumon affectée à la mise en valeur est supplémentaire.

Quant aux primes offertes durant les ventes aux enchères, d'autres revenus s'accumuleront sous forme de versements annuels et, à la longue, on peut s'attendre que ceux-ci produisent des revenus plus importants. Le rendement net de la flottille cible est évalué à \$80,000,000 annuellement et, aussi longtemps que les ventes aux enchères garderont un caractère concurrentiel, on peut s'attendre à ce que la plus grande partie de ce rendement soit affecté à des versements compensatoires. En raison des délais survenus dans ce programme (tout au long de la décennie subséquente, un certain nombre de titulaires détiendront des permis acquis durant la période transitoire et avant que le nombre de bateaux de la flottille cible soit atteint), le revenu annuel ne sera pas réalisé dans sa forme intégrale avant la dix-neuvième année. Si nous présumons que ces revenus augmenteront continuellement à partir de la première année, pour atteindre \$80,000,000 pendant la dix-neuvième, ils auront une valeur actuelle (escomptée à un taux de quinze pour cent) de \$158,000,000. J'exclus ici les revenus découlant des droits de permis, parce que j'ai suggéré qu'ils ne couvrent que les frais administratifs.

La participation financière du Gouvernement dans ce programme devrait être vue à la lumière de mes propositions complémentaires, dans le chapitre 13, sur l'abolition des subventions et des dégrèvements fiscaux, (qui se sont élevés récemment à plusieurs millions de dollars annuellement), de même que des engagements du Gouvernement envers les garanties de prêt.

#### Les ventes des bateaux

J'ai mis l'accent sur le fait que l'Office devrait concentrer ses efforts à retirer les privilèges de pêche et non les bateaux. Cependant, s'il juge qu'il est plus opportun d'acquérir les bateaux, il lui incomberait peut-être de les

vendre lorsque le marché des prix est le plus fructueux, dans les pêches du Pacifique et ailleurs, et de recycler les recettes afin de retirer un nombre additionnel de permis. On m'informe que plusieurs pays en voie de développement (parmi ceux auxquels le Canada accorde une aide financière prioritaire)<sup>12</sup> ont exprimé un vif intérêt dans les bateaux de pêche de la côte ouest. Je recommande donc ce qui suit:

- 23. Les organismes d'aide à l'étranger du Gouvernement canadien doivent étudier avec soin les possibilités de disposer des bateaux excédentaires de façon à faciliter le programme de réduction de la flottille.**

#### LA POLITIQUE DE REMPLACEMENT DE BATEAUX

Un programme de réduction de la flottille n'aura des répercussions continues que si l'on peut empêcher le reste de la flottille d'élargir sa capacité. Tel que je l'ai déjà expliqué, en vertu du nouveau régime restrictif d'émission des permis de la flottille de pêche du saumon, le nombre de bateaux a diminué, mais on remarque que le reste des bateaux sont plus gros, plus puissants, plus chers et bien plus efficaces sur le plan de la capacité de prise. En effet, la plupart des avantages prévus des anciennes restrictions imposées sur les permis et les activités du programme de rachat ont été éliminés par des remplacements de bateaux. Les mesures restrictives sur ces derniers, il est évident, sont nettement insuffisantes comme moyen destiné à prévenir l'expansion de la capacité de pêche.

Dans mon Rapport préliminaire, j'ai recommandé, comme mesure intérimaire pour décourager d'autres investissements dans de nouveaux bateaux, que les règlements sur le remplacement d'unités de pêche du saumon soient plus rigoureux en mettant l'accent sur la réduction de la taille admissible d'un bateau de remplacement de 100 pour cent à 80 pour cent de sa longueur et de son tonnage. On a critiqué cette proposition; parmi d'autres points soulevés, on a mentionné que de tels règlements toucheraient de façon défavorable les propriétaires de petits bateaux à cause que la réduction de 20 pour cent rendrait un certain nombre d'unités inaptes à la navigation, dangereuses et inefficaces.

