

## CHAPITRE 10

## L'ÉMISSION DE PERMIS POUR LES PÊCHES COMMERCIALES LES MOINS IMPORTANTES

*...il existe à l'heure actuelle une vaste gamme de permis qui, sur le plan de l'administration, ne sont que des barrières, qui défient lourdement l'établissement des banques de données et la compétence du personnel extérieur chargé de l'émission des permis, de la mise en oeuvre et l'application des règlements et qui souvent, non seulement embrouillent, mais créent toute sorte d'entraves aux participants des pêches.*

MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS<sup>1</sup>

J'ai tracé, au chapitre 8, l'ébauche détaillée d'une politique globale des pêches commerciales sur la côte du Pacifique et, au chapitre 7, j'ai présenté les deux pêches les plus importantes, celle du saumon et celle du hareng rogué. Je traite ici des pêches qui restent. Elles embrassent des ressources naturelles très variées, et soutiennent une importante activité économique, soit des débarquements d'une valeur annuelle de \$30,000,000 à \$35,000,000, bien que cela ne représente qu'environ le quart de la valeur du saumon et du hareng rogué récoltés.

On pourra voir au tableau 10-1, l'importance et la valeur des poissons débarqués dans ces pêches secondaires, ainsi que leurs prix par espèce. Les pêches ont peu de choses en commun. Certaines, comme celles de l'ormeau et de la rogue sur varech, produisent des rentrées fort appréciables, d'autres sont marginales ou non rentables. Les nouvelles pêches, comme celle du géoduck, font contraste avec les pêches traditionnelles et stables, comme celle du flétan. Elles comprennent les poissons benthiques et pélagiques, les mollusques et les crustacés. Et les moyens technologiques utilisés, les taux de productivité et l'état des stocks diffèrent aussi.

On a été témoin à de graves problèmes de gestion dans la plupart de ces pêches et, pour les plus importantes, ces problèmes sont devenus critiques. Ils sont imputables

non pas au manque de vigilance du ministère des Pêches et des Océans, mais plutôt à l'absence d'une politique d'émission des permis cohérente et efficace. L'étude de la situation présentée dans les pages qui suivent révèle que le Ministère n'a pas fourni les cadres qui auraient permis à l'industrie de fonctionner efficacement, de sorte qu'il est devenu nécessaire d'effectuer des changements importants en vue de résoudre des problèmes structureux maintenant aigus et assurer qu'ils ne réapparaîtront pas:

Le Ministère a réagi aux changements rapides qui se sont produits en innovant le régime d'émission des permis au fur et à mesure que la nécessité s'en affirmait. Il y a seulement 14 ans, quiconque voulait s'engager dans la pêche commerciale du Pacifique pouvait le faire. On a instauré le très controversé "plan Davis" afin de contrôler la flottille de pêche du saumon en 1969, ainsi qu'un

**Tableau 10-1** Quantités et valeur au débarquement des principales espèces commerciales de la Colombie-Britannique<sup>a</sup>

	Débarquements en 1981 <sup>b</sup>		Prix approximatif en 1981 (en dollars par livre)
	Quantité (en tonnes métriques)	Valeur (en millions de dollars)	
Saumon	74,476	154.3	\$0.56 à \$2.20 <sup>c</sup>
Hareng (rogué)	29,300	32.9	0.51
Hareng (de consommation et d'appât)	8,663	2.2	0.12
Flétan	2,159	6.4	1.35
Morue charbonnière	3,720	4.9	0.88
Morue grise	5,154	2.7	0.24
Morue lingue	1,780	1.6	0.41
Scorpène	9,029	3.0	0.15
Sole	4,282	2.2	0.23
Goberge	1,106	0.2	0.11
Turbot à aigrette et plie	1,149	0.2	0.09
Aiguillat	755	0.1	0.08
Thon	200	0.4	0.91
Autres espèces pélagiques et d'estuaire <sup>d</sup>	261	0.8	1.46
Crabe	1,191	2.6	0.99
Crevettes et crevettes roses	839	2.6	1.41
Géoduck	2,620	2.1	0.36
Ormeaux	73	0.7	4.25
Clams et modioles	754	0.7	0.41
Oeufs de hareng sur varech	186	3.0	7.33
Merlu	6,200	0.9	0.06
Autres poissons et produits du poisson <sup>e</sup>	2,452	1.0	0.18

<sup>a</sup>Les données ci-dessus ne concordent pas avec tous les chiffres cités dans ce chapitre, à cause de provenance de sources différentes.

<sup>b</sup>Données provisoires du Ministère des Pêches et des Océans.

<sup>c</sup>Le faible chiffre se rapporte au saumon rose; le fort, au saumon quinnat.

<sup>d</sup>Ces chiffres comprennent la raie, l'esturgeon, l'oulachon et l'éperlan.

<sup>e</sup>Ces chiffres comprennent les poissons non comestibles, la pieuvre, les oeufs de saumon et d'autres poissons.

régime différent pour celle du hareng rogué en 1974. Depuis lors, l'une après l'autre les pêches se sont élargies jusqu'à des limites excessives et, tardivement, on a imposé des restrictions aux nouveaux venus en les assujettissant à un régime d'émission des permis. En conséquence de cette crise réglementaire, la participation à toutes les grandes pêches est limitée au nombre restreint de détenteurs de permis inscrit au tableau 10-1. Il existe actuellement onze catégories de permis restrictifs dans les pêches du Pacifique, dont plusieurs comprennent des sous-catégories, sans compter un éventail de permis divers et d'autorisations spéciales.

Les recommandations avancées dans ce chapitre dans le but d'améliorer les dispositions relatives à l'émission des permis de ces pêches secondaires s'apparentent au cadre de la politique d'émission des permis commerciaux définie aux chapitres 7 et 8, où j'ai fait ressortir la faiblesse inhérente des permis d'accès limité et la supériorité des permis de pêche contingentée comme moyen de répartir les droits de pêche et favoriser l'expansion bien ordonnée de la flottille de pêche. Je recommande, au chapitre 9 du présent rapport, qu'on ne se départisse pas tout de suite des permis à accès limité des pêches du saumon et du hareng rogué étant donné que, compte tenu de leur aspect spécial, ces deux grandes pêches ne se prêtent pas au contingentement individuel. Dans les pêches secondaires, cependant, ces difficultés ne se présentent pas, ou du moins, on peut les maîtriser si elles se présentent, et c'est pourquoi je propose qu'on les régisse dorénavant au moyen d'un régime de permis de contingentement.

On ne saurait nier qu'un régime de permis de contingentement bien conçu favorisera la rationalisation des flottilles des pêches secondaires, en rendra la gestion meilleure et, une fois bien en place, apportera des avantages à ceux qui y sont engagés. La tâche la plus délicate sera d'effectuer la transition à partir du régime actuel de manière équitable et sans déséquilibrer les intérêts établis. Je me penche donc d'abord sur les dispositions administratives générales qui permettront d'effectuer la transition vers les permis de pêche contingentée dans toutes les pêches secondaires.

#### LA TRANSITION VERS LE RÉGIME DES PÊCHES CONTINGENTÉES

La plupart de ces pêches sont actuellement sujettes aux permis à accès limité et, dans bien des cas, on a autorisé une capacité de récolte excessive. Le régime de contingentement constitue un moyen beaucoup mieux approprié à la gestion et à la rationalisation des structures boiteuses qui sont en place à l'heure actuelle. Il s'ensuit que l'un des thèmes fondamentaux de notre chapitre traite de la transformation du régime de permis de pêche à accès limité et un régime qui permettra de répartir les prises admissibles entre les détenteurs de permis de manière plus directe.

#### Les premiers permis de pêche contingentée

Pour passer du régime de permis de pêche limitée à un régime de pêche contingentée, il faudra établir des procédés administratifs qui permettront de relier l'ancien et le nouveau. J'ai conclu, au chapitre 8 du présent rapport, qu'on devrait accorder aux pêcheurs qui peuvent prouver leur dépendance d'une pêche donnée un "droit d'aïnesse" vis-à-vis du nouveau régime d'émission des permis. Le moyen le plus équitable de répartir les prises admissibles parmi les pêcheurs participants, lors de l'établissement du régime de pêche contingentée, sera de les fonder sur leurs quote-parts des prises qu'ils ont effectuées dans un passé récent. Toutefois, le choix de cette base d'années sur laquelle on établira le degré de participation antérieure à la pêche comptera pour beaucoup: les termes prolongés tendent à amortir l'impact des récoltes annuelles qui se sont avérées ou trop élevées ou trop basses, mais elles sont injustes à l'égard des nouveaux venus et de ceux qui ont commencé depuis peu d'augmenter leur part de la récolte. Par contre, un terme très court, comme une seule campagne, par exemple, peut aboutir à de graves déformations de la réalité. Mes recommandations visent donc un équilibre acceptable entre les deux extrêmes.

1. **Lorsqu'un régime de permis de pêche contingentée remplace un régime établi d'accès limité, tous les propriétaires de bateaux détenant un permis, qui avaient le droit de pêcher les espèces en cause et qui ont déclaré des débarquements en 1981, doivent recevoir un permis initial de pêche contingentée de dix ans.**
2. **Le contingent autorisé en vertu de chaque permis doit être établi en fonction des débarquements déclarés par le détenteur de permis en 1981 et 1982 et en fonction du total des prises admissibles, soit de la façon suivante:**
  - i) **lorsque la moyenne des débarquements globaux déclarés en 1980 et 1981 par tous les détenteurs de permis admissibles est égale ou supérieure au total des prises admissibles de la pêche, le total des prises admissibles doit être réparti parmi tous les détenteurs admissibles proportionnellement à leur part des prises moyennes de 1980 et 1981;**
  - ii) **dans tous les autres cas (c'est-à-dire lorsque le total des prises admissibles est plus élevé), le contingent attribué en vertu du permis doit être égal à la moyenne des débarquements déclarés par le détenteur de permis en 1980 et 1981.**

Ces mesures permettront de répartir la récolte disponible plus équitablement entre les pêcheurs admissibles dans les pêches très exploitées, mais dans les pêches sous-exploitées, l'excédent serait mis à la disposition de tous.

Je recommande, plus loin dans ce chapitre, que l'attribution des permis de contingentement se fasse en fonction des trois zones suivantes: nord, sud et ouest, telles que définies au chapitre 8; ou encore, en fonction de sous-zones à l'intérieur de ces trois zones. Je propose donc, à titre de guide de l'attribution initiale des permis dans ces secteurs, les mesures qui suivent:

**3. Les détenteurs de permis de pêche contingentée initiaux doivent être appelés à choisir la zone ou celles où s'appliqueront leur permis.**

- i) tant que les contingents établis de cette zone sont inférieurs aux prises admissibles pour une zone donnée (moins une réserve pour les appels), les permis de pêche contingentée doivent être émis sans rajustement;
- ii) si les contingents correspondant à une zone établie suivant cette méthode dépassent le total des prises admissibles pour cette zone, tous les contingents doivent être réduits proportionnellement. Aux détenteurs de permis dont les contingents ont ainsi été réduits, on doit offrir un contingent égal à la réduction dans toute autre zone où les prises admissibles n'ont pas toutes été attribuées.

Dans les cas plus compliqués, il pourrait être souhaitable d'adopter des procédés administratifs complémentaires, permettant aux titulaires de permis d'énumérer leurs préférences et attribuer les contingents successivement, priorité étant faite aux préférences indiquées.

**Les dispositions d'appel**

Les règlements proposés quant à l'attribution de nouveaux permis durant le stade initial pourraient être injustes envers certains pêcheurs. Par le passé, quand il s'est agi d'introduire des permis d'accès limité, les circonstances spéciales de certains pêcheurs ont été soumises individuellement à la considération de comités d'appel spéciaux qui ont parfois recommandé qu'on déroge aux critères d'admissibilité, ou encore qu'on les allège quelque peu, pour empêcher que ces pêcheurs tombent dans l'embarras. Ces comités s'étant avérés utiles, on devrait continuer d'y recourir.

**4. Lorsqu'un régime de permis de pêche contingentée remplace un régime d'accès limité, l'Office des permis de pêche du Pacifique (recommandé au chapitre 8) doit étudier, après une brève période d'avis, les appels interjetés par les détenteurs de permis et les autres pêcheurs qui prétendent que la règle établissant l'admissibilité initiale aux permis de pêche contingentée est injuste à leur égard.**

Il faudra, dans le cas de nouvelles pêches contingentées, réserver une certaine quantité de permis pour répondre aux besoins des appels. Tout contingent, qui restera après que tous les appels auront été étudiés, devra s'ajouter proportionnellement aux attributions originales.

**5. Toute partie de la réserve pour appel non attribuée lorsque les appels auront été étudiés, après l'introduction des nouveaux permis de pêche contingentée, doit être distribuée proportionnellement à tous les détenteurs initiaux de permis de la pêche contingentée en question.**

Le cas échéant, il faudra recourir à ces procédés pour concilier les choix des zones que feront ceux qui auront été en appel et obtenu gain de cause.

Enfin, le Ministère ne devrait instaurer aucun nouveau régime de contingentement sans avoir sollicité les conseils et entendu les opinions des détenteurs de permis.

**6. Un comité des détenteurs de permis doit être constitué, sur nomination, afin de conseiller le Ministère sur les mécanismes d'application de chaque régime de contingentement et afin de recommander à l'Office des permis de pêche du Pacifique des lignes directrices claires pour l'étude des appels relatifs aux contingents initiaux.**

**L'attribution des nouveaux permis**

Ces règlements auront effet sur l'attribution des permis de pêche contingentée dans chaque pêche. Je proposais, au chapitre 8, un moyen de charpenter un régime permanent de pêche contingentée. Ce régime comporterait l'attribution de nouveaux permis de pêche contingentée de dix ans, par enchères publiques au rythme annuel approximatif d'un dixième de la récolte admissible pour chaque espèce de poisson.

Pendant la période de transition de dix ans suite à l'instauration de chaque régime de pêche contingentée, je propose qu'on donne effet aux mesures suivantes:

**7. Chaque année, au cours d'une période de transition de dix ans suivant la mise en place d'un régime de contingentement pour une pêche particulière, le Ministère doit inviter les détenteurs de permis à soumissionner pour les nouveaux permis de pêche contingentée de dix ans, autorisant un total d'un dixième des prises admissibles actuelles pour la pêche en question.**

**8. Au cours de cette période, les détenteurs de permis doivent être admis à soumissionner pour un contingent correspondant à celui qu'ils détiennent actuellement et devraient être tenus d'abandonner une portion correspondante au contingent qu'ils obtiennent en acquérant un nouveau permis.**

Il se trouvera, dans certains cas, que ces modes d'attribution des permis initiaux aux pêcheurs établis n'aboutiront pas à la répartition complète de tous les contingents autorisés. Les prises admissibles restantes devraient alors être autorisées comme suit:

**9. Si, lorsque tous les détenteurs de permis initiaux ont obtenu leur quote-part de cette façon, il reste encore des prises admissibles à attribuer pour une zone, ou bien que les prises admissibles sont par la suite augmentées, l'excédent doit être offert sous forme de permis supplémentaires de pêche contingentée de dix ans, sans restriction quant à l'admissibilité des demandes, soit de la façon suivante:**

- i) **si les demandes pour une année quelconque n'atteignent pas les prises admissibles non attribuées, les demandeurs devraient se voir attribuer des permis correspondants aux contingents qu'ils demandent;**
- ii) **si les demandes sont supérieures à l'excédent des prises admissibles, les nouveaux permis de pêche contingentée doivent être émis par enchères publiques.**

Ces dispositions devraient avoir effet à l'égard de l'excédent des prises admissibles qui, on peut le prévoir, prévaudra pendant un certain temps. Quant aux surplus temporaires qui résulteront des fluctuations cycliques de l'abondance des stocks, on pourra en répartir l'accès privilégié au moyen de permis temporaires.

Il faudra que, tel que je le recommande au chapitre 8, le Ministère se réserve le droit de restreindre les attributions de contingents en prévision de la nécessité de diminuer le total des prises admissibles et de répartir proportionnellement toute diminution de cette sorte parmi les détenteurs de permis.

De cette manière, au terme de la période de transition les prises autorisées dans chaque pêche contingentée seront enchâssées dans des permis d'une période de validité allant d'un à dix ans. On pourra, par la suite, émettre les permis régulièrement au fur et à mesure qu'ils expirent tout en recourant à l'attribution de nouveaux permis pour répartir les augmentations périodiques du nombre de prises permises. Tel que recommandé au chapitre 8, tout le monde pourrait être admissible, après cette période de transition, aux fins de présenter des soumissions au régime d'enchères publiques.

Je recommande aussi, au chapitre 8, qu'on charge un nouvel Office des permis de pêche du Pacifique d'administrer l'émission des permis, mais il se peut que cet Office ne soit pas encore en place au moment où il faudra instaurer les changements de politique d'émission des permis que je recommande ici. Ainsi donc, quand je me

réfère, dorénavant, au Ministère, on devrait comprendre que je parle de cet Office, une fois qu'il sera bien en place.

J'aborde ici chacune des pêches que j'étudie en traçant au départ une ébauche du régime de permis actuel et des problèmes qui s'y rattachent. Je fais suite en proposant des moyens de réforme explicites. Mes recommandations ont été conçues en fonction du mandat de la Commission ainsi que de l'étude des problèmes de réglementation et des objectifs souhaitables que j'ai présentés au chapitre 7.

## LA PÊCHE DU FLÉTAN

Au cours de ces dernières années, l'organisation de la pêche du flétan s'est dégradée considérablement. Le nouveau régime d'émission des permis de cette pêche traditionnelle a été mal administré et a donné lieu à de très graves problèmes. En dépit du régime d'accès limité conçu pour limiter la capacité des prises, cette dernière s'est accrue de façon alarmante, au rythme des permis émis. Il s'est produit, en même temps, une chute marquée du niveau des stocks et des prix.

Les mémoires présentés aux audiences publiques montrent que l'administration des permis a été aussi défavorable à ceux qui s'adonnaient à cette pêche qu'à ceux qui en étaient exclus.

### Historique

La pêche du flétan est une des plus anciennes pêches pratiquées sur cette côte et ses stocks se classent parmi ceux qui ont le plus de valeur.<sup>2</sup> La réglementation de cette pêche a connu une histoire mouvementée. Dès le début des années 1920, il était devenu évident que les principaux stocks de poisson, au large de la côte nord de la Colombie-Britannique et de l'Alaska, étaient exploités d'une façon non seulement excessive, mais alarmante. Pour remédier à cette situation, le Canada et les États-Unis ont signé conjointement, en 1923, la Convention pour la protection de la pêche du flétan, étant donné que ce poisson fréquente les eaux territoriales de nos deux pays.<sup>3</sup>

C'est en vertu de cette Convention qu'a été créée la Commission internationale des pêcheries dont la désignation officielle est devenue, en 1953, "Commission internationale du flétan du Pacifique". Cette Commission est chargée de recommander, aux deux gouvernements, des règlements conçus pour améliorer la gestion biologique des pêcheries de flétan. Aux termes de cette Convention, le Canada et les États-Unis ont signé une déclaration proclamant leur intention de se conformer aux règlements recommandés par la Commission qui, par elle-même, n'a pas le pouvoir d'en assurer l'application dans l'un ou l'autre pays.

La toute première mesure de conservation imposée sous les auspices de la Commission a été une fermeture de trois mois. Cette période s'étant avérée insuffisante, la Commission a été revêtue, en 1930, de pouvoirs accrus qui lui ont permis d'établir des contingents pour chaque zone de pêche, de réglementer les engins de pêche et d'interdire l'accès aux régions d'élevage. Depuis lors, la Commission a fixé les prises totales admissibles pour chacune des trois régions administratives du Pacifique nord. Toutefois, comme la Commission ne possédait pas, par elle-même, le pouvoir de restreindre la participation à cette pêche,<sup>4</sup> la flottille a pris de l'expansion sous ce régime de libre accès. Il a fallu alors restreindre la saison de pêche graduellement à quelques semaines par année.<sup>5</sup> Néanmoins, pendant quelques années, la politique de la Commission a semblé obtenir quelque succès dans le rétablissement des stocks.

L'évolution de la flottille de pêche du flétan illustre, de façon typique, comment une pêche à accès libre et exploitant des stocks d'une valeur reconnue, est naturellement portée à augmenter son potentiel de façon excessive. Le premier résultat a été la décimation des stocks, soit le problème même que la Commission avait pour mission de résoudre et où elle avait d'ailleurs obtenu un certain succès. À mesure que les stocks se reconstituaient et que le prix du flétan augmentait, la flottille prenait de l'expansion. En raison de la réduction progressive de la saison de pêche, cette flottille était condamnée à demeurer inactive durant la plus grande partie de l'année. Comme les établissements de la côte devaient traiter toute la prise en peu de temps, cela a exigé des installations plus vastes et a entraîné une majoration des coûts et l'instabilité des opérations. Presque toute la prise devait être congelée car le marché du poisson frais, qui est plus rémunérateur, ne tardait pas à devenir saturé. Il va sans dire qu'en raison de cette capacité excessive et des coûts élevés d'exploitation, les revenus de cette précieuse ressource étaient modiques.

Deux événements récents ont soumis l'industrie à de nouvelles tensions. Vers la fin des années 1960 et au début des années 1970, il y a eu un déclin inquiétant des prises et apparemment des stocks, attribuable en partie à des modifications à l'environnement, mais surtout aux incursions des flottilles étrangères de chalutiers de haute mer. En raison de la longévité du flétan et du temps qu'il met à atteindre l'état adulte, ces stocks prennent du temps à se rétablir et ne sont pas encore complètement rétablis. Les stocks de flétan, au large de la côte nord de la Colombie-Britannique, qui dépendent pour leur subsistance de la migration de jeunes poissons venant du Nord, mettent tellement de temps à se reconstituer que l'on craint de plus en plus qu'ils ne soient évincés par des populations plus importantes d'aiguillat.

D'autre part, il y a eu la proclamation, par le Canada et les États-Unis, de la limite de pêche de 200 milles, vers la fin des années 1970. Au début, on a reconnu réciproquement les privilèges des pêcheurs en eaux territoriales du pays voisin, mais par suite de désaccords et de pressions, il a fallu mettre fin à ces arrangements. Il en est résulté que les pêcheurs des États-Unis ont été exclus des eaux territoriales canadiennes en 1979 et les pêcheurs canadiens ont fini par être évincés des pêches de l'Alaska en 1980. L'impact sur les pêcheurs des États-Unis a été assez peu considérable mais, comme les deux tiers des prises canadiennes de flétan provenaient des eaux territoriales des États-Unis, au large de l'Alaska, cela a porté un rude coup aux pêcheurs canadiens.

Le Gouvernement fédéral a adopté plusieurs mesures groupées à l'intérieur du Plan de remplacement du flétan de l'Alaska afin d'amortir le choc provoqué par l'interdiction de l'accès des pêcheurs canadiens aux pêches du flétan de l'Alaska. On dédommagea les propriétaires de palangriers qui ne purent pas se rendre admissibles aux nouveaux permis d'accès limité à la pêche du flétan (voir ci-dessous) en leur offrant des indemnités pour leurs engins de palangre. On encouragea ceux qui avaient surtout pêché au large de l'Alaska et qui détenaient des permis les autorisant à exploiter d'autres pêches à retirer leurs permis de pêche du flétan en échange d'un versement compensatoire pour leurs engins de pêche du flétan et d'une subvention de partage de bateau. D'un autre côté, ces pêcheurs devaient renoncer à leurs permis de pêche du flétan en échange d'une subvention de bateau et de conversion d'engin leur permettant de s'engager dans la pêche de la morue charbonnière. Sur les 54 bateaux qui avaient été exclus des pêches de l'Alaska et qui avaient droit à cette sorte de subvention, 16 ont abandonné leurs droits de pêche du flétan, et les autres se sont vus accorder des permis de pêche du flétan.

### Les permis restrictifs

Tant qu'il n'y avait pas d'entente entre le Canada et les États-Unis sur la répartition des prises, aucune des deux parties n'était à même de bénéficier de mesures qu'elle avait conçues pour restreindre l'expansion de sa flottille de pêche: toute restriction unilatérale aurait permis à l'autre pays d'augmenter ses prises. Mais, en 1979, avec l'adoption d'un mode de contingentement des stocks internationaux, cet obstacle au contrôle de la flottille de pêche a été enlevé. On pourrait même ajouter que, depuis que les prises permises pour les Canadiens avaient été considérablement réduites, le besoin de contrôler et de réduire notre flottille de pêche était devenu plus urgent que jamais.

Par conséquent, en 1979 le Gouvernement canadien a décidé de restreindre la pêche du flétan en recourant à un régime de permis. Les nouveaux permis pour la pêche du

flétan ("L") ont été émis aux bateaux qui avaient rapporté des débarquements de flétan d'au moins 3,000 livres (nettoyés et étêtés) pour l'une ou l'autre des deux années précédentes. Au début, les débarquements contingents ne devaient comprendre que le flétan pris autrement qu'à la traîne; les pêches de flétan utilisant traditionnellement la palangre, ce règlement visait à exclure ceux qui pêchent le saumon à la traîne et prennent le flétan occasionnellement. Le nombre de bateaux déclarés admissibles en vertu de ce critère était de 281 et une cinquantaine d'autres ont été déclarés admissibles après que l'on eut découvert des erreurs dans les données consignées aux bordereaux de vente. Environ 400 pêcheurs qui s'étaient livrés à la pêche du flétan, n'ayant pu répondre aux exigences du permis, ont été exclus de la pêche. La plupart d'entre eux s'adonnaient à cette pêche à temps partiel, à bord de petits bateaux, et leurs prises n'atteignaient pas 20 pour cent de la prise totale.<sup>6</sup>

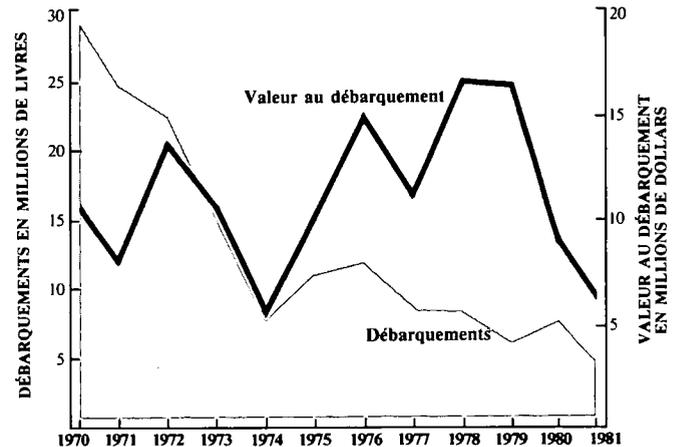
Ces restrictions ont toutefois été atténuées peu de temps après avoir été imposées et on a multiplié les motifs d'appel. Comme il est bien difficile de préciser le mode de capture du flétan, il fut décidé de laisser tomber, aux fins des exigences d'admissibilité, la restriction sur le poisson pris à la traîne. De plus, le Ministre annonça qu'il entendrait les appels de ceux qui, n'ayant pas effectué les débarquements requis, pouvaient démontrer qu'ils "comptaient fortement sur la pêche du flétan pour leur subsistance" et n'étaient pas en mesure de s'adonner à d'autres genres de pêche. Il fut décidé également d'accorder une considération spéciale aux propriétaires de bateaux qui étaient en mesure de démontrer qu'ils avaient fait des "investissements financiers importants" dans cette pêche, y compris ceux qui venaient de mettre des bateaux en service, juste avant l'adoption des nouvelles restrictions et qui, de ce fait, n'avaient pas à leur crédit les débarquements exigés. La Commission des appels a été inondée de réclamations et une centaine de permis supplémentaires ont été ainsi approuvés.

L'abaissement des normes exigées pour les débarquements et l'accueil sympathique fait aux appels ont eu comme résultat qu'en 1981 le nombre de bateaux faisant partie de la flottille avait été porté de 331 à 422, tandis qu'un peu moins de cent bateaux avaient exploité principalement cette pêcherie du flétan avant l'établissement d'une pêche à accès limité; cette différence est accentuée du fait que la flottille maintenant n'a accès qu'à une partie des stocks précédemment disponibles. Il y a, en outre, 10 permis spéciaux pour la pêche au hareng qui sont émis annuellement à des Autochtones qui comptent sur cette pêche pour une partie importante de leurs revenus sans toutefois être propriétaires des bateaux qu'ils utilisent.

Cette année, en 1982, le contingent des pêcheurs canadiens était de 5.4 millions de livres (par rapport à des prises de plus de 30,000,000 de livres, il y a 15 ans) et, en rai-

son de la réduction des stocks, les taux de prise ont été très bas. De plus, le prix payé cette année de \$1.25 la livre pour les débarquements est le même qu'il y a trois ans. Aussi la situation de la pêche s'est considérablement détériorée et elle est maintenant critique. Les tendances récentes apparaissent sur le tableau 10-1 ci-après.

Figure 10-1 Débarquements et valeur au débarquement du flétan depuis 1970



Source: Fisheries Statistics of British Columbia, ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, diverses années.

Les permis de pêche du flétan sont émis aux bateaux qui en détenaient l'année précédente et sont transférables (exception faite des permis spéciaux émis aux Autochtones). Ils permettent de pêcher le flétan à l'hameçon et à la ligne (palangre et traîne) et, durant la saison ouverte, moyennant une redevance annuelle de \$10. Si le bateau est remplacé, la longueur de celui qui le remplace ne doit pas excéder la longueur du bateau remplacé, de plus de 110 pour cent, ceci pour la première fois; la deuxième fois et la troisième fois, le remplacement doit se faire à des conditions de longueurs identiques.

#### Les flétans pris accidentellement à la traîne

Le flétan pris accidentellement en pêchant le saumon à la traîne est devenu un sujet de frustration. Ceux qui pêchent le saumon quinnat à la traîne dans certaines eaux ne peuvent s'empêcher de capturer du flétan accidentellement. Les pêcheurs à la traîne qui ont pu justifier des prises de 3,000 livres de flétan ont pu être admissibles aux permis de pêche "L", lorsqu'ils ont été émis initialement. Néanmoins, depuis 1979, le Ministère interdit de retenir le flétan pris à la traîne afin d'augmenter ainsi les prises de ceux qui pêchent le flétan à la palangre, après avoir été évincés des pêches de l'Alaska. Comme résultat, seuls les permis de pêche à la traîne "L" peuvent capturer du flétan et encore seulement durant la saison ouverte.

De nombreux pêcheurs à la traîne non-détenteurs de permis de flétan se sentent lésés d'avoir perdu le privilège de garder leurs prises accidentelles de flétan. En principe, la remise à l'eau de poissons vendables défie la logique économique et provoque inévitablement la mortalité et le gaspillage. Les dispositions actuelles aggravent les pertes dues à la mortalité des poissons relâchés à cause de la manutention et les pêcheurs à la traîne du saumon, s'étant vu interdire le droit de participer à la pêche du flétan, ne sont guère enclins à relâcher soigneusement ces poissons. J'ai du mal à contredire le principe voulant que le poisson pris devrait être débarqué, à moins que des raisons d'ordre biologique ne s'interposent. Dans le cas qui nous intéresse, la seule considération en cause est l'identité du pêcheur en cause. Mais si on autorisait les pêcheurs à la traîne à garder le flétan qu'ils prennent accidentellement, on augmenterait considérablement la capacité de récolte dans une pêche déjà par trop exploitée. Certains ont prôné le retour à une limite expresse du nombre de prises admissibles, mais cela complique l'administration de la pêche et, de toute manière, n'empêcherait pas les pêcheurs à la traîne de prendre délibérément du flétan jusqu'à la limite autorisée. Donc, aucune de ces solutions ne s'avère satisfaisante. Mes recommandations, ci-après, aideront à résoudre ce problème.

#### Les changements proposés

En dépit des bonnes intentions, l'émission des permis pour la pêche du flétan a été mal administrée au cours de ces dernières années et a donné lieu, d'une part, à une flottille de bateaux de pêche détenteurs de permis et d'une capacité de prises absolument disproportionnée et, d'autre part, à des stocks fort décimés. Il faut de toute urgence agir fermement pour que notre flottille de pêche soit mieux proportionnée aux stocks disponibles. Étant donné les pressions que l'on exerce actuellement sur les pêches, ce ne sera pas chose facile mais, plus on attendra pour corriger cette situation, plus cela va causer des perturbations.

Heureusement, les particularités de cette pêche se prêtent bien au système simple du contingentement s'appliquant à chaque pêcheur. La prise admissible ne varie pas tellement: elle peut être (et est de fait) prévue pour chaque saison. Au meilleur de ma connaissance, le contingentement est la seule formule qui semble capable de restreindre l'exploitation excessive et alarmante qui afflige cette pêche et, pourvu qu'elle soit soigneusement mise au point, c'est celle qui semble apporter la solution la plus équitable.

Nous recommandons les changements suivants:

**10. Des permis initiaux de dix ans de pêche contingentée du flétan doivent être émis en 1983 aux propriétaires de bateaux détenant un permis de pêche du flétan et**

**ayant déclaré des débarquements de flétan en 1980 ou 1981. Les contingents autorisés en vertu de chaque permis doivent correspondre aux débarquements déclarés par le détenteur du permis au cours de ces années.**

- 11. Le total des prises admissibles doit être calculé pour les zones nord et ouest et une réserve de 10 pour cent doit être prévue pour les appels.**
- 12. Les détenteurs de permis initiaux doivent être appelés à choisir la zone à laquelle leur contingent s'applique et les permis devraient être émis en conséquence.**
- 13. On doit étudier les appels interjetés par les pêcheurs du saumon à la traîne autorisés à pêcher le saumon à l'extérieur du détroit de Géorgie, mais ne détenant pas de permis de pêche du flétan, et qui peuvent faire la preuve que les permis de pêche du flétan à accès limité réduisent leurs revenus, ainsi que par les détenteurs de permis de pêche du flétan pouvant faire la preuve qu'ils sont traités injustement par les contingents initiaux.**
- 14. Le total des prises étant prédéterminé et restreint par les contingents autorisés, la saison de pêche doit être prolongée à la limite permise par les contraintes biologiques. Les détenteurs de permis doivent avoir la liberté de pêcher leurs contingents à la ligne et à l'hameçon. La longue interdiction pesant sur le chalutage doit être perpétuée à cause du tort causé aux jeunes poissons.**

Ces mesures comportent des innovations qui s'écartent sensiblement de la façon traditionnelle de réglementer cette pêche perturbée. Une fois en place, elles ne manqueraient pas d'augmenter considérablement la rentabilité de la pêche, de rationaliser la flottille et d'en simplifier la gestion et l'administration.

Étant basé sur les prises des années récentes, le régime que nous proposons pour établir les contingents des détenteurs de permis respecte les droits acquis par le "droit d'aïnesse". Ce moyen semble être la façon la plus équitable de faire la distinction qui s'impose entre ceux qui forment le gros de la flottille de pêche au flétan et ceux qui réclament un permis en vertu de prises accidentelles. Ce système accorde, aux uns comme aux autres, une place équitable et le transfert des contingents offre un moyen de se retirer volontairement de la pêche, sans subir de perte ni d'intervention arbitraire.

Ces dispositions apportent une solution au problème agaçant des flétans capturés accidentellement par les pêcheurs du saumon à la traîne. Les pêcheurs à la traîne pourront, à leur guise, faire ajouter des unités à leur contingent, soit en les achetant d'autres pêcheurs, soit en soumissionnant pour les obtenir.

Un avantage important des dispositions proposées sera de pouvoir prolonger la saison de pêche. Cela permettra d'obtenir des prix plus avantageux pour les prises dont une plus forte proportion pourra être acheminée vers les marchés de poisson frais où les prix sont de 50 pour cent plus élevés que sur le marché du poisson congelé.

Comme on l'a constaté dans d'autres pêches, pour une raison ou une autre, les pêcheurs n'atteignent pas toujours leurs contingents. Le Canada devrait donc conclure des ententes, par l'entremise de la Commission internationale du flétan du Pacifique, à l'effet que tout contingent canadien non récolté soit reporté au contingent canadien de l'année suivante.