L'inquiétude manifestée touchait les remplacements de vieux bateaux par de nouveaux bateaux plus puissants. En ce qui a trait au programme de réduction de la flottille proposé ci-haut, qui laissera un nombre important de bateaux d'occasion sur le marché, on peut mieux traiter ce problème en interdisant à d'autres bateaux construits plus récemment de pratiquer ces pêches, à l'heure actuelle. Je propose donc les recommandations suivantes:

- 24. Sauf ceux qui sont déjà en construction au moment de la publication du présent rapport, aucun bateau ne**

doit pouvoir faire l'objet d'un permis de pêche commerciale au cours des dix ans de la période de transition. Il peut peut-être y avoir des exceptions dans le cas de nouvelles pêches ou de circonstances inhabituelles, mais non dans le cas d'aucune pêche établie.

25. Les titulaires doivent avoir le droit de remplacer leurs bateaux par d'autres déjà porteurs de permis de pêche commerciale, sous réserve des limites établies pour le remplacement en fonction des pieds et des tonnes. Les titulaires de permis de pêche du hareng au filet maillant doivent pouvoir remplacer sans restriction leurs chalands par d'autres chalands.
26. Il faut demander à l'Office des permis de pêche du Pacifique (proposé au chapitre 8) de voir si une nouvelle politique de remplacement des bateaux s'impose après 1993 et de faire des recommandations à cet égard.

Ces propositions permettront à tout propriétaire de bateau, qui souhaite le remplacer ou dont le bateau a été détruit, de le remplacer par un autre, aussi longtemps qu'il satisfait aux critères relatifs à la taille et n'a pas été construit dernièrement. Le programme de réduction de la flottille doit assurer que des bateaux de pêche commerciale, déjà munis de permis, seront disponibles à l'achat au cours de la période transitoire.

Après la période de transition, l'Office des permis de pêche du Pacifique pourra répondre aux besoins nécessaires pour ajuster la taille et la structure de chaque flottille, en augmentant ou diminuant la capacité qu'il autorise dans chaque secteur, par l'émission de nouveaux permis. Cette méthode offre un moyen efficace pour contrôler la flottille. Les redevances proposées, l'élimination des subventions et les contrôles sur le remplacement de bateau devraient contrer la tendance vers une expansion de la flottille.

### LES POSSIBILITÉS À LONG TERME

L'ensemble des propositions énoncées dans ce chapitre constitue une tentative de surmonter les obstacles de la rationalisation de la flottille. Ce projet est ambitieux, mais peut être géré. De plus, je ne vois pas de mesures pouvant être adoptées graduellement, qui seraient très prometteuses. Celles qui ont été suggérées ont été conçues de façon à fournir une structure aux règlements gouvernementaux et encourager l'industrie à essayer d'améliorer ses propres structures et son propre rendement.

Je veux toutefois insister de nouveau sur le fait que ces dispositions relatives à l'émission des permis de pêche nécessiteront une adaptation et une élaboration continues. Si l'on mène à bonne fin mes propositions, dans dix ans, nous pourrions nous attendre à ce que les flottilles de pêche du saumon et du hareng rogué soient d'une taille

inférieure et jouissent de rendements économiques supérieurs. Elles seront régies par un régime d'émission des permis plus satisfaisant qui identifiera les groupes de titulaires de permis avec chacune des trois régions de gestion. Cependant, il ne s'agira pas de la flottille idéale. Certains secteurs auront besoin d'autre réduction, notamment dans la pêche du hareng et probablement dans la pêche du saumon, au fur et à mesure que la technologie se perfectionne et que de nouvelles méthodes innovatrices de production et de récolte des ressources halieutiques sont mises à point, à moins que les prises disponibles se soient accrues de façon importante. De surcroît, la composition des types d'engin des flottilles aura besoin d'être modifiée avec le temps.

Comme je l'ai expliqué antérieurement, la méthode qui consiste à réglementer les flottilles par voie de mesures restrictives sur la taille des bateaux est inadéquate à la longue. En fait, tel que je le suggère dans ce chapitre, les changements aux deux pêches principales n'entraînent pas un système de longue durée comme ceux que je propose pour les plus petites pêches dans le prochain chapitre. En apportant ces changements, les pêcheurs et le Gouvernement devraient donc réfléchir aussi aux mesures subséquentes. Ces dernières devront tenir compte des circonstances modifiées à ce moment-là. Voici toutefois quelques solutions possibles qui pourraient être retenues.