J'avais avancé ces recommandations dans mon Rapport préliminaire. Elles se sont méritées l'appui enthousiaste des pêcheurs de flétan et, par la suite, le Ministre a rendu publique son intention d'en adopter les éléments essentiels. Même les pêcheurs de flétan des États-Unis ont exercé des pressions sur leur gouvernement en ce sens, et l'on étudie déjà là-bas les moyens de le faire. Au Canada, un Comité consultatif de pêcheurs de flétan, établi par le Ministre en vue de collaborer à la mise en vigueur des propositions relatives à la pêche du flétan, a fait preuve d'une efficacité remarquable en complétant son rapport au Ministre en seulement quelques semaines. Bien qu'aucune décision officielle n'ait été prise quant aux détails au moment de la préparation du présent rapport, on s'attend à ce que le nouveau régime de pêche contingentée soit en place d'ici la saison de 1983.

Selon les redevances proposées sur la pêche du flétan au chapitre 8 du présent rapport, le total de prises admissibles de 1981 aurait rapporté des recettes de \$540,000, et cette somme, soit dit en passant, équivaut à peu près à la contribution du Canada à la Commission internationale de la pêche du flétan. La Corporation des propriétaires de bateaux de pêche de la côte du Pacifique (Pacific Coast Fishing Vessel Owners Guild), qui représente les propriétaires de bateaux de pêche de saumon, ne s'est pas opposée en principe aux redevances proposées, même compte tenu des exigences quant à leurs taux et des fins auxquelles elles seraient destinées. Pourtant, le Ministre ne les a pas incluses dans sa déclaration d'intention, comme il n'a pas inclus les redevances proposées pour toute autre espèce à l'exclusion du saumon. Je considère que ce régime de redevances constitue un complément essentiel des réformes du régime d'émission des permis servant à contrôler, entre autres, la hausse de la valeur des permis (phénomène que le Ministre a lui aussi qualifié d'inquiétant). Je presse donc le Gouvernement d'imposer des redevances sur les contingents sans plus tarder.

## LA MORUE CHARBONNIÈRE

La pêche de la morue charbonnière (bécheau noir) s'apparente par plusieurs de ses aspects à celle du flétan, bien qu'elle soit moins importante et même si elle a pris une ampleur importante depuis quelques années. La morue charbonnière fréquente le fond de la mer; elle est exploitée conjointement par les pêcheurs canadiens et américains, qui la pêchent expressément avec des engins spéciaux. En outre, la flottille qui la pêche est de beaucoup trop importante.

Suite à l'extension des limites canadiennes à 200 milles en 1977, et sous l'impulsion d'une augmentation subite du prix du poisson au Japon, les débarquements de morue charbonnière au Canada quadruplèrent en seulement deux ans, pour atteindre en 1981, 4,000 tonnes d'une valeur au débarquement de presque \$5,000,000. Aujourd'hui cependant, cette pêche survit dans le marasme, et le principal obstacle à son épanouissement est que la flottille de pêche dépasse de plusieurs fois le potentiel de récolte des stocks concernés.

Comme on peut le constater au tableau 10-2, la pêche de la morue charbonnière se fait au moyen de plusieurs types d'engins, principalement avec des casiers et, au cours des dernières années, les trois bateaux de pêche aux casiers qui ont le mieux réussi ont pris à eux seuls presque la moitié des poissons récoltés. Un nombre relativement faible de palangriers détient des permis de pêche de morue charbonnière et prend une petite partie du contingent autorisé. Les palangriers non-détenteurs de permis de pêche de la morue charbonnière sont autorisés à garder la morue charbonnière qu'ils prennent accidentel-

**Tableau 10-2** Bateaux ayant participé à la pêche de la morue charbonnière en 1981.

	Bateaux avec permis de pêche de la morue charbon- nière (nombre)	Bateaux ayant enre- gistré des débarque- ments de morue char- bonnière (nombre)	Quote-part du débar- quement total de morue charbon- nière (pourcen- tage)
Bateaux à casiers	27	15	86
Bateaux de pêche de la morue charbonnière à la palangre	20	9	6
Bateaux de pêche du flétan	0	n.d.*	3
Chalutiers de poisson de fond	0	n.d.*	5

Source: Ministère des Pêches et des Océans

\* non disponible

lement pendant la campagne de pêche du flétan. Les chalutiers de poisson de fond peuvent aussi garder la morue charbonnière qu'ils capturent jusqu'à ce qu'ils atteignent le total des prises admissibles et que la pêche de la morue charbonnière soit fermée. Les prises de poisson au chalut ont décliné ces dernières années cependant, atteignant une moyenne de 244 tonnes depuis 1978.

Les prises de morue charbonnière se vendent dans trois grands marchés, dont le plus important est de loin le marché japonais du poisson surgelé. Le poisson écoulé sur ce marché doit être uniformément de haute qualité, préparé selon les normes japonaises et surgelé en mer. On écoule à des prix moindres, dans les marchés locaux, une petite quantité de morue charbonnière fraîche, dont une partie est fumée par la suite. Les prix varient grandement selon la qualité et la taille des poissons.

Jusqu'à la fin de la décennie 1970, les pêcheurs canadiens ne prenaient que des quantités modestes de morue charbonnière. Une pêche palangrière japonaise prit forme vers la fin des années 1960 et, dix ans plus tard, prenait 3,000 à 4,000 tonnes de morue charbonnière au large de la Colombie-Britannique. Les flottilles soviétiques, coréennes et américaines, aussi bien que les canadiennes, en ont pris également des quantités moindres.

Avant que le Canada n'étende à 200 milles ses limites, en 1977, plus de 100 palangriers, chalutiers et bateaux de pêche aux casiers débarquaient de la morue charbonnière, mais il n'y avait qu'un seul pêcheur à casiers qui s'adonnait à cette pêche à plein temps. Ceci avait prouvé qu'il était possible d'établir une pêche domestique de morue charbonnière, mais que cela nécessitait de gros investissements et comportait des risques importants. Il était clair que cette pêche se prêtait à l'expansion: les bateaux canadiens qui y participaient étaient incapables de prendre les 3,500 tonnes admissibles et, conformément à la Loi de la mer, ce qui n'était pas pris devait être mis à la disposition des flottilles étrangères. Selon le Ministère, les stocks disponibles pouvaient tenir occupés de 10 à 15 bateaux spécialisés.

Cette possibilité prit du relief quand on se rendit compte que les pêcheurs canadiens pouvaient être exclus de la pêche du flétan de l'Alaska. À l'époque, la pêche canadienne du saumon était déjà trop exploitée, mais certains bateaux de pêche du flétan qui avaient pêché au large de l'Alaska pouvaient facilement s'adapter à la pêche de la morue charbonnière. Le Ministère offrit donc son aide aux pêcheurs intéressés à effectuer la conversion de leurs bateaux à la pêche de la morue charbonnière en facilitant les investissements requis.

On songea à limiter le nombre de permis de pêche en 1978 afin d'assurer que la pêche ne s'élargisse pas outre mesure mais, comme cela s'était souvent produit, on agit trop tard. Un an plus tard, le marché japonais de la

morue charbonnière était en pleine floraison, puis ce fut la débandade. Il est devenu évident que la flottille s'élargissait démesurément. En outre, les attentes de ceux qui avaient déjà investi de fortes sommes dans cette pêche s'assombrissaient et la plupart d'entre eux ne pouvaient accéder à aucune autre pêche à accès limité. Le Ministre des Pêches et des Océans a fini bien par interdire tout nouvel accès en octobre 1979 mais, à ce moment, et même en insistant sur des critères d'admissibilité très rigoureux liés aux débarquements antérieurs et aux investissements en engins de pêche à la morue charbonnière, il fallut admettre 47 bateaux se prévalant du "droit d'aïnesse".

Les permis annuels de pêche de la morue charbonnière (K) sont attribués, contre un paiement de \$10, aux bateaux qui détenaient un permis l'année précédente. On peut transférer le permis en même temps que le bateau mais, quand le bateau est remplacé, la règle du "pied pour pied" entre en jeu.

La pêche de la morue charbonnière étant exploitée par trois ou quatre fois le nombre de bateaux qu'elle peut supporter, elle se trouve dans une situation très grave. En 1981, elle a pu supporter seulement la moitié des bateaux autorisés à la pratiquer et l'on a dû l'écourter parce qu'elle s'avéra rapidement épuisée. Il faut s'attendre à ce que toute amélioration de l'état des marchés encourage les titulaires inactifs à s'engager dans la pêche, de sorte que l'augmentation des revenus s'en trouve neutralisée et qu'il faudra écourter les saisons.

### Les changements proposés

Cette conjoncture est comparable à celle de la pêche du flétan sous plusieurs rapports et se prête aussi bien qu'elle à la rationalisation par voie de contingents particuliers. La pêche de la morue charbonnière est déjà gérée à partir d'un contingent de rassemblement de toutes les prises autorisées, soit de 3,500 tonnes à l'heure actuelle et ce régime s'avère très stable. La pêche au casier et la pêche à la palangre se font toutes deux à un rythme relativement lent et s'avèrent assez faciles à contrôler, ce qui aidera les pêcheurs à atteindre avec exactitude les prises qu'ils visent prendre. La plus grande partie de la récolte se fait par un petit nombre de bateaux, ce qui rend plus faciles la surveillance et l'application des règlements.

J'ai déjà proposé des moyens de répartir les contingents initiaux en fonction des débarquements de 1980 et 1981. À cette fin, on devrait enregistrer les débarquements sans égard aux types d'engins ou de permis en cause. Il faut apporter une légère modification concernant les prises traditionnelles des chalutiers, c'est-à-dire que, afin de contourner les difficultés qui surgiraient si on attribuait un contingent particulier à chaque pêcheur, je propose qu'on réserve une petite part du total des prises admissibles au profit collectif de la flottille de chalu-

tiers, fondée sur les prises traditionnelles de ce secteur. Le gros de la récolte autorisée devrait être réparti entre les titulaires de permis de pêche aux casiers et à la palangre de la morue charbonnière, ainsi qu'aux palangriers du flétan qui ont pris de la morue charbonnière accidentellement.

Je recommande que, afin d'effectuer ces changements, on adopte les moyens suivants:

**15. Le total des prises admissibles de la morue charbonnière doit être établi pour chaque zone et attribué de la façon suivante:**

- i) **un total global de 250 tonnes métriques doit être attribué à la flottille de chalutiers, réparti entre les trois zones suivant les prises traditionnelles de chaque zone – cette allocation ne devrait pas être intégrée aux permis individuels;**
- ii) **cinq pour cent du reste du total des prises admissibles de chaque zone doit être maintenu temporairement comme réserve d'appels;**
- iii) **aux propriétaires de bateaux autres que les chalutiers ayant débarqué des morues charbonnières en 1980 ou 1981, on doit émettre de nouveaux permis de dix ans de pêche contingentée correspondant à leurs débarquements déclarés au cours de ces années sans égard à l'engin utilisé – ils doivent choisir la zone ou les zones auxquelles s'appliqueront leur permis et le reste des prises admissibles doit leur être attribué en conséquence.**

**16. La saison de pêche de la morue charbonnière doit être prolongée à la limite permise par les contraintes biologiques.**

L'industrie de la morue charbonnière devrait bénéficier largement de ces changements. En plus de ses avantages prévisibles, le régime de pêche contingentée aidera à atténuer certains problèmes particuliers de la morue charbonnière. L'un d'eux est la saison trop courte; si les contingents équivalent au total des prises admissibles, il ne devrait plus être nécessaire d'écourter cette saison. Un autre problème survient de la discrimination pratiquée jusqu'ici envers les nombreux types de bateaux engagés dans la pêche, surtout en ce qui touche les bateaux non-détenteurs de permis de pêche de morue charbonnière et les divergences des saisons qui s'appliquent. Un troisième problème se rattache au vieux grief des pêcheurs du flétan à l'effet qu'on leur interdit de garder leurs prises de morue charbonnière quand cette saison de pêche bat son plein et que celle du flétan est fermée, ce qui va à l'encontre d'un privilège traditionnel. On n'aura plus besoin de tels règlements, et, de toute façon, suite à l'adoption des changements proposés dans la pêche du flétan, ils seront inopérants.

## **LE HARENG DE CONSOMMATION ET LE HARENG D'APPÂT**

Au fil des ans, le hareng a soutenu plusieurs pêches plus ou moins distinctes. Jusqu'au milieu de la décennie 1960, les stocks alimentaient une pêche importante, qui vivait de la réduction du hareng en farine et en huile. Ils alimentent depuis moins longtemps l'importante industrie de hareng rogué dont il a été question au chapitre précédent. Et le hareng de consommation, le hareng d'appât et celui qui est destiné à d'autres usages ont tous attiré des pêches se distinguant les unes des autres par leurs engins, leurs saisons et leurs produits. Je me penche ici sur la pêche du hareng de consommation et de celle, moindre, du hareng d'appât, qui sont intimement liées et qui se font plus ou moins conjointement. Dans le cadre des pêches du hareng en général, ces deux pêches ne le cèdent en importance qu'à celle du hareng rogué: en 1981, on a débarqué presque 9,000 tonnes métriques de poisson d'une valeur estimative de \$2,200,000.

L'importante pêche de hareng de consommation qui a pris une expansion vers le milieu des années 1970 a plafonné depuis. Les espoirs de pénétrer le marché européen où les prix sont très élevés ne se sont pas réalisés pour un ensemble de raisons dont l'une est la difficulté éprouvée par les producteurs de la Colombie-Britannique de concurrencer le prix et la qualité des produits provenant d'ailleurs et en particulier des Provinces atlantiques. En ces derniers temps, le marché principal a été le Japon où le hareng séché se vend sous le nom de *migaki*. Cette année, le marché du hareng de consommation a été plutôt faible.

Néanmoins, cette pêche offre un débouché fort intéressant. Le hareng est à point vers la fin de l'automne, lorsque les grandes pêches sont closes. Cette pêche peut alors facilement engager des bateaux et des équipages et fournir du travail aux établissements côtiers et à leurs employés qui, autrement, seraient inactifs. Le marché du hareng d'alimentation est très exigeant pour ce qui est de la qualité du produit, mais grâce aux méthodes améliorées pour la manipulation et le traitement du poisson, certains experts au moins sont d'avis que cette pêche a de bonnes chances de pénétrer les marchés.

Une petite partie des débarquements de cette pêche sert à l'appât d'autres pêches, ajoutant aux approvisionnements déjà obtenus par l'entremise de permis (décrits ci-dessous) de pêche du hareng. Le flétan, la morue charbonnière, les crevettes et le crabe sont pris à l'aide d'appâts faits de hareng.

Cette pêche se pratique surtout au moyen de senneurs, dans le détroit de Géorgie qui, au printemps, fournit une prise beaucoup plus considérable de hareng rogué. On en prend aussi de petites quantités dans les eaux du nord. Il est possible de fixer d'avance la quantité globale de prises

admissibles, car elles ne constituent qu'une fraction de la récolte annuelle globale et, en outre, le poisson est pris au tout début de la saison du frai. Le total des prises admissibles autorisé en 1981 était de 10,000 tonnes métriques, mais compte tenu d'un marché faible, les prises n'atteindront probablement pas ce palier en 1982.

Cette pêche est réglementée au moyen de permis spéciaux, émis annuellement par le Ministre, sans qu'il y ait de droits à payer, mais chaque permis désigne le bateau servant à la pêche. Les permis sont octroyés aux détenteurs de permis d'espèces résiduelles (les permis de catégorie C, dont il est question plus loin) ou d'autres permis d'accès limité accordés aux bateaux capables de frigorifier le poisson et équipés d'engins de pêche du hareng. Cela revient à dire qu'à toutes fins utiles tous les bateaux sont admissibles, puisqu'on peut qualifier même une "glacière" de chambre frigorifique. Avec un si grand nombre de bateaux jugés admissibles, la flottille a pris des proportions incontrôlées.

Cette pêche est devenue complètement désorganisée depuis quelques années. Chaque année, une flottille dotée d'un pouvoir de capture tout à fait disproportionné a convergé sur les stocks disponibles. Dans le détroit de Géorgie, les agents de pêche locaux tentent de limiter les prises quotidiennes au pouvoir de traitement des usines, estimé à 1,500 tonnes métriques, en écourtant la saison de pêche mais, comme ils sont aux prises avec une flottille à peu près 20 fois trop grande pour la pêche en cause, cette tâche s'est avérée presque impossible. Les agents des pêches du chenal Stuart, par exemple, ont vainement tenté de limiter une flottille de 100 senneurs à une prise de 1,500 tonnes dans un grand banc de hareng qui se trouvait dans le détroit. En seulement 27 minutes, les pêcheurs prirent 4,000 tonnes. En conséquence, les débarquements ont excédé largement les capacités de traitement des usines de transformation. Il a fallu déroger à la règle de livraison de 18 heures (citée ci-après); une grande partie de la récolte s'est gâtée et on n'a pas pu la transformer en produits comestibles. Cette situation de confusion, d'ineptie et de gaspillage caractérise cette pêche depuis longtemps.

La plupart des règlements qui s'appliquent à la pêche du hareng de consommation visent à sauvegarder la qualité du poisson débarqué. Chaque bateau, en plus d'être capable de frigorifier le poisson, doit débarquer lui-même ses prises: les débarquements sont limités à 25 tonnes et le poisson doit être livré dans un délai de moins de 18 heures.

Dans la plupart des cas, ces règlements n'ont rien fait pour assurer la qualité souhaitée parce que l'accès à la pêche est pratiquement illimité et que la flottille de pêche est maintenant si disproportionnée qu'il n'y a aucun moyen de contrôle lors des ouvertures aussi brèves que frénétiques. Il arrive souvent qu'un senneur prenne bien

au-delà de 25 tonnes dans un seul coup de filet, de sorte que si sa livraison est limitée à cette quantité, il doit se débarrasser du poisson pris en trop. D'autre part, un bateau qui prend du poisson en excès peut coopérer avec d'autres bateaux qui font des livraisons fréquentes aux usines de transformation pour contourner la règle exigeant que chaque bateau livre lui-même le poisson qu'il a pris. On n'a pas fait respecter les règlements régissant les installations de réfrigération et certains bateaux s'en sont passés ou bien ont mal utilisé celles qu'ils avaient. Pour finir, la politique visant à contrôler la récolte en abrégant graduellement le temps d'ouverture sans qu'on contrôle la taille de la flottille est irréalisable et provoque le gaspillage. En 1980, l'année la plus récente sur laquelle on dispose de cette sorte d'information, la campagne de pêche du hareng de consommation et d'appât n'a duré, en tout, que quatre heures. Dans une telle conjoncture, il est impossible de réglementer les prises convenablement, les quantités débordent les usines de transformation et de grandes quantités de poisson se gâtent.