- i) Prises contingentées individuelles - Le genre de contingents individuels que je propose pour les autres pêches, dans le chapitre suivant, serait plus difficile à appliquer aux pêches du saumon et du hareng rogué. Toutefois, en tenant compte des plus petites flottilles autorisées par engin et du régime des permis de zone, les possibilités seront bien plus rentables, spécialement pour la pêche du hareng. Le Syndicat des pêcheurs unis et travailleurs assimilés a élaboré des idées de ce genre pour l'industrie de la pêche du hareng rogué. À mon avis cependant, leurs suggestions pourraient être améliorées en atténuant le règlement proposé sur l'égalité rigoureuse des contingents non transférables et l'exigence voulant que les pêcheurs continuent de pêcher chaque année.<sup>13</sup> Un système comme celui que je propose dans le prochain chapitre, pour la pêche du hareng de consommation et d'appât, pourrait fort bien fournir les moyens requis pour la rationalisation des pêches. Avec les permis d'engin et l'attribution des prises, on n'a pas besoin d'adopter immédiatement l'ensemble d'un tel système; on pourrait se concentrer d'abord sur les secteurs les plus appropriés, tels que le secteur de la pêche au filet maillant du hareng rogué dans la zone sud. En ce qui regarde la pêche du saumon, le secteur de la pêche à la traîne dans certaines régions offre probablement les possibilités les plus prometteuses. En outre, avec l'expérience des contingents dans

d'autres pêches, il est certain que les pêcheurs réagiront plus favorablement qu'ils l'ont fait jusqu'ici. Les pêcheurs à la traîne de l'État de Washington sont déjà en train d'examiner un tel système.

- ii) Coopératives - En principe, la pêche du hareng rogué convient bien à une coopérative de pêcheurs qui utilisent un type d'engin dans une zone donnée. La coopérative peut organiser un plan de pêche efficace, envoyer le nombre et le genre de bateaux nécessaires pour capturer les prises et diviser en quote-parts les rendements parmi les membres. On pourrait bien le combiner avec un système de prises contingentées individuelles qui constituerait la base pour déterminer les parts. Des groupes de pêcheurs de saumon, tels que les pêcheurs au filet maillant, qui pratiquent ce métier depuis longtemps dans un estuaire particulier, pourraient trouver avantageux de prendre des arrangements semblables dans le cadre d'un régime d'émission des permis de sous-zone.
- iii) Pêche en milieu restreint - Avec les autres changements dans la gestion et l'administration des pêches proposés ailleurs dans ce rapport, nous pouvons nous attendre à ce que le nombre limité de permis de pêche pour récolter de petits stocks dans des zones précises, augmente à l'avenir. Bien sûr, ces arrangements pourraient être liés aux coopératives de pêcheurs.
- iv) Permis de culture à bail du poisson en milieu marin - Dans le chapitre 11, j'ai recommandé un régime de permis pour la culture à bail du poisson en milieu marin, pour l'élevage du saumon en milieu océanique et pour le départ de quelques projets pilotes. À la longue, le régime pourrait s'avérer avantageux à une échelle plus importante, comme il l'a été dans d'autres pays.

J'ai insisté sur le fait qu'il ne s'agissait pas de recommandations, mais de suggestions seulement devant être considérées à plus long terme.

Au début de ce long chapitre, j'ai indiqué que mes propositions visaient quatre objectifs principaux. Le premier comportait l'amélioration du rendement économique et de la gestion des pêches du saumon et du hareng rogué en diminuant la capacité excessive de pêche. Le programme

proposé de réduction de la flottille est conçu afin d'accomplir cette tâche et favoriser davantage la rationalisation de ces pêches. Pour ce qui est du deuxième objectif, il était de voir à ce que les flottilles plus petites et plus saines ne prennent pas une expansion qui nuirait au programme de réduction. En éliminant les subventions destinées à la construction et à l'amélioration de bateaux (recommandé dans le chapitre 13), en interdisant l'accès de nouveaux bateaux dans ces pêches et en tenant compte des redevances proposées, nous pourrions faire disparaître la tendance vers une expansion des flottilles. De plus, la proposition détaillée relative à l'émission de permis d'engin aidera à réduire l'expansion de la capacité de pêche.