Le mode d'administration actuel comporte certains autres aspects inquiétants. Effectivement, il a éliminé les pêcheurs au filet maillant et les chalutiers de la pêche, non pas parce que ces modes de pêche se prêtent moins que d'autres à l'exploitation du hareng de consommation et d'appât, mais bien parce que le temps d'ouverture est si court qu'ils ne peuvent pas prendre le poisson en quantité rentable. À bien y penser, la capacité de ces bateaux à ne prendre que les poissons les plus gros, qui se prêtent le mieux à la consommation humaine et à les réfrigérer rapidement leur conférerait un avantage si les circonstances étaient autres. Parallèlement, quelques-uns des transformateurs de moindre importance, qui préparent les produits destinés aux marchés de consommation de produits de bonne qualité, ne peuvent plus participer à cette pêche parce qu'ils ne sont plus sûrs de pouvoir obtenir assez de poisson de bonne qualité. Enfin, le Ministère a laissé la porte ouverte aux nouveaux venus en déclarant qu'à l'avenir, on pourra accéder à cette pêche, qu'on y ait déjà participé ou non.

En plus des dispositions précitées par rapport à la pêche du poisson de consommation et d'appât, on accorde des permis spéciaux de plusieurs sortes liés à diverses utilisations du hareng, dont d'appât pour la pêche sportive et commerciale, de pâture destinée aux zoos et aux aquariums, de consommation privée ou institutionnelle. Ces permis sont accordés à des personnes qu'on autorise à prendre un contingent exact de poisson. Les requérants doivent répondre aux exigences du Ministère que le hareng qu'ils prendront sera utilisé aux fins que précise l'une ou l'autre de ces catégories.

Le régime de réglementation actuel est manifestement inapte et on ne doit plus tolérer le gaspillage et l'inefficacité qui caractérisent la pêche du hareng d'alimentation.

Heureusement cette pêche, en raison de ses particularités, se prête très bien au genre de réforme qui transformerait le régime d'émission des permis en un simple régime de pêche contingentée, ce qui améliorerait sensiblement son rendement. Je recommande que, dans ce but, on adopte les mesures suivantes:

**17. Le régime actuel de permis ministériels autorisant la pêche du hareng pour l'alimentation, pour en faire des appâts et pour d'autres fins, doit être remplacé en 1983 par un régime des permis de pêche contingentée auquel s'ajoutent des contingents temporaires.**

**18. On doit fixer un total des prises admissibles pour cette pêche dans toute zone où elle sera autorisée.**

Le Ministère devrait respecter l'engagement qu'il a pris de ne plus exiger une participation antérieure à la pêche comme condition d'obtention d'un permis dans cette pêche, mais cet engagement infirme l'attribution de contingents de départ en fonction des prises récentes, mesure que j'ai recommandée à l'égard d'autres pêches. J'ai proposé dans mon Rapport préliminaire qu'on attribue des contingents de même taille à tous les aspirants admissibles à la pêche, mais on m'a convaincu depuis qu'il serait trop difficile d'administrer un tel régime et qu'il faut trouver d'autres moyens de concilier les attributions de permis avec la politique d'émission globale que j'ai déjà décrite.

Je recommande donc qu'on adopte les dispositions spéciales qui suivent en ce qui a trait à la répartition des prises admissibles dans les pêches en question:

**19. Un dixième du total des prises admissibles établies pour 1983 doit être attribué sous forme de nouveaux permis de pêche contingentée de dix ans; le reste doit être attribué en vertu de permis d'un an. Dans les deux cas, les allocations doivent être faites suivant le procédé des soumissions scellées. Seuls les pêcheurs ayant déclaré des débarquements pour ces pêches, en 1980 ou en 1981, doivent être admis à présenter des soumissions pour les permis de dix ans; aucune restriction ne doit être imposée pour les permis d'un an. Les contingents autorisés en vertu des permis de pêche contingentée de dix ans doivent tenir compte des exigences diverses des différentes exploitations.**

**20. À chacune des années suivantes, un dixième supplémentaire du total des prises admissibles actuelles doit être attribué en vertu des permis de pêche contingentée de dix ans, le reste étant attribué en vertu de permis d'un an, jusqu'à ce que l'ensemble des prises admissibles soit attribué. Aucune restriction ne doit être imposée pour ce qui est de l'admissibilité à présenter une soumission pour toutes ces allocations subséquentes.**

**21. La majeure partie de la structure actuelle concernant cette pêche doit être abolie, en particulier l'exigence de la livraison par le pêcheur, la règle de la livraison en 18 heures, la limite de 25 tonnes par livraison et les périodes d'ouverture restreinte. Les neuf sortes distinctes de permis pour le hareng servant à des fins particulières doivent être éliminées.**

Ces mesures supposent une transition plus abrupte vers le mode compétitif d'émission de privilèges de pêche que celui que je recommande à l'égard des autres pêches, mais le nombre de pêcheurs qui dépendent à un haut point de cette pêche est comparativement faible. Dans la grande majorité des cas, cette pêche en complément d'autres, et elle ne nécessite pas d'importants investissements dans quelque équipement spécial que ce soit. Les dispositions que je recommande en ce qui concerne la période de transition permettront à tous ceux à qui on a permis de participer à cette pêche l'occasion de le faire. Elles permettront par ailleurs d'aborder prudemment et graduellement la question de l'attribution des permis à long terme, ce qui s'avère important à la lumière des incertitudes économiques qui entourent les pêches en cause. Les redevances de départ que je propose au tableau 8-1 sont les mêmes que celles que je recommande à l'égard du hareng rogué, vu que ces deux pêches s'approvisionnent à la même source. Le Ministère devrait, au titre de sa politique d'ensemble, répartir les quantités disponibles de hareng dans ces pêches de manière à en maximiser la valeur économique.

Abstraction faite des modifications précitées, j'ai présenté ces recommandations dans mon Rapport préliminaire. Le Ministre a depuis affirmé son intention d'y donner suite et nommé un Comité qui doit le conseiller quant à leur mise en vigueur mais, quand il s'est prononcé sur le sujet, il a omis toute mention des redevances que je propose. Il faut considérer ce genre de redevance, dans cette pêche comme dans toutes les autres, comme l'instrument propre à contrôler l'augmentation de la valeur marchande des permis et rendre au public une part de la richesse exploitée. J'insiste donc encore une fois sur le fait qu'il sera important de prévoir une redevance sur les contingents, dès que sera mis en place le nouveau régime d'émission des permis.

On peut s'attendre à ce que la délimitation du total des prises admissibles et le relâchement des restrictions relatives à la durée de la saison de pêche aboutissent à une manutention beaucoup plus soignée, ainsi qu'à une meilleure utilisation de la capacité des bateaux et des usines de transformation. Les transformateurs aussi bien que les pêcheurs trouveront probablement avantage à lier leurs contrats à des périodes précises afin de donner un bon rythme à leurs opérations et tirer le meilleur profit possible de la qualité de leur produit. Évoluant dans une pêche

mieux ordonnée, ils devraient pouvoir améliorer sensiblement la qualité du poisson qu'ils débarqueront et se montrer disposés à le faire. Les surveillants et inspecteurs, libérés de leur ancien devoir par rapport à ce genre de règlement, pourront se concentrer sur leur tâche d'enregistrer soigneusement les débarquements.

Il est certain que la flottille engagée dans cette pêche se verra diminuée à une taille plus modeste et mieux assortie à la ressource disponible que celle qui l'exploite depuis quelques années. L'avènement d'une flottille moins nombreuse et des débarquements moins nombreux, mais plus abondants, devraient faciliter la gestion et l'inspection.

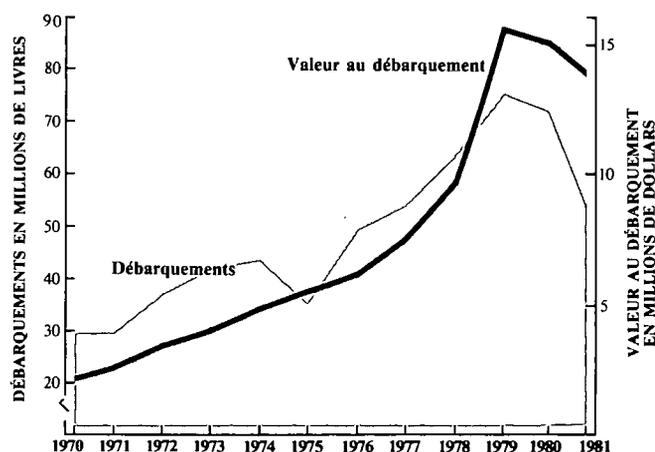
Il est à souhaiter qu'un certain nombre de détenteurs de permis décideront de pêcher le hareng d'alimentation au filet maillant ou au chalut. Disposant d'un délai de pêche plus long et d'occasions certaines de prendre du poisson, ils seront mieux en mesure de juger par eux-mêmes la supériorité de ces agrès comme moyen de faire leurs frais ainsi que d'assurer une meilleure gestion des stocks et un produit de qualité supérieure. Les transformations de moindre importance et les producteurs de produits spéciaux devraient se trouver avantagés du fait qu'ils pourront garantir à leurs clients les quantités et la qualité qu'ils recherchent, en même temps que du fait qu'ils pourront s'approvisionner directement auprès des pêcheurs détenteurs de permis.

Le Ministère, épaulé par le Comité consultatif proposé, devrait considérer de prendre certaines mesures supplémentaires quant à l'avenir, entre autres, l'instauration d'un mode de classement systématique du produit apte à rassurer les acheteurs étrangers sur la qualité du poisson qu'on leur offre et l'attribution de contingents explicites par sous-zone, au lieu de répartir les prises par la manipulation des ouvertures et des fermetures de la pêche.

## LE POISSON DE FOND

J'exclus des commentaires qui suivent toute considération du hareng et de la morue charbonnière, déjà exposés. Nous parlerons ici maintenant de la pêche au chalut d'autres espèces de poisson de fond, surtout la morue du Pacifique, mais aussi le scorpène, la sole et divers autres poissons de fond. La pêche du poisson de fond du Pacifique, tout comme celle de la morue charbonnière, a pris beaucoup d'ampleur depuis quelques années. Au Canada, comme on peut le constater au tableau 10-2, de 1971 à 1979, les débarquements ont augmenté à un rythme assez régulier, et ils avaient doublé au terme de cette période. En 1980, les chalutiers ont débarqué environ 32,000 tonnes de poisson évalué à quelque \$12,000,000.

Figure 10-2 Débarquements et valeur au débarquement du poisson autre que le flétan depuis 1970



Sources: *Statistiques des pêches de la Colombie-Britannique*, ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, diverses années.

La pêche au chalut du poisson de fond se compare aussi à celle du flétan et de la morue charbonnière en ce qu'elle est dans le marasme et mal structurée, car on a laissé la flottille sans permis dépasser de loin la taille qui lui aurait permis d'exploiter avantageusement les ressources disponibles.

## Historique

La pêche au chalut du poisson de fond se fait depuis plus de 40 ans au Canada. À l'origine, c'était essentiellement une pêche à l'aiguillat, car il existait alors une forte demande pour cette source très riche de vitamine A. La demande s'est atténuée au fil des années, mais la demande pour les espèces comestibles s'est intensifiée progressivement jusqu'au milieu de la décennie 1960. Environ 80 chalutiers canadiens faisaient la pêche à cette époque, mais seulement la moitié d'entre eux pêchaient le poisson de fond à plein temps. Il s'agissait surtout de bateaux de faible tonnage, dont une dizaine avait une capacité de chargement dépassant 100 tonnes brutes et près des deux tiers de leurs prises étaient faites de morue du Pacifique. Une flottille de chalutiers américains croisant dans les mêmes eaux de la côte canadienne prenait presque la moitié des prises de poisson de fond. Les bateaux de la flottille américaine exploitaient de préférence les zones plus profondes et recherchaient surtout le scorpène, notamment le sébaste du Pacifique.

La situation s'est transformée radicalement à partir de 1965. On a vu arriver cette année-là une flottille de 60 à 80 chalutiers soviétiques qui, au cours des dix années suivantes, a pris à elle seule presque autant de poisson que les flottilles combinées des États-Unis et du Canada. Au

début, elle pêchait surtout le scorpène (se concentrant sur le sébaste du Pacifique), mais à partir de 1968, elle s'est intéressée davantage au merlu. Un an ou deux plus tard, c'était au tour de la flottille japonaise qui est venue pêcher le scorpène avec des chalutiers et la morue noire avec des palangriers. Elle en est arrivée vite à prendre plus de poisson que les pêcheurs canadiens.

En 1975, des chalutiers polonais sont entrés en scène, cherchant le merlu et le scorpène.<sup>7</sup> Depuis que le Canada a repoussé ses limites de pêche à 200 milles en 1977, les bateaux étrangers se sont faits beaucoup plus rares et, aujourd'hui, ils s'intéressent principalement au merlu. C'est de cette pêche qu'il va maintenant être question.

Au fur et à mesure que se modérait la participation des pêcheurs étrangers, la pêche canadienne du poisson de fond, stimulée par des subventions aussi prodigieuses qu'injustifiées, prit une grande ampleur. Les subventions pour la construction et l'amélioration des bateaux dont il est question au chapitre 13, de pair avec les incitations fiscales à la construction de nouveaux bateaux, a stimulé au cours des années 1970 la construction de grands bateaux capables de s'engager dans cette pêche. De surcroît, le Ministre a décrété une subvention de soutien au prix du poisson de fond, en 1975. Et, tant soit peu contradictoire, l'entrée de nouveaux venus dans la pêche a été limitée, cette année-là, par le recours à des restrictions touchant l'émission des permis.

Comme toujours, les restrictions ont été imposées trop tard. On avait permis aux bateaux canadiens autorisés d'augmenter d'au moins deux fois leur capacité pour exploiter le total des prises admissibles. Au total, 146 bateaux ayant satisfait les exigences relatives aux débarquements antérieurs se sont mérités des permis de pêche et ont été autorisés à pêcher au titre de leur "droit d'aïnesse". Conséquence plus grave encore, la taille moyenne des bateaux engagés dans cette pêche a dépassé le double de ce qu'elle avait été en 1965, tandis qu'au cours de cette même période le tonnage brut de la flottille active triplait.

Aujourd'hui, on octroie les permis de pêche au chalut du poisson de fond (catégorie C) annuellement, au prix de \$10, aux bateaux qui avaient, l'année précédente, un tel permis. Ces permis sont transmissibles et les bateaux en cause peuvent être remplacés conformément à la règle du pied pour pied.

Cette pêche se voit aujourd'hui sous le coup d'un fardeau absolument accablant. Les marchés du poisson de fond se sont affaîsés. Les chalutiers consomment énormément de carburant, ce qui fait que cette flottille a souffert exceptionnellement de la montée en flèche des prix des carburants. L'octroi de subventions a détourné la construction de nouveaux bateaux dans le sens du fort

tonnage et la consommation excessive de carburant n'a fait qu'exacerber la situation. Facteur bien élémentaire s'il en est un, les stocks existants ne peuvent plus supporter cette flottille beaucoup trop grande.

Au dire du Ministère, il y a une soixantaine de bateaux qui pêchent le poisson de fond pendant au moins six mois par année. Les rentrées étant insuffisantes, de nombreux bateaux, détenteurs de permis, s'abstiennent de pêcher, certaines années et, typiquement, ces bateaux sont autorisés à exploiter aussi d'autres espèces. Leur abstention aide probablement les choses, mais il n'en reste pas moins que cette capacité de pêche autorisée mais inutilisée constitue une menace pour l'avenir et une entrave inquiétante à l'amélioration éventuelle de la conjoncture économique de cette pêche. Comme l'affirme l'Association des chalutiers:

Ces permis dormants constituent une grande menace pour les pêcheurs qui dépendent authentiquement de la pêche au chalut pour assurer leur subsistance parce que, au fur et à mesure des difficultés éprouvées dans les autres secteurs, le détenteur d'un permis dormant de pêche au chalut s'amène à son gré dans cette pêcherie, exagérant ainsi le problème de croissance qu'elle éprouve déjà. Nous devons nous intéresser maintenant à cette éventuelle situation sérieuse...<sup>8</sup>

### Les réformes à apporter

Il est indubitable que les politiques d'attribution de privilèges de pêche du poisson de fond doivent être rénovées, sauf que ce faisant, on devra tenir compte du caractère distinctif de cette pêche. Il faudra que, en plus de reconnaître ses particularités déjà notées, la réforme à venir se fasse en fonction d'autres facteurs spéciaux. D'abord, certaines des espèces de poisson grandement recherchées dans cette pêche sont capturées avec plus d'un type d'engin. Les bateaux détenteurs de permis de pêche de poissons résiduels de catégorie C, dont il est question ci-après, prennent un gros tiers de la morue lingue et une part importante du scorpène et de la morue grise avec des lignes garnies. Si on veut assurer une meilleure gestion de cette ressource, il faudra instituer une réglementation qui, de préférence, touchera tous ceux qui exploitent les stocks en cause.

Deuxièmement, cette pêche s'alimente à même plusieurs espèces de poissons. Inévitablement, on embarque des prises mixtes, de sorte qu'il serait logique d'administrer une telle pêche à l'enseigne d'une seule et même réglementation. D'autre part, certaines espèces importantes de poisson, comme le scorpène, l'aiguillat, la roussette et le merlu, sont exploitées séparément dans un effort de

pêche qui les vise chacun en particulier. Étant donné que chaque espèce de poisson en cause se distingue par sa capacité particulière à soutenir un effort de pêche et par d'autres considérations, chacune demande sa réglementation séparée.

Troisièmement, ces pêches donnent aujourd'hui un rendement marginal et, compte tenu des prix et des coûts actuels, elles ne s'avèreraient pas très profitables, même si on les rationalisait complètement. Cela indique, entre autres choses, qu'il serait inopportun d'assujettir cette pêche à une quelconque série de nouveaux règlements compliqués et coûteux.

Ces considérations me portent à conclure qu'il y a lieu de rénover les politiques de gestion de la pêche du poisson de fond, mais aussi qu'il faudra le faire graduellement. Le changement le plus important qui s'impose est d'instituer un régime d'émission des permis en rapport avec chaque espèce de poisson distincte qui fait l'objet d'une pêche précise et exige une gestion séparée. Comme il faut s'attendre à ce que les pêcheurs touchés se plaignent que l'avalanche de permis qui suivra sera plutôt embranchante, il faudra simplifier le nouveau régime d'émission des permis autant que possible, en s'en tenant aussi fidèlement qu'on le pourra aux recommandations qui suivent. Les espèces les plus notoires de la catégorie de permis en question sont le scorpène, l'aiguillat, le merlu et la goberge.

**Le scorpène** Le scorpène, et principalement le sébaste du Pacifique, alimente une pêche abondante d'un produit de peu de valeur. Ces poissons sont aujourd'hui la cible principale de la plus importante pêche de poisson de fond, leur récolte s'étant intensifiée depuis quelques années, conséquence de la stabilisation progressive des marchés américains.

Les flottilles étrangères ayant sérieusement démuni ce stocks au cours des décennies 1960 et 1970, on a limité les récoltes admissibles en vue de réhabiliter les stocks, étant donné qu'elles tombent sous le contrôle des autorités canadiennes. En raison des prises peu élevées et des dimensions exagérées de la flottille, il a fallu écourter la saison de pêche, et les transformateurs se sont vus obligés de traiter de grandes quantités de poisson dans des délais abrégés et d'emmagasiner des inventaires considérables.

Cette pêche se prête fort bien à une réglementation contingentée. Le scorpène est exploité indépendamment des autres poissons de fond, de sorte qu'on peut en faire l'objet d'une réglementation spéciale, comme on peut le faire pour la morue charbonnière et le flétan. Le total des prises admissibles étant relativement stable, et donc prévisible, on peut l'établir à l'avance. Le poisson étant relativement sédentaire, les prises accidentelles d'autres espèces, quand on le pêche, sont minimales. De plus, l'instauration d'un régime de pêche contingentée permettrait aux

pêcheurs et aux transformateurs de s'en tenir à un rythme de production régulier tout au long de l'année. Je recommande en conséquence que:

22. Des permis distincts de dix ans de pêche contingentée du scorpène doivent être émis en 1983 aux propriétaires de bateaux détenant des permis de chalutage du poisson de fond et ayant déclaré des débarquements de scorpène en 1980 ou 1981. Le contingent auquel chaque détenteur de permis est admissible doit être fonction de ses débarquements déclarés pour ces années.
23. Le total des prises admissibles doit être calculé pour chaque zone où la pêche du scorpène doit être autorisée et une petite réserve doit être prévue pour les appels.
24. Les détenteurs de permis initiaux doivent être appelés à choisir la ou les zones auxquelles leurs permis s'appliquent, et les prises admissibles doivent être réparties parmi eux en conséquence.
25. La saison de pêche doit être prolongée à la limite permise par les contraintes biologiques.

#### Le merlu du Pacifique

Ce poisson, autrefois considéré comme poisson de camelote, alimente aujourd'hui une pêche au chalut grandissante. Les biologistes croient que le scorpène s'étend dans un banc gigantesque longeant la côte à partir de la Californie jusqu'à la Colombie-Britannique et qu'un stock moindre se cantonne dans le détroit de Géorgie. Ces stocks alimentent plusieurs pêches distinctes, mais toutes assujetties à l'émission des permis de chalutage.

La pêche domestique se fait tard l'hiver dans le détroit de Géorgie. La plus grande partie des prises est capturée et transformée en mer par des bateaux-usines, mais d'autres bateaux livrent le poisson à des usines de transformation à terre et, depuis quelques années, d'autres en vendent de petites quantités, frais, directement au consommateur. Les transformateurs côtiers du Canada n'ont pas pu soutenir la concurrence sur le vaste marché international du merlu. Jusqu'à présent, les débarquements n'ont pas encore approché le total des prises admissibles de 10,000 tonnes, bien que la récolte ait quadruplé depuis deux ans (elle atteignait 2,400 tonnes en 1981). On prévoit que les récoltes continueront d'augmenter.

On autorise actuellement un total de prises admissibles de 35,000 tonnes, mais le merlu est victime plus que les autres d'un parasite qui provoque la dégénérescence de la chair si on ne la traite pas rapidement, et cette particularité a retardé l'expansion de sa pêche domestique. Néanmoins, les débarquements en provenance des stocks haurtiers ont augmenté rapidement depuis deux ans: en 1981, ils totalisaient 3,800 tonnes, c'est-à-dire qu'ils ont

excédé les récoltes du détroit de Géorgie. Avant que le Canada ait inclus ces stocks hauturiers dans sa limite de 200 milles, ils étaient exploités intensément par les flottilles étrangères, notamment celle de l'Union soviétique. Aujourd'hui le Canada, en vertu du nouveau régime, doit permettre aux bateaux étrangers d'exploiter toute portion de la récolte autorisée excédant ses besoins domestiques et il se trouve que la seule espèce qui soit encore accessible aux pêcheurs étrangers en vertu de ces accords est le merlu. En 1981, et conformément aux accords en question, les flottilles polonaise, soviétique et japonaise ont pris 3,500 tonnes de scorpène, la récolte la plus importante étant celle des bateaux polonais.

Pour conclure, les stocks hauturiers sont exploités en vertu d'un accord exceptionnel communément appelé le consortium du merlu, organisme à but non lucratif formé de transformateurs de poisson de fond canadiens qui ont orienté la pêche du scorpène vers la vente directe à des bateaux étrangers, notamment ceux de l'Union soviétique, de la Pologne et de la Grèce. Cette activité a commencé en 1978 avec deux bateaux. En 1981, elle en occupait 14, qui ont débarqué 18,000 tonnes évaluées à \$2,500,000. C'est là une pêche qui s'avère de plus en plus prometteuse et plusieurs bateaux qui aspirent à s'y engager sont sur la liste d'attente. Toutefois, cette participation n'a d'autre entrave que la capacité de traitement des bateaux étrangers.

Le consortium négocie les prix auprès des acheteurs étrangers et il organise la pêche et les livraisons d'une façon ordonnée, à chaque jour. Les bateaux canadiens participants doivent être détenteurs d'un permis de pêche du poisson de fond au chalut.

Dans l'ensemble, la pêche du merlu s'annonce rentable et il est à prévoir qu'elle poursuivra son rapide essor. On m'a informé qu'une entente possible avec le Japon pourrait la stimuler appréciablement. Elle mérite manifestement qu'on lui porte une attention toute particulière afin d'assurer qu'elle évoluera dans l'ordre. Elle mérite aussi de faire l'objet d'un permis particulier, étant donné qu'elle est exploitée et gérée d'une façon distincte. On ferait bien d'encourager tout particulièrement la pêche domestique du merlu.

Je recommande conséquemment qu'on adopte la politique suivante:

26. Des permis distincts de 10 ans de pêche contingentée du merlu doivent être introduits en 1983.
27. Le total des prises admissibles doit être établi pour chaque zone où la pêche du merlu doit être autorisée.
28. Jusqu'à ce que le total des prises admissibles du merlu ait été entièrement attribué dans une zone, des permis de 10 ans de pêche contingentée doivent être

émis sans restriction à quiconque en fait la demande et paie les redevances et frais de validation annuels.

29. Lorsque le total des prises admissibles aura été attribué, des permis de pêche contingentée de remplacement doivent être émis selon un procédé de soumissions concurrentielles.

Le consortium du merlu a fait l'objet de témoignages discordants aux audiences publiques de la Commission et il a soulevé plusieurs questions. La question fondamentale est qu'il faut se demander si les ventes directes aux acheteurs étrangers sont dans l'intérêt public. Il faut y répondre dans l'affirmative, mais seulement sous certaines réserves. Les ventes directes sont avantageuses quand leur objet porte sur du poisson qui ne serait utilisé d'aucune autre manière et dont l'utilisation ne rapporterait qu'un avantage moindre aux Canadiens. Ce marché particulier offre aux chalutiers canadiens et à leurs équipages une source de revenu prometteuse dont ils ont grand besoin; elle constitue aussi un bon moyen pour les Canadiens d'en apprendre plus long sur les stocks de merlu et les divers moyens mis en oeuvre pour le récolter. D'autre part, il ne faudrait pas laisser les pratiques acceptées empêcher l'expansion éventuelle de l'industrie de transformation domestique.

La deuxième question qui se pose est à savoir si le consortium du merlu est le moyen le plus apte d'effectuer cette sorte de vente et il faut, encore une fois, répondre, "oui, *mais*". L'organisme en place semble avoir les aptitudes nécessaires à la négociation de contrats avantageux avec les étrangers ainsi qu'à l'orchestration d'une pêche bien ordonnée qui alimente les acheteurs de manière soutenue.

Étant donné sa composition, le consortium est vraisemblablement intéressé à assurer que ses activités n'infirmement pas celles des usines de transformation domestiques et ne porteront tort ni aux transformateurs, ni aux travailleurs à terre. De plus, les propriétaires de bateaux participants sont représentés auprès des comités qui négocient les prix avec les acheteurs étrangers. Donc, à moins qu'il existe des raisons d'apporter des changements, et je n'en connais aucune, on devrait laisser le consortium gérer sa pêche et sa mise en marché du merlu tant et aussi longtemps qu'il ne violera pas la législation contre les coalitions.

Mais il ne faudrait pas présumer que ce groupe a droit à quelque privilège particulier. Si d'autres organismes parviennent à négocier des contrats intéressants avec des acheteurs étrangers et à s'entendre avec eux quant aux modalités de leurs accords, on devrait les encourager à le faire tant que l'espèce en cause n'est pas utilisée de quelque autre manière. La structure d'émission des permis que j'ai recommandée précédemment devrait pourvoir à cette situation de manière adéquate.

Il reste à considérer les dispositions relatives à la pêche par les bateaux étrangers du merlu que le Canada n'utilise pas. Comme cette question se rapporte aux ententes entre le Canada et divers pays étrangers, elle échappe à mon mandat et je n'y attache aucune recommandation.

**L'aiguillat et la goberge** L'aiguillat et la goberge sont les deux autres espèces de poisson qui tombent sous le régime de permis généraux de chalutage du poisson de fond et méritent d'être assujettis à un régime de permis individuels. À l'instar du merlu, ces deux espèces sont exploitées et gérées à titre particulier; elles sont sujettes également au total de prises admissibles déterminés par les régions et sont sous-exploitées. En 1981, les prises de la goberge atteignaient 1,106 tonnes et celles de l'aiguillat, 755 tonnes, équivalant à moins de 10 pour cent du total de prises admissibles prévues préalablement pour les deux espèces. Pourtant, ces deux pêches sont en voie d'expansion.

L'aiguillat se vend surtout sous forme de filets surgelés (sous d'autres noms plus attirants) en Europe. Il faut transformer le poisson promptement après sa capture afin d'éviter qu'il ne s'avarie. La demande mondiale d'aiguillat est à la hausse, et il appert qu'on pourrait fonder une nouvelle pêche sur la vente directe à des acheteurs de pays étrangers. Il faudrait essayer d'élargir ces nouveaux marchés et, si cela arrive, on pourra régir cette pêche dans le sens que je recommande à l'égard du merlu.

La goberge se récolte en grandes quantités au large de l'Alaska où les États-Unis et des chalutiers étrangers en pêchent 5,000,000 de tonnes. Les principaux marchés de cette espèce sont le Japon, l'Union soviétique et la Corée du Sud.

On devrait dorénavant régir chacune de ces deux pêches au moyen de permis distincts. Je recommande donc que:

**30. Des permis distincts de pêche contingentée pour la goberge ainsi que pour l'aiguillat doivent être introduits, selon les mêmes dispositions que j'ai proposées plus tôt pour le merlu.**

Plusieurs raisons militent en faveur d'une nouvelle pêche de l'aiguillat. L'aiguillat existe en très grandes quantités et on croit que, depuis quelques années, sa population a augmenté considérablement. L'aiguillat consomme des quantités importantes de hareng, de crevettes, de saumon et d'autres poissons de fond, sans compter qu'il semble être en voie de déloger le flétan dans certaines zones.<sup>9</sup> Son comportement prédateur a incité certains à recommander qu'on en subventionne la pêche, mais je ne veux pas me prononcer en faveur d'une telle initiative tant que la tendance actuelle vers l'expansion ne se sera pas résorbée et que les pronostics optimistes quant à son expansion prévisible ne se seront pas modérés.

La goberge, comme tous les membres de la famille de la morue, est très susceptible à l'altération de son environnement, de sorte que sa population accuse d'importantes fluctuations.

**31. Les permis initiaux de dix ans de pêche contingentée de la goberge doivent être émis avec prudence, des prises additionnelles étant autorisées les années d'abondance sous forme de permis d'un an.**

Les redevances de départ que je propose au tableau 8-1 à l'égard du merlu, de la goberge et de l'aiguillat sont relativement modestes, car il faut assurer que ces poissons se multiplient. Mais tant qu'on n'aura pas récolté le total des prises admissibles, et dans les limites proposées en égard des permis émis à des entreprises particulières, les contingents seront sans limite, de sorte que les redevances décourageront ceux qui pourraient songer à solliciter des contingents dépassant leurs prises prévues.

**Les autres poissons de fond** Les autres poissons de fond se prêtent moins bien à la gestion par permis individuel. Forcément, on en prend quelques-uns accidentellement; l'importante ressource qu'est la morue du Pacifique est sujette à de telles fluctuations de sa population qu'il est impossible, dans la conjoncture actuelle, de prévoir à quelle sorte de contingent on pourrait l'assujettir et, de manière générale, le peu de valeur de ces stocks ne justifie pas qu'on modifie les dispositions actuelles des permis.

Mais, en considération de l'expansion des flottilles de pêche ainsi que du danger qu'elles ne s'agrandissent encore plus si la pêche s'avère plus prometteuse, on aurait avantage à instaurer un régime de pêche contingentée. Ce régime devrait s'adresser tout de suite au problème de la surcapacité de récolte de la flottille aussi bien que de la capacité utilisée, favoriser sa rationalisation ultérieure et faciliter la gestion des stocks exploités. Je propose donc que:

**32. On doit émettre des permis de dix ans de pêche contingentée du poisson de fond en 1983 aux propriétaires de chalutiers détenant un permis de pêche du poisson de fond et ayant déclaré des débarquements en 1980 ou 1981 de poissons de fond autres que les espèces pour lesquelles des permis distincts sont proposés ci-dessus. Le contingent auquel chaque détenteur de permis initial est admissible doit être fonction des débarquements déclarés en ces années.**

**33. Le total des prises admissibles de ces autres espèces de poisson de fond doit être établi avec prudence pour chaque zone, et une petite réserve doit être prévue pour les appels.**

**34. Chaque détenteur d'un permis initial doit choisir la ou les zones où son contingent s'appliquera et les permis doivent être émis en conséquence.**

**35. L'exploitation d'un stock temporaire abondant doit être régie par des permis d'un an.**

**36. La saison de pêche doit être prolongée à la limite permise par les contraintes biologiques.**

Certains bateaux vadrouillent tout le littoral; ils exploitent diverses espèces de poisson dans des zones différentes et à des moments différents de la saison de pêche. Bon nombre d'entre eux sont des bateaux d'une grande capacité d'entreposage qui se verront attribuer de plus gros contingents aux termes de mes recommandations. Mais cette nécessité pour les pêcheurs d'aller d'une zone à l'autre au cours d'une même saison découle de la surcapacité de la flottille. Aujourd'hui, par exemple, comme il y a trop de bateaux qui exploitent les stocks disponibles de scorpène, on atteint rapidement le total des prises admissibles; la pêche est ainsi fermée très tôt et les pêcheurs doivent s'aventurer ailleurs. Ce problème s'évanouira une fois que les flottilles de pêche auront été rationalisées et que la pêche se fera de manière mieux ordonnée, comme on peut s'y attendre une fois que les mesures que j'avance seront adoptées. De toute manière, les détenteurs de permis initiaux de pêche contingentée auront alors le loisir de décider de quelle manière ils veulent poursuivre leur effort de pêche.

### LA CREVETTE

L'ampleur de la récolte des crevettes n'a pas changé ces dernières années, mais leur valeur de marché a augmenté sensiblement. Les débarquements récents ont rapporté un prix moyen allant à \$0.93 la livre en 1980, année plus lucrative que la moyenne. La crevette se pêche généralement au chalut et se vend à l'état frais. La plupart des pêcheurs qui l'exploitent le font à titre de pêche accessoire. Les bateaux ayant débarqué exclusivement des crevettes en 1980 n'avaient pris que le quart de la récolte globale.

Comme c'est le cas pour la plupart des mollusques et crustacés, on est plutôt mal renseigné quant à l'abondance et au potentiel de récolte des stocks de crevettes. Les raisons en sont que leurs populations s'entremêlent, qu'elles disparaissent souvent sans cause apparente, et qu'en plus elles sont sujettes à des fluctuations considérables. Les stocks à l'ouest de l'île Vancouver se sont signalés tout particulièrement sous ce rapport: de 12,000,000 de livres qu'ils étaient en 1977, ils ont dégringolé à 600,000 livres en seulement trois ans.

La récolte en cours pourrait atteindre la limite admissible maximale, mais n'est pas si abondante d'un endroit à l'autre; dans certains secteurs, le détroit de Géorgie, par exemple, on soupçonne que les stocks sont surexploités; tandis qu'ailleurs, notamment le long de la côte nord et dans le détroit de Barkley, on croit au contraire qu'ils sont sous-exploités.

En 1977, année où les débarquements hauturiers de crevettes ont pris une ampleur spectaculaire et où la flottille en cause a fait de même, le Ministère a imposé un permis à accès limité à la pêche au chalut de la crevette. Tous les chalutiers souhaitant obtenir un permis de catégorie "S" ont du prouver que, au cours des deux années précédentes, ils avaient, ou bien débarqué des crevettes, ou bien acheté de nouveaux agrès de chalut. Le nombre de bateaux détenteurs de permis se situe aujourd'hui à 240. En outre, des permis de pêche ministériels spéciaux de la crevette dans les eaux du secteur nord, où on croit que les stocks de crevettes sont sous-exploités, ont été émis.

Ces permis sont dispensés au coût de \$10 aux bateaux déjà détenteurs de permis l'année précédente. Il est permis de remplacer ces bateaux conformément à la règle du pied pour pied.

La raison principale qui a poussé les autorités à limiter le nombre admissible de permis a été l'inquiétude qu'avait suscité l'augmentation démesurée du nombre de bateaux de grande capacité d'emmagasinage à l'ouest de l'île Vancouver, mais la restriction eut effet tout le long du littoral. Quant à la générosité avec laquelle on a réparti les permis, elle s'explique du fait qu'on a adouci les critères d'accès afin de faire place aux nombreux bateaux de moindre tonnage qui avaient pêché la crevette dans les eaux côtières, notamment dans le détroit de Géorgie.

Cette manière de réglementer la pêche a figé sur place une flotte trop puissante par rapport aux stocks disponibles. D'abord, cette pêche est exploitée par un trop grand nombre de bateaux pour être rentable. Chaque année, il y en a presque la moitié qui n'effectuent aucun débarquement mais, comme c'est le cas pour la pêche du poisson de fond, la capacité de récolte est si large qu'elle menace d'entraver la saine expansion des stocks futurs.

Deuxièmement, et en dépit de leur nombre excessif, les bateaux négligent d'exploiter les secteurs sous-utilisés, comme celui de la côte nord. Plusieurs des bateaux détenteurs de permis sont trop petits pour s'aventurer au nord et les règlements de remplacement en vigueur interdisent que leurs permis soient transférés à des bateaux d'une plus grande capacité.

Troisièmement, seulement 17 de ces bateaux avec permis de pêche de la crevette ont aussi un permis d'accès à d'autres pêches; la plupart des bateaux ont un permis de pêche du saumon, mais certains détiennent des permis de pêche du flétan, du hareng et du poisson de fond. Comme le Ministère ne permet pas qu'on fasse le partage des permis de cette sorte (on n'a pas le droit de transférer les permis séparément sans transférer en même temps le

bateau), il est difficile pour quiconque veut exploiter une zone sous-exploitée d'obtenir le permis de pêche de la crevette pour le faire.

C'est en instaurant un régime de pêche contingentée qu'on résoudra tous ces problèmes. Cette pêche se prête bien au contingentement, comme elle se prête à l'octroi de permis de zone dans l'une ou l'autre des trois grandes zones déjà proposées et, de fait, à l'allocation de permis de sous-secteur au sein de ces mêmes zones. Je recommande donc que:

37. **Des permis initiaux de dix ans de pêche contingentée de la crevette doivent être émis en 1983 aux propriétaires de bateaux détenant des permis de pêche de la crevette et ayant déclaré des débarquements de crevette en 1980 ou 1981. Le contingent auquel chaque détenteur de permis est admissible doit être fonction de ses débarquements déclarés en ces années.**
38. **On doit calculer un total des prises admissibles provisoires pour chaque zone, une sous-zone distincte étant établie pour le secteur hauturier de la zone ouest et une réserve étant prévue pour les appels.**
39. **Chaque détenteur de permis doit être tenu de choisir une des trois grandes zones ou sous-zones hauturières de l'ouest où il pêchera ses prises autorisées.**
40. **Jusqu'à ce que les contingents attribués dans la zone nord absorbent le total des prises admissibles de la zone, de nouveaux contingents doivent être offerts sur demande comme je l'ai recommandé pour le merlu, l'aiguillat et les autres pêches en voie de développement.**

Il faudrait modérer l'établissement du total des prises admissibles initial afin que les détenteurs de permis puissent se sentir raisonnablement certains de pouvoir prendre tout le poisson qu'on leur aura permis de prendre. Le Comité consultatif spécial de la pêche de la crevette devrait aussi étudier les possibilités d'accorder des baux de culture en milieu marin de la crevette et faire part de ses conclusions au Ministère et, à cette fin, il pourrait solliciter la coopération de conseillers versés dans la pêche de la crevette rose.

De telles initiatives pourraient aboutir à une amélioration sensible de la conjoncture et des perspectives de succès de la pêche de la crevette. Leur adoption supprimerait sans doute le pouvoir de prise excédentaire autorisé qui débilite cette pêche et les efforts pour la rétablir. Elle ferait disparaître les restrictions et les contrôles imposés aux bateaux qui y participent, aussi bien que les entraves actuelles à la réattribution avantageuse des autres permis affectés aujourd'hui à cette pêche. Elle offre en outre un moyen de mieux accorder l'effort de pêche avec le potentiel de récolte.

## LA CREVETTE ROSE

La pêche de la crevette rose est moins importante que celle de la crevette commune mais, depuis quelques années, elle s'est accrue de manière dramatique suite à la multiplication des prix par trois depuis 1976. Même si les données de base disponibles sur cette pêche sont pour le moins piètres, selon les évaluations actuelles environ 300 bateaux ont débarqué quelque 800,000 livres de crevette rose d'une valeur estimée à \$2,000,000. On prend la crevette rose au casier et on la vend surtout à l'état frais.

On ne sait guère l'ampleur des stocks et leur potentiel de récolte. Les biologistes croient qu'on a atteint le total des prises admissibles et que, à ce qui paraît, les stocks les plus accessibles, comme ceux du détroit de Howe, ont été surexploités.

L'orientation actuelle de la gestion de cette pêche se fait sans qu'il soit question d'un total de prise admissible préalable, mais plutôt d'un taux d'échappement minimal des reproducteurs. À l'instar de la crevette commune, la crevette rose se transforme de mâle en femelle en vieillissant. Au fur et à mesure que la saison de pêche s'avance, on prélève des échantillons des prises et, quand la proportion des femelles portant leurs oeufs (ravées) tombe plus bas qu'au niveau prescrit, la pêche est fermée jusqu'à ce que le frai atteigne son terme. Toutefois jusqu'ici, la surveillance requise s'est avérée lâche et inconsistente.

À l'encontre de la pêche au chalut de la crevette commune, l'accès à celle de la crevette rose n'a pas été limité. Tout vaisseau détenteur d'un permis de pêche des espèces résiduelles (permis de catégorie C) peut s'y engager, de sorte qu'il est difficile de déterminer le nombre de bateaux qui y participent. Enfin, les données dont on dispose quant aux débarquements sont insatisfaisantes. On sait que quelques bateaux qui la pêchent à plein temps sont responsables d'une grande part du total des prises admissibles, mais on sait aussi que de nombreux bateaux, pour la plupart détenteurs de permis de pêche du saumon, la pêchent avec un petit nombre de casiers. Une forte proportion de la récolte est vendue en petites quantités à l'état frais et il est probable que les bordereaux de vente expédiés au Ministère reflètent tout au plus la moitié des prises réelles.

Si elles tiennent à leur pratique habituelle, les autorités remettront toute mesure de contrôle de la flottille jusqu'à ce que le danger de surexploitation et de pouvoir de récolte excessif leur saute aux yeux. La pêche de la crevette rose semble avoir tout juste atteint ce stade, et c'est dès maintenant qu'il faut l'assujettir à un nouveau régime d'émission des permis. Mais le manque de données utiles quant aux stocks, aux pêcheurs et aux débarquements milite contre l'introduction immédiate d'un régime de pêche contingentée, je propose qu'on adopte à titre provisoire une méthode plus sommaire de neutraliser toute expansion ultérieure de la flottille, à savoir:

41. On doit émettre des nouveaux permis temporaires de pêche de la crevette rose en 1983 aux propriétaires de bateaux ayant déclaré des débarquements de crevette rose en 1980 ou 1981, les autorisant à pêcher la crevette rose en 1983 et 1984 sans préciser les prises autorisées.
42. Les détenteurs de ces permis doivent être appelés à choisir les zones auxquelles s'appliqueront leur permis.
43. Au cours des saisons 1983 et 1984, la pêche de la crevette rose doit être gérée suivant la méthode actuelle des secteurs fermés, afin de respecter les critères de reproduction.
44. La surveillance des prises doit être intensifiée et tous les détenteurs de permis doivent être tenus de déclarer leurs prises dans des journaux de bord fournis par le Ministère.
45. D'ici la saison 1985, le total des prises admissibles doit être calculé pour les sous-zones appropriées qui seraient délimitées au sein de chacune des trois zones.
46. En 1985, des permis de dix ans de pêche contingentée doivent être émis à tous les détenteurs de permis temporaires de pêche de la crevette rose, et le contingent attribué à chaque détenteur de permis doit être fonction de ses débarquements déclarés en 1980 et 1981.
47. Chaque détenteur de permis de pêche de la crevette rose doit être appelé à choisir pour son permis une des sous-zones délimitées pour sa pêche.
48. Le reste des contingents pour une sous-zone donnée après les allocations initiales doit être offert sous forme de nouveau permis de pêche contingentée selon un processus de soumissions concurrentielles.

Ces dispositions permettront d'effectuer la transition vers le régime de pêche contingentée sans heurts ou accroc, même si on tarde quelque peu à le faire. Entre-temps, le contingentement futur se fera en fonction des débarquements déjà enregistrés, ainsi on pourra prévenir toute expansion de la capacité de récolte qui autrement, parce que les prix iraient en augmentant, pourrait amener la tentative par certains pêcheurs d'obtenir des allocations plus importantes.

### LE CRABE

La pêche du gros crabe de Dungeness est comparable à celle de la crevette rose sous plusieurs rapports. Elle est aussi une pêche importante non soumise à des permis de pêche à accès limité. Tout bateau détenant un permis de pêche d'espèces résiduelles de poisson, de catégorie "C", peut accéder à la pêche commerciale du crabe. La plus grande partie des prises est récoltée par un petit nombre

de bateaux qui le pêchent à plein temps; les nombreux pêcheurs à temps partiel qui partagent le reste sont pour la plupart des pêcheurs de saumon, qui s'y engagent hors-saison. Les pêcheurs sportifs prennent aussi des quantités appréciables de crabes. Le prix du crabe a augmenté rapidement, ces dernières années: en 1981, il se vendait environ un dollar la livre, soit deux fois son prix de 1977.

Au total, 358 bateaux ont pris 1,191 tonnes de crabe d'une valeur de \$2,600,000 en 1981. Exception faite de la petite quantité qui est prise accidentellement par les chalutiers, la pêche commerciale du crabe se fait au moyen de casiers appâtés de calmar importé de la Californie ou de clams (couteau) locaux.

Cette pêche, à l'instar de celle de la crevette rose, n'est pas gérée en fonction d'un total déterminé de prises admissibles: ici, les stocks sont protégés au moyen d'une interdiction de prendre tout crabe dont la carapace mesure moins de six pouces et demi de large. Comme les femelles n'atteignent jamais cette taille et que les mâles ne l'atteignent qu'après s'être reproduits, ce règlement assure la viabilité biologique des stocks.

Le crabe est relativement sédentaire, et on le prend surtout dans trois zones: le Fraser, la côte ouest de l'île Vancouver, et l'aire d'accès de l'Entrée Dixon du détroit d'Hécate. La pêche est fermée en été, alors que le crabe porte sa carapace molle et que sa valeur de marché est minimale. C'est ce qui fait que la pêche du crabe complétement celle du saumon. Bien qu'on soit à court de données certaines à cet égard, on croit que les prises sont maintenant égales à la récolte que peuvent supporter les stocks.

La pêche du crabe est beaucoup trop exploitée depuis quelques années. Attirés par les forts prix offerts pour le crabe et sujets à des restrictions de plus en plus nombreuses dans les autres pêches, les bateaux se sont équipés de casiers à crabe en nombre toujours croissant. La conséquence de la surcapacité de cette pêche est typique: alors que le nombre de bateaux augmentait de 150 pour cent au cours des cinq années se terminant en 1980, la récolte moyenne diminuait d'un tiers pendant cette même période. Les pêcheurs du crabe reconnaissent le problème:

...la pêche du crabe ne se distingue pas tellement des autres pêches. Il semble y avoir trop de bateaux pour trop peu de crabes...<sup>10</sup>

Il est évident que, si on veut que cette pêche réalise son énorme potentiel, il faudra la soumettre à une réglementation plus adéquate.

Cette pêche se prête bien à un régime de pêche contingentée par zone. S'il est instauré comme il se doit, un tel régime raffermira la position des pêcheurs en place à l'égard de tout empiètement futur par les nouveaux venus

et facilitera la rationalisation de cette flottille déjà trop grande. Il faut confronter deux problèmes, dont le premier est celui de données statistiques plutôt minces des débarquements. Toutefois, compte tenu du fait qu'une grande partie des prises est récoltées par un petit nombre de bateaux sur lesquels on dispose de données relativement complètes, ce problème semble facile à régler. L'autre problème provient du peu d'informations disponibles actuellement et qui rend difficile toute évaluation des prises admissibles; vraisemblablement, il va falloir attendre quelques années encore avant qu'une meilleure information permette des évaluations plus certaines. D'ici là, il faudra maintenir les contingents au même niveau que celui des prises des années passées, sinon à un niveau inférieur. Il s'adonne qu'en protégeant les stocks au moyen de règlements sur la taille du poisson, on élimine le risque qu'ils soient exploités au-delà de la limite soutenable. Je propose donc les recommandations suivantes:

49. Des permis distincts de dix ans de pêche contingentée doivent être émis en 1983 aux propriétaires de bateaux ayant déclaré des débarquements en 1980 ou 1981.
50. Le contingent autorisé en vertu de chaque permis doit être égal à la moyenne des débarquements déclarés par le détenteur de permis en 1980 et en 1981.
51. Les détenteurs initiaux de permis de pêche contingentée du crabe doivent être appelés à choisir les zones auxquelles s'appliqueront leurs contingents.
52. Le Ministère doit améliorer sa base de données biologiques servant à établir les prises admissibles du crabe et doit réglementer ses nouveaux contingents en conséquence.

Ces changements permettraient de donner à la pêche du crabe une structure réglementaire beaucoup plus efficace et de la rationaliser en fonction de la récolte disponible. Cela comporterait aussi quelques autres avantages accessoires pour cette pêche. Dans la conjoncture actuelle, les principaux pêcheurs du crabe sont soumis à des pressions qui les poussent à pêcher continuellement, sauf quand la pêche du crabe est interdite parce que sa carapace est molle, même en hiver, alors que le mauvais temps occasionne des lourdes pertes d'engins et que la production de crabe aux États-Unis provoque l'affaissement des prix. Sous un régime de pêche individuelle contingentée, on n'aurait pas besoin de contrôler la durée de la saison de pêche et les pêcheurs pourraient pêcher le crabe aux moments les plus propices.

#### LA ROGUE DE HARENG SUR VARECH

Une pêche récente, celle de la rogue de hareng sur varech, s'avère extrêmement lucrative et offre d'excellentes possibilités d'expansion. Sous ces deux rapports, elle s'apparente à celle de l'ormeau, dont il sera question plus

loin dans ce chapitre. Ce n'est pas pure coïncidence que ces deux petites pêches, qui rapportent constamment de gros profits, constituent les deux exemples les plus marquants de pêches gérées dans le cadre d'un régime de contingents individuels. Si on n'avait pas réparti la récolte admissible au moyen de contingents aux détenteurs de permis à titre individuel, ces dernières années, ces pêches auraient sans doute connu la même surexpansion du pouvoir de récolte et le même effritement des profits qu'on a pu noter dans les autres pêches.

Historiquement, les Autochtones des Îles Reine-Charlotte pêchent les oeufs de hareng attachés au varech qui poussent aux abords de la laisse de basse mer. Mais ce n'est qu'au début de la décennie 1960 que le Japon a commencé à importer ce produit de l'Alaska. Les pêcheurs canadiens se montrèrent progressivement intéressés et en 1975, suite à un essai réussi l'année précédente, le Ministère se mit à émettre des permis. À l'encontre de la pêche de l'Alaska, qui met sur le marché de la rogue recueillie en mer, les permis canadiens autorisent les pêcheurs à retenir le hareng rogué dans des enclos munis de frondaisons de varech attachées à des lignes. Cette méthode amène un produit de qualité supérieure, ce qui, sur le marché japonais, où la qualité supérieure, rapporte des prix beaucoup plus élevés.

Depuis 1979, les permis de pêche de rogue sur varech de catégorie "J" ont été l'apanage de 28 pêcheurs, dont 18 Autochtones. Les permis sont octroyés à des particuliers, qu'ils autorisent à récolter une quantité donnée du produit; en 1982, tous les permis autorisent les détenteurs à produire huit tonnes de rogue chacun. La rogue doit être produite dans des enclos, et son emplacement, les endroits où il est permis de récolter le varech, ainsi que les autres exigences quant à cette pêche, sont stipulées dans le permis. Les permis sont renouvelés, chaque année, gratuitement à seule condition que le pêcheur débarque une quantité minimale de rogue. Les détenteurs de permis ne sont pas tenus d'exploiter eux-mêmes le bateau qui fait la récolte, mais en principe les permis ne sont pas transmissibles. Cette pêche est surveillée de près et les détenteurs de permis doivent obtenir l'autorisation de l'agent des pêches local avant de s'engager dans chaque étape de la production.

Bien que le régime d'émission de ces permis ait réussi à maintenir cette pêche plus rentable que la plupart des autres, il présente un exemple frappant du genre d'effort que fait le Ministère en vue d'atteindre des buts sociaux vaguement définis. En premier lieu, on a choisi les aspirants aux permis en fonction d'échelles de points complexes qui liaient des crédits variables selon qu'ils demeuraient dans telle ou telle zone côtière, participaient à d'autres sortes de pêche du hareng, et avaient antérieurement déclaré qu'ils s'intéressaient à cette pêche. On a accordé la priorité aux demandes des Autochtones.

Deuxièmement, le succès que connaît cette pêche semble avoir nourri l'inquiétude que certains détenteurs de permis, notamment ceux qui détenaient aussi des permis de pêche du hareng rogué à la senne, en retireraient des profits exorbitants. Ils ont donc été enjoins de choisir entre les deux pêches et l'on a interdit aux détenteurs de permis de pêche de la rogue de hareng sur varech (et même à leurs équipages) de pêcher le hareng rogué. Plus tard, vraisemblablement pour traiter ces pêcheurs de manière équitable, on a révisé les limites des contingents de pêche de la rogue sur varech en vue d'égaliser les revenus nets des deux pêches.

Ces règlements sont superflus et inefficaces. L'interdiction imposée aux pêcheurs de rogue de hareng sur varech de s'engager dans la pêche du hareng rogué suscite une vive irritation, surtout du fait qu'il n'est pas interdit de faire le contraire: les détenteurs de permis de pêche du hareng rogué et leurs équipages ont le droit de prendre des oeufs de hareng sur varech et, effectivement, ils se prévalent de ce droit. Quoi qu'il en soit, dans une pêche comme dans l'autre les détenteurs de permis peuvent s'engager à loisir dans n'importe quelle autre pêche à accès limité pourvu qu'ils obtiennent les permis nécessaires.

La politique voulant que les contingents accordés aux détenteurs de permis dans une pêche quelconque soient liés aux revenus qu'ils en retirent est inappropriée. À mesure que les prix et les coûts fluctuent d'une année à l'autre, l'équivalence des profits entre les deux pêches doit forcément fluctuer, de sorte que toute tentative d'égaliser les profits à long terme sera vouée à l'échec. Aujourd'hui, par exemple, les profits nets moyens des détenteurs de permis de pêche de rogue de hareng sur varech sont au moins le double de ceux des détenteurs de permis de pêche du hareng rogué. Un autre indice de la futilité de cette politique est la valeur reconnue des permis de pêche de rogue sur varech, qui même s'ils sont en principe et à l'instar des permis de pêche du hareng rogué, non transmissibles, dépasse de loin celle des permis de pêche du hareng rogué. La politique devrait plutôt viser à attribuer des permis d'une portée qui permette d'obtenir les meilleurs revenus possibles dans toutes les pêches. Les rentrées en surplus de tout profit raisonnable devraient être récupérées par l'imposition de droits sur le privilège de pêche.

Cette industrie est gênée par le nombre de permis et, bien qu'une production très importante soit techniquement possible, le Ministère a eu des craintes quant à la possibilité d'inonder le petit marché japonais. Cependant, il est à croire que l'on pourrait accroître les ventes quelque peu sans diminuer les prix.

En vue de tirer profit de ces possibilités et d'améliorer le mode de réglementation de cette pêche, je propose qu'on effectue les changements suivants.

53. Les permis d'exploitation de la rogue sur varech doivent être remplacés en 1983 par des concessions de culture en milieu marin précisant des secteurs d'exploitation et adoptant les autres particularités proposées (aux chapitres 8 et 11) pour cette forme de privilège de pêche. Le plan de gestion approuvé en vertu de la concession doit préciser, entre autres choses, la quantité de produit à récolter.
54. Les concessions pour de nouvelles exploitations doivent être attribuées selon un processus de soumissions concurrentielles, aucun avantage spécial n'étant accordé aux détenteurs de permis actuels ou à d'autres groupes, sauf lorsque le demandeur contrôle la laisse de mer ou d'autres raisons rendant la concurrence impraticable.
55. Les restrictions spéciales actuelles sur le transfert des permis et sur la participation des détenteurs de permis à d'autres pêches doivent être abolies.

La nécessité d'introduire les redevances, tel que recommandé au chapitre 8, s'avère particulièrement urgente, afin qu'on puisse récupérer dans l'intérêt public une part de la haute valeur de cette pêche et modérer l'escalade de la valeur des permis. On n'a jamais imposé de droits sur les permis, apparemment parce que le Ministère hésite à frapper les Autochtones de cotisations additionnelles. Mais ce sont là des privilèges très précieux; il en coûte cher de les régir et de les surveiller et, si on ne les frappe pas de redevances, ceux qui les détiennent réaliseront des avantages fortuits injustifiables.

## L'ORMEAU

La pêche de l'ormeau est de dimension modeste, mais elle est lucrative, et elle offre des perspectives prometteuses de mise en valeur si on en améliore la production. Relativement saine, elle dépend probablement de son mode évolué de réglementation, laquelle a passé rapidement d'une pêche non contrôlée à un régime de pêche à accès limité, pour aboutir à un régime de pêche contingentée qui la caractérise aujourd'hui.

L'ormeau est un mollusque très recherché, qu'on trouve distribué tout le long de la côte du Pacifique en Amérique du Nord aussi bien qu'en Amérique du Sud. Il est récolté surtout par des plongeurs qui le prennent à partir de bateaux.

Le permis de pêche de l'ormeau ("E") a été établi en 1977 en vue de restreindre l'accès à cette pêche qui, ayant pris une expansion soudaine, était encombrée et épuisait la ressource. Des permis ont été émis moyennant \$200 aux opérateurs de bateaux qui avaient à leur crédit des débarquements d'ormeau d'une valeur supérieure à \$2,000 et qui avaient touché plus de la moitié de leur revenu de cette pêche au cours de l'une ou l'autre des

deux années précédentes. Suite aux appels, 26 pêcheurs ont obtenu leur permis.

Au début, la prise de chaque détenteur de permis n'était pas précisée et le résultat prévisible fut que cette pêche de valeur croissante n'était régie que par un droit de pêche illimité. Au cours des deux premières années, la prise totale a dépassé 1,000,000 de livres, soit beaucoup plus que le rendement admissible. Les débarquements de certaines entreprises importantes dépassaient, pour chacune, les 100,000 livres. Les stocks d'origine commençant à s'épuiser, il a fallu réduire les prises de façon substantielle. En 1979, pour l'ensemble des eaux côtières, la prise admissible a été réduite à 500,000 livres. L'année suivante, elle a été réduite de moitié (250,000 livres). Ce niveau semble être celui qui sera retenu comme le plus convenable.

En raison de l'expansion désordonnée de la flottille de pêche, il a fallu recourir à de nouvelles mesures pour réduire les prises. En 1979, la moitié de l'allocation de 500,000 livres a fait l'objet d'une exploitation concurrentielle au cours de la première partie de l'année; le reste a alors été réparti également en assignant un contingent à chaque détenteur de permis. Depuis 1980, la prise globale d'ormeaux a été répartie de cette façon entre les 26 détenteurs de permis de façon à leur accorder un contingent égal de 10,000 livres chacun en 1980 et de 8,800 livres chacun en 1981.

Ce permis est émis à des personnes plutôt qu'à des bateaux, mais le détenteur doit désigner le bateau qu'il va utiliser et dont il doit être le propriétaire principal. Un seul permis avait été émis à chacun des pêcheurs admissibles, de sorte que chaque contingent devait être capturé par un bateau différent. Le principe du régime de permis de pêche des ormeaux est excellent. Le permis étant émis à des personnes et conférant le droit de faire une prise donnée, son mécanisme régleme automatiquement la prise totale admissible. La pêche peut se répartir sur toute l'année et il y a un minimum de restrictions imposées sur les bateaux et sur les engins de pêche. De plus, sans abolir la compétition entre les propriétaires, ce régime a supprimé toute incitation qui les poussait à augmenter leur capacité de prises, au-delà du niveau requis pour atteindre leur contingent efficacement.

Néanmoins, le régime d'émission des permis pourrait être sensiblement amélioré. On pourrait effectuer certaines améliorations simplement en libérant les détenteurs de permis de certaines restrictions inutiles. Si on faisait respecter rigoureusement l'exigence que chaque détenteur de permis soit propriétaire d'un bateau et qu'il se serve de ce bateau pour atteindre son contingent, on forcerait 26 bateaux à exploiter cette pêche chaque année. Cela ne répond à aucun but de conservation et équivaut du point de vue économique à du gaspillage, surtout que les con-

tingents sont très modestes. Qui plus est, je suis d'avis que toute politique exigeant que les pêcheurs soient propriétaires des bateaux avec lesquels ils font la pêche est injustifiable.

À mesure que les contingents ont été diminués, certaines entreprises de pêche se sont vues réduites à des dimensions trop restreintes pour pouvoir fonctionner économiquement. Cela a trop demandé aux pêcheurs, et on a trouvé des moyens légaux de se soustraire à l'exigence que chaque contingent soit exploité par un seul bateau. En vue de résoudre ce grave problème, j'ai recommandé dans mon Rapport préliminaire, entre autres choses, qu'on rende ces contingents transmissibles et que les détenteurs soient autorisés à les partager et à se les combiner. En outre, j'ai proposé qu'on révoque le règlement exigeant que ceux qui pêchent l'ormeau soient propriétaires des bateaux avec lesquels ils le pêchent. Depuis, le Ministre a laissé savoir qu'il avait l'intention de lever les restrictions touchant les transferts de contingents. Toutefois, au moment de la préparation du présent rapport on n'avait encore effectué aucun changement en ce sens.

Il faudra apporter des changements d'ordre plus fondamental afin de permettre à cette pêche de s'agrandir. L'énorme potentiel de production de l'ormeau peut être réalisé au sein d'un système de gestion et d'utilisation fondé sur les baux de culture de l'ormeau en milieu marin. Les stocks sont sédentaires et se prêtent bien à la mise en valeur au moyen de méthodes bien établies, comme je l'explique au chapitre suivant. L'adoption d'un régime de baux constituerait une progression naturelle, par rapport à la manière dont la gestion de cette pêche a évolué, vers une production fondée à la fois sur les stocks naturels et sur les stocks d'élevage.

Les baux de culture de l'ormeau en milieu marin encourageraient les initiatives privées en vue de valoriser les possibilités d'exploitation d'une pêche plus ample de l'ormeau; ils la répartiraient mieux sur le plan géographique; ils permettraient aux détenteurs de ces baux d'exploiter leurs prises admissibles sans intervenir les uns contre les autres et sans risquer que leur compétitivité provoque l'épuisement des stocks en certains endroits; et ils feraient passer les responsabilités réglementaires et administratives du Ministère aux entreprises de pêche.

On compte actuellement deux douzaines de pêcheurs de l'ormeau détenteurs de permis qui ont tous une bonne expérience de cette pêche et qui sont presque tous membres de la West Coast Abalone Harvesters Association, nouvellement fondée. Ces pêcheurs ont vécu pendant quatre ans l'expérience de la pêche contingentée et ils apprécient qu'elle ait éliminé la tendance vers la capacité exagérée de pêche. À vrai dire, dernièrement cette pêche a montré une tendance originale vers la consolidation et la réduction de sa flottille par le truchement d'activités de

marché et de transactions volontaires, et ce, en dépit des obstacles posés par le Gouvernement.

Afin de surmonter les problèmes de cette pêche et favoriser l'expansion d'une pêche de l'ormeau plus importante, je recommande qu'on apporte les changements suivants:

56. **On doit livrer des permis de dix ans de pêche contingentée de l'ormeau en 1983 aux détenteurs actuels de permis de pêche contingentée de l'ormeau. Les contingents autorisés en vertu de ces nouveaux permis doivent être égaux aux contingents actuellement autorisés.**
57. **Le total des prises admissibles d'ormeau doit être établi pour chaque zone et les détenteurs de permis de pêche contingentée doivent être appelés à choisir les zones où ils pêcheront leurs contingents.**
58. **Les restrictions actuelles sur le transfert des permis, la division et la réunion des contingents, ainsi que sur les bateaux que doivent utiliser les détenteurs de permis doivent être abolies.**
59. **Le Ministère doit être autorisé à octroyer des concessions de culture de l'ormeau en milieu marin.**
60. **Avec l'aide du Comité spécial des détenteurs de permis nommé pour la pêche de l'ormeau, le Ministère doit délimiter des secteurs appropriés où seront attribuées des concessions de culture de l'ormeau en milieu marin devant remplacer les permis actuels de pêche contingentée.**

Il faudrait délimiter ces secteurs en fonction de leur convenance en tant qu'unités de gestion naturelles. Il n'est pas nécessaire qu'elles soient de rendement actuel ou potentiel de valeur comparable, ni que leur nombre corresponde à celui des détenteurs de permis actuels. Elles devraient plutôt être structurées de manière à ce que chaque détenteur puisse se voir accorder un bail ou plusieurs baux dont le taux de production possible soit à peu près égal à son contingent actuel. À cette exception près, les baux additionnels devraient être attribués selon un processus de soumissions concurrentielles.

En plus de ces changements à apporter au régime d'émission des permis, il faudrait en considérer d'autres en ce qui a trait à la politique de gestion de la pêche de l'ormeau. D'abord, il faudrait remettre à l'étude les moyens choisis en vue de protéger les groupes d'usagers les uns contre les autres. À l'heure actuelle, la pêche commerciale de l'ormeau est limitée principalement à la zone nord proposée. Soixante-dix pour cent du littoral, y compris toutes les eaux au sud du Cap Caution, est fermé à la pêche afin de réserver l'ormeau pour les Autochtones qui, de tradition, pêchent ce mollusque pour leur subsistance, ainsi que pour les pêcheurs sportifs. C'est là un

moyen par trop grossier et prodigue de répartir l'accès aux stocks parmi les usagers de cette pêche. Les Autochtones qui pêchent l'ormeau à des fins de subsistance, ainsi que les pêcheurs sportifs, le "cueillent" dans la zone intertidale, tandis que les pêcheurs commerciaux, pour la plupart, le récoltent à la plonge dans les eaux plus profondes au-dessous de la laisse de basse mer. Le Ministère devrait donc considérer d'interdire la récolte commerciale de l'ormeau en-deçà de la laisse de basse mer afin de réserver ces aires de pêche à l'usage des Autochtones et des pêcheurs sportifs tout le long de la côte. Ainsi, les opérations commerciales étant limitées à la zone hauturière, on pourrait autoriser l'exploitation des stocks disponibles dans certains secteurs de la côte qui sont actuellement fermés à la pêche.

Deuxièmement, pour venir à bout du grave problème du braconnage de l'ormeau par des plongeurs commerciaux non détenteurs de permis, le Ministère devrait s'efforcer tout particulièrement de faire respecter la réglementation touchant les permis. À cet égard, je me trouve rassuré par l'imposition de fortes amendes, ces derniers temps, à ceux qui sont trouvés coupables d'avoir braconné de l'ormeau.

## GÉODUCK

La toute jeune pêche commerciale du géoduck a connu un départ fort heureux. Elle a débuté en 1976, et elle dessert exclusivement les marchés lucratifs du Japon, qui avaient déjà inspiré une pêche de géoduck dans l'État voisin de Washington. Dès 1981, la récolte canadienne dépassait 6,000,000 de livres. Les prix ont atteint plus de \$0.40 la livre cette année, mais il s'est présenté des problèmes de qualité qui en ont assombri les perspectives du marché.

Le géoduck est une espèce de gros clam. Il est pêché par des plongeurs à partir de bateaux qui le livrent à l'état frais à des installations à terre, d'où il est acheminé vers un petit nombre d'usines de transformation où on l'apprête pour le marché japonais d'exportation.

Les données sur les stocks de géoduck sont minces, mais le stock en place est sans doute imposant: on estime qu'il dépasse 200,000,000 de livres. Le taux de remplacement naturel du géoduck est très faible, cependant; le géoduck grandit à un rythme très lent, et on croit qu'il peut vivre jusqu'à une centaine d'années. Cela signifie que la récolte soutenable ne représente qu'une petite fraction du stock.

En 1980, face à la montée en flèche des prises du géoduck, au nombre toujours croissant de bateaux qui le pêchaient, et au peu de connaissances de son potentiel de récolte, on l'assujettit à l'émission de permis d'accès limité. En 1981, le nombre de permis actifs de pêche de géoduck de catégorie "G" se situait à 45. Les permis sont

attribués chaque année moyennant un droit de \$10 aux bateaux qui en détenaient déjà un l'année précédente. Les permis sont transmissibles et on peut remplacer tout bateau par un autre ne le dépassant pas en longueur.

À l'encontre des permis de la pêche de l'ormeau, les permis de pêche de géoduck ne stipulent aucun contingent et les détenteurs ont le droit de prendre tout le géoduck qu'ils peuvent. Le Ministère a donc cherché d'autres moyens de contrôler les pressions exercées sur les stocks. Nonobstant l'insuffisance de données biologiques utiles, on a établi le total des prises admissibles pour toute la côte à 6,000,000 de livres. La limite est de 4,000,000 de livres pour la côte nord et 2,000,000 de livres pour la côte sud. Quand le total des prises autorisées est atteint, on ferme tout simplement la zone de pêche.

Bien que certains s'inquiètent de ce que la récolte dépasse le niveau soutenable dans certaines régions, il s'adonne que certaines particularités de cette pêche protègent les stocks contre l'extinction. Quand la densité de population d'un stock donné s'affaiblit sensiblement, la pêche cesse d'être rentable et, de toute manière, il se trouve d'énormes quantités de géoducks à des profondeurs où il ne serait pas rentable d'aller le chercher. Toutefois, il est fort possible qu'une exploitation trop intensive dépeuple les stocks pour longtemps en certains endroits.

Il y a donc lieu de s'inquiéter quant à la répartition de la récolte. Le Ministère a tenté de redistribuer les pressions exercées sur les stocks en jouant avec les dates d'ouverture et de fermeture de la saison de pêche et en fixant des limites séparées pour la côte nord et la côte sud. L'exploitation a été plus intensive dans le sud, mais plusieurs bateaux qui y pêchent sont trop petits pour la pêche au nord et les restrictions actuelles ne permettent pas qu'on les remplace par des bateaux plus longs.

Cette pêche se prête à la progression allant du régime actuel d'accès limité vers un régime de contingents individuels et éventuellement, peut-être, à un régime de baux de culture en milieu marin. À cet égard, elle est semblable à la pêche de l'ormeau, bien qu'il y ait entre les deux certaines différences importantes: la structure de gestion de la pêche du géoduck n'est pas encore aussi évoluée que celle de la pêche de l'ormeau; et le géoduck, qui atteint un âge beaucoup plus avancé, se prête moins facilement à la mise en valeur.

On aurait grand avantage à imposer immédiatement un régime des permis de pêche contingentée à cette pêche, surtout en ce qui a trait à la rationalisation de la flottille et à l'amélioration du mode de distribution de la récolte. Je propose par conséquent qu'on adopte dès maintenant les mesures suivantes:

**61. Des permis initiaux de dix ans de pêche contingentée de géoduck doivent être émis en 1983 aux proprié-**

**res de bateaux détenant des permis de pêche de géoduck et ayant déclaré des débarquements de géoduck en 1980 ou 1981. Le contingent auquel chaque détenteur de permis est admissible doit être fonction de ses débarquements déclarés en ces années.**

- 62. Un total des prises admissibles doit être calculé pour chacune des zones et une réserve doit être prévue pour les appels.**
- 63. Les détenteurs doivent choisir les zones où s'appliqueront leurs contingents et les nouveaux permis doivent être délivrés en conséquence.**
- 64. La pratique de gestion consistant à fermer des secteurs doit être abandonnée; en outre, sous réserve des exigences de la conservation, les détenteurs de permis doivent pouvoir pêcher leurs prises autorisées au moment qui leur convient le mieux.**

Aux fins de mise en valeur à plus long terme de cette pêche, le Ministère, en consultation avec les détenteurs de permis de pêche du géoduck de chaque zone, devrait commencer à déterminer des secteurs de gestion appropriés de pêche du géoduck ainsi que leur rendement soutenu dans le but d'établir des secteurs de concession de culture en milieu marin correspondant aux contingents à venir des détenteurs de permis.

La transition vers un régime de pêche contingentée offrira plusieurs avantages. Elle éliminera les incitations à la surexpansion de la capacité de pêche, facilitera la gestion et la réglementation par secteur de la récolte et donnera plus de sécurité aux détenteurs de permis. La récolte du géoduck est faite par des plongeurs selon un procédé lent et facile à contrôler et cela, compte tenu de l'ampleur des stocks par rapport à la récolte annuelle, permettra aux détenteurs de permis d'atteindre exactement les récoltes qu'ils visent.

Les détenteurs de permis pourront établir leur rythme d'exploitation avantageusement, car on n'aura plus à s'inquiéter de la compétition trop hâtive qui a jusqu'ici nécessité qu'on joue avec les dates d'ouverture et de fermeture pour s'en tenir aux récoltes cibles et qui a aussi favorisé la surexploitation dans certains secteurs où la surveillance s'avère difficile. La révocation des restrictions se rapportant à la longueur des bateaux donnerait leurs coudées franches à ceux qui se voient enfermés dans la zone sud en raison de la petite taille de leurs bateaux et leur permettrait d'obtenir les contingents et les bateaux qui leur donnerait accès aux stocks moins lourdement exploités de la zone nord.

Toutefois, le contingentement de cette pêche pose des problèmes spéciaux. D'abord le géoduck (à l'encontre de l'ormeau) est débarqué à l'état frais et livré presque tous les jours à des installations éparpillées le long de la côte: cela, il va de soi, complique la surveillance des débarque-

ments. Cependant le géoduck est virtuellement exporté par moins d'une douzaine de transformateurs, ce qui facilite la surveillance des prises.

Il y a en deuxième lieu le problème de la peau noire. Certains stocks du géoduck ont la peau externe foncée et, même si cela n'affecte pas le goût du produit, cela gêne la mise en marché. On a tenté de résoudre le problème en brossant vigoureusement la peau à la main et en y appliquant des jets d'eau, mais on n'a obtenu qu'un succès limité. Les transformateurs ont parfois refusé d'acheter le géoduck noir et les pêcheurs ont été obligés de le rejeter. Les pêcheurs essaient d'éviter les gisements à fortes proportions de géoduck noir mais, quand ils n'y réussissent pas, la plupart du temps ils rejettent ces prises et rares sont les géoducks qui survivent à cette situation.

Il est évident que, si on fixe les contingents en fonction de l'ensemble des stocks et des détenteurs de permis qui prennent la pleine limite de leurs contingents, mais délestent tout le géoduck noir, l'exploitation dans son ensemble ne suffira pas. C'est là un problème dont la solution ne saute pas aux yeux, mais qui n'est pas unique dans le contexte général de la pêche contingentée. Si on ne peut pas écouler le géoduck noir sur le marché, il faudra réduire d'autant l'estimation des stocks et le totale des prises admissibles.

### LE THON

Le germon albacore erre loin dans le nord de l'Océan Pacifique et, en été, il se montre par-là à l'extrémité nord de son aire de migration en eaux canadiennes. On le trouve en-deçà de la limite canadienne de 200 milles ainsi que dans les eaux internationales, plus loin en mer.

Le coûts élevés et l'instabilité des prix ont découragé les pêcheurs canadiens d'exploiter énergiquement cette espèce. Les débarquements ont diminué au cours des cinq dernières années, bien qu'il y ait certains indices que les propriétaires de bateaux de pêche du saumon, qui éprouvent des difficultés, s'intéresseraient peut-être au thon à l'avenir. En 1981, 46 pêcheurs à la traîne ont débarqué 200 tonnes de thon d'une valeur moyenne de \$2,000 la tonne (soit 91 cents la livre).

Bien que les données biologiques à l'appui soient rares, on estime qu'il serait possible d'établir un total de prises admissibles entre 100,000 et 240,000 tonnes de germon dans le nord de l'Océan Pacifique. On évalue à seulement 75,000 tonnes les prises annuelles globales des flottilles canadienne, américaine, japonaise et coréenne, de sorte que les stocks disponibles sont largement sous-exploités.

On n'a pas imposé de limite efficace au nombre de bateaux canadiens qui peuvent pêcher le thon: tout bateau détenteur d'un permis de pêche d'espèces résiduelles de catégorie "C", ou de tout autre permis de pêche à accès

limité, est libre de le faire, mais dans la pratique, les pêcheurs de saumon à la traîne sont les seuls qui disposent de la grandeur de bateau, des engins, et de la mobilité nécessaires. Toutefois, suite à une entente spéciale avec le Ministère, cinq gros bateaux se proposent de pêcher le germon cette année avec un nouveau genre de filet maillant. Cette expérience permettra d'établir la convenance des filets maillants comme moyen de pêcher le thon et jettera la lumière sur les inquiétudes exprimées à l'effet que des prises accidentelles de saumon pourraient compliquer la gestion si on permettait à cette pêche de prendre de l'ampleur.

Le Canada et les États-Unis ont signé un traité de pêche du thon en 1980 (suite à certaines frictions entre les deux pays qui avaient culminé en crise l'année précédente). Aux termes de ce traité, chaque pays se départit de sa limite de pêche exclusive de 200 milles à l'égard de cette espèce; les bateaux de chaque pays peuvent pêcher le thon à partir de 12 milles des côtes de l'autre. De plus, le traité stipule des droits mutuels d'utilisation des ports et de débarquement du thon, ainsi que d'enregistrement et d'échange de données sur les journaux de bord. Par contraste avec les ententes canado-américaines de longue date sur le flétan, le total des prises admissibles du thon n'est pas réparti entre les flottilles des deux pays. Par conséquent, tant au Canada que sur le plan international, les politiques visant à gérer effectivement cette pêche en sont encore à l'état d'embryon. Dans les deux cas, c'est la loi de la capture qui a effet.

En une telle occurrence, l'imposition de contingents aux pêcheurs canadiens ne serait d'aucune utilité. Toute initiative en ce sens entraverait la mise en valeur éventuelle de la pêche du thon par les Canadiens en ne leur offrant aucun avantage compensatoire. Toutefois, la pêche du thon présente des possibilités intéressantes d'absorber une partie de la capacité excédentaire de certaines autres pêches. Par conséquent, je recommande que:

- 65. Jusqu'à ce qu'un traité international soit signé pour la répartition des prises de germon, le Ministère doit émettre des permis à court terme pour cette espèce, sans restriction du nombre de permis ou des prises totales.**

Ces permis devraient sauvegarder les intérêts du Canada d'ici à ce qu'on dispose de meilleures données quant aux stocks et que les accords internationaux touchant la gestion soient affinés.

### LES HÛÎTRES

La culture ostréicole constitue l'exemple le plus marquant du succès de la culture en milieu marin sur la côte du Pacifique. Au fait, jusqu'à l'introduction récente de certaines innovations dans la pêche de la rogue de hareng sur varech, elle en était le seul exemple.

On a introduit diverses variétés d'huîtres japonaises en 1912 à Ladysmith Harbour et à Fanny Bay, dans l'Île Vancouver. Les jeunes larves étant charriées à des centaines de milles par les courants marins, ces huîtres sont maintenant réparties tout le long du littoral, et elles ont presque complètement délogé les espèces canadiennes.

L'ostréiculture est régie, depuis 1912, par la Colombie-Britannique aux termes d'une entente fédérale-provinciale. L'intérêt particulier que porte le Gouvernement provincial à cette exploitation provient du fait qu'il est propriétaire de la zone intertidale (située entre les lasses de haute et de basse mer, où les huîtres se cantonnent). Le Gouvernement fédéral a délégué sa compétence administrative sur cette espèce (en tant qu'élément de sa compétence sur les pêches en général) à la province. Les accords pertinents ont subi très peu de modifications depuis leur entrée en vigueur, de sorte que le ministère fédéral des Pêches et des Océans n'a pas soumis cette pêche au régime d'émission des permis, contrairement à ce qu'il a fait à l'égard des autres pêches, dont il est question dans le présent chapitre.

Le Gouvernement provincial régit la production d'huîtres par le biais de la direction des Ressources Marines de son ministère de l'Environnement. Son programme ostréicole se fonde sur un régime de baux et de permis se rapportant à la laisse de marée (dont la juridiction provinciale est propriétaire) et prévoit la transmission de droits exclusifs de récolte des huîtres.

Les baux constituent la plus sécuritaire des deux sortes de privilège: ils prévoient l'exploitation d'aires précises de culture des coquillages dans la laisse de marée; ces aires d'exploitation sont arpentées à titre officiel; les baux ont une durée allant jusqu'à 20 ans et prévoient des possibilités de construction et d'autres formes d'amélioration dans les aires d'exploitation. Les permis, eux, ont des termes allant jusqu'à dix ans et, règle générale, ils se rapportent à des aires éloignées ou répondent à quelques besoins temporaires des détenteurs; ils ne permettent aucune forme d'amélioration. Il arrive qu'un bail ou un permis autorise son détenteur à exploiter d'autres mollusques, comme les moules et les clams, en plus des huîtres.

On trouve actuellement 271 baux et permis actifs liés à 1,200 hectares de laisse de marée. Les redevances pour les baux comme pour les permis peuvent coûter aux détenteurs jusqu'à \$75 par année, selon la superficie et la productivité de la concession visée. Les récoltes ne sont pas contingentées et les débarquements sont libres de redevances.

On peut obtenir, moyennant un droit de \$10, un permis de pêche des huîtres naturelles. Les récoltes sont actuellement sujettes à une redevance de cinq dollars la tonne. Les exploitants sont tenus de détenir des permis de pêche commerciale individuels (dont les modalités sont décrites

au chapitre 13), et ils doivent soit détenir un bail ostréicole, soit vendre leurs récoltes à un concessionnaire autorisé.

Qu'elle soit autorisée par bail ou permis, la culture des huîtres se fait de deux manières. Historiquement, la culture dans les lasses de marée exige qu'on récolte des "naissains" dans quelque aire d'élevage, ou encore qu'on en importe du Japon et qu'on les implante dans la laisse de marée, où ils sont généralement récoltés au bout de trois ans. La culture en suspension, introduite dernièrement, comporte l'élevage des huîtres dans des bacs submergés suspendus à des radeaux ancrés en mer. Cette dernière méthode donne un produit de haute qualité en deux ans.

La production d'huîtres a augmenté régulièrement au cours de la décennie 1960, mais les récoltes se sont avérées inégales et, depuis quelques années, elles ont décliné. Les 60,000 gallons produits en 1981, d'une valeur d'environ \$1,200,000, se situent à un niveau sensiblement inférieur à la moyenne de 88,000 gallons qu'on a connue pendant la décennie 1970, en partie parce que la semence utilisée s'est avérée stérile. Les huîtres se vendent dans les marchés régionaux, soit à l'état frais, soit glacé.

De manière générale, le mode d'administration de l'industrie ostréicole apparaît adéquat. Les baux et les permis transmettent à titre exclusif des droits de récolte à long terme, ce qui favorise les investissements dans la gestion et la mise en valeur des stocks, qui soutiennent déjà une industrie de culture en milieu marin bien établie. Il suffirait de modifier quelques petits détails pour accorder les dispositions courantes avec celles que je propose à l'égard des baux de culture des huîtres en milieu marin.

Les problèmes les plus graves auxquels cette pêche fait face se rapportent aux relations légales entre les concessionnaires et les propriétaires des hautes terres adjacentes, à la disponibilité des naissains et à l'expansion des aires d'élevage, jusqu'ici sous-exploitées. Il s'agit là de problèmes d'ordre technique dont peuvent s'occuper les autorités provinciales et qui, en eux-mêmes, n'affectent pas la structure réglementaire. Il semble que l'idée de déléguer la responsabilité fédérale de cette pêche aux autorités provinciales s'est avérée heureuse et qu'elle a donné lieu au régime d'émission des permis le plus évolué de toutes les pêches en Colombie-Britannique. Plus loin, soit au chapitre 18, je propose qu'on perpétue ces modalités dans l'ensemble d'un accord général sur les pêches entre les deux ordres de gouvernement.

## LES CLAMS

Comme c'est le cas pour les huîtres, on trouve quatre espèces de clams ou coques qui habitent le littoral canadien du Pacifique - les jaunes, les amandes de mer, les couteaux et les manilles - dans les lasses de marée. Elles

alimentent diverses pêches commerciales soutenues dans certaines parties isolées du littoral, ainsi qu'une pêche périodique tout le long de la côte hors-saison. On estime que les pêcheurs sportifs en prennent de grandes quantités, surtout près des grandes concentrations de population.

À partir des connaissances sommaires dont on dispose, la récolte maximale admissible pour toutes espèces de clam pourrait s'élever au plus à environ 3,100 tonnes métriques, tel qu'indiqué au tableau 10-3. Le total de prises annuelles admissibles atteint aujourd'hui environ le quart de ce volume, mais la répartition par zones géographiques ainsi que par espèces est disparate. Considérant la côte dans son ensemble, seul le manille est exploité pleinement, et il se trouve de nombreux stocks décimés sur les plages accessibles du détroit de Géorgie. En vue de préserver les stocks, le Ministère interdit la pêche commerciale de tout stock surexploité. Il tente aussi de restreindre les prises sportives en imposant une limite quotidienne maximale de 75 clams par sac et, au sud du Cap Caution, le sac ne doit pas contenir plus que 25 clams jaunes.

Les clams rapportent des prix instables en raison des fluctuations de l'effort de pêche et de ses répercussions sur le marché, et aussi parce que certains stocks sont frappés d'intoxication paralytique.

**Tableau 10-3** Débarquements et estimations des récoltes soutenables de clams

Espèces	Débarquements <sup>a</sup>		Récolte soutenable	
	Côte nord	Côte sud	Côte nord	Côte sud
	(en tonnes métriques)			
jaune	400	400	1,300	1,000
manille		225		225
amande de mer	(350 pour les deux côtes)		225	225
couteau	80	de 100 à 125		

<sup>a</sup>Estimation approximative pour 1980.

Source: *Évaluation des stocks d'invertébrés de la côte Ouest du Canada*. Ministère des Pêches et des Océans, rapport technique no 1074, Vancouver, 1981, pages 11-22.

Le seul document exigé pour la cueillette manuelle des clams est un permis de pêche commerciale personnel, qui est émis libre de toute restriction contre une somme minimale. L'accès à cette pêche est donc illimité. Les baux ostréicoles du Gouvernement provincial autorisent les concessionnaires à prendre des clams accidentellement dans leurs exploitations, mais les dispositions à cet effet ne sont pas fondées sur une légalité absolue. (Je propose que la cueillette mécanique fasse l'objet d'un permis spécial mais, effectivement, aucune limite ne sera imposée aux détenteurs admissibles. Le Ministère n'a pas prévu de mesures spéciales quant à l'élevage des clams.

La pêche des clams profiterait grandement d'une régie mieux ordonnée fondée sur des baux de culture en milieu marin. La politique actuelle d'émission de permis du Ministère n'encourage aucunement l'élevage des clams, ni même la gestion des stocks naturels par des entrepreneurs privés, ce qui entrave indûment la croissance et l'expansion de l'industrie. Je recommande donc que:

**66. Des concessions de culture en milieu marin doivent être attribuées pour l'exploitation des clams afin de permettre la gestion et l'élevage privés des stocks naturels.**

Étant donné que la laisse de marée est propriété de la Couronne provinciale, le Gouvernement fédéral se trouve mal placé pour encourager la culture des clams en milieu marin. Je propose au chapitre 18 que, dans le cas des pêches de laisse de marée, comme celles des huîtres et des clams qui relèvent de la compétence provinciale sur les laisses de mer, le gouvernement provincial régisse l'approvisionnement en eau douce et l'aménagement des terres intérieures aux termes d'une entente formelle. Si cela se fait, le Ministère devra se désister de l'émission des permis de cueillette commerciale aussi bien que de la réglementation de la pêche sportive des clams.

### LES ESPÈCES RÉSIDUELLES

Au cours des 15 dernières années, l'une après l'autre, les espèces commerciales se sont vues assujetties à la pêche contingentée, comme on le verra plus loin dans le présent chapitre. Néanmoins, il subsiste une très grande variété de pêches auxquelles l'accès est sans limite. On trouvera le répertoire au tableau 10-4. La plupart de ces pêches supportent une exploitation commerciale quelconque.

Ces espèces ont peu de choses en commun. Le Ministère les dénomme collectivement "les espèces en voie de développement", mais ce vocable ne les décrit pas toutes adéquatement. Certaines d'entre elles – comme le crabe, la crevette et le poisson de fond – sont exploitées pleinement