Le troisième objectif consistait à faire en sorte que les changements nécessaires soient équitables à ceux directement touchés et ne désorganisent pas forcément et soudainement les pêcheurs et les investissements engagés dans ces pêches. Mon programme proposé de réduction de la flottille a été conçu pour une mise en oeuvre progressive. Il assure une garantie et des méthodes de prévisibilité pour au moins dix ans. Il offre également plusieurs options aux titulaires de permis établis. Il protège ceux qui retireront volontairement leur permis de pêche, contre la concurrence extérieure pour les nouveaux permis et leur assure une juste compensation. Il garantit de façon continue que l'attribution des prises sera équitable pour tous les secteurs.

Le dernier objectif visait à adopter un régime d'émission des permis de pêche plus méthodique et efficace. Mes recommandations contenues dans ce chapitre élimineraient les aspects contradictoires entre les dispositions relatives à l'émission des permis de ces deux pêches connexes, assureraient une garantie à long terme aux pêcheurs, supprimeraient une diversité de règlements inutiles et permettraient régulièrement au Gouvernement d'ajuster le nombre et le type de permis en vigueur.

L'effet combiné de ces changements devrait assurer la structure requise pour la mise en oeuvre d'un programme favorable de réduction de la flottille qui, en retour, constituerait l'élément clef d'une amélioration permanente dans ces pêches.

## RENVOIS

1. The Fisheries Association of B.C., pièce accessoire 186, page 4.
2. Ministère des Pêcheries, Communiqué de presse, 6 septembre 1968.
3. Voir G. Alex Fraser, *License Limitation in the British Columbia Salmon Fishery*, Service des pêches et de la mer, Environnement Canada, Série de rapports techniques no PAC/T-77/13. Vancouver 1977. Peter H. Pearse, *Rationalization of Canada's West Coast Salmon Fishery: An Economic Evaluation in Economic Aspects of Fish Production*. Organisation pour la coopération et le développement économique, Paris 1972, pages 172-202. Blake Campbell, *Problems of Over-expansion in the Salmon Fleet in British Columbia*, Department of Fisheries and Forestry. Vancouver 1971. P.H. Pearse et J.E. Wilen, *Impact of Canada's Pacific Salmon Fleet Control Program*, *Journal de l'Office des recherches sur les pêcheries du Canada*, 37(7). 1979, pages 764-9.
4. Pour aggraver le problème, plusieurs des permis de pêche du saumon émis pour les bateaux, qui n'ont pas fait l'objet de pêche de cette espèce, ont été transférés plus tard à de nouveaux bateaux de pêche du saumon. De cette façon, la flottille de pêche active du saumon a augmenté d'environ 80 senneurs.
5. Association des pêcheurs détenant des "permis de pêche originaux B", pièce accessoire 56.
6. "Rapport intérimaire: Sous-comité chargé de la division des prises de saumon". Préparé par le ministère des Pêches et des Océans, 1980.
7. D. Dawson, pièce accessoire 185, est une soumission traitant principalement de ce sujet. Veuillez consulter également la transcription de l'examen de cette pièce accessoire.
8. *West Coast Salmon Fleet Development Committee Report*. Service des pêches et de la mer, ministère de l'Environnement, Vancouver, avril 1973, page 7.
9. *Développement économique du Canada durant les années 1980*, Gouvernement du Canada, novembre 1981, page 17.
10. The Fisheries Association of B.C., pièce accessoire 186, page 4.
11. The Native Brotherhood of British Columbia, pièce accessoire 198, page 37.
12. R.W. Perry, pièce accessoire 109.
13. "Déclaration sur le régime d'émission des permis de pêche et sur la gestion du hareng rogué", préparée pour la Conférence sur la pêche du hareng rogué, du Syndicat des pêcheurs unis et travailleurs assimilés, tenue en 1981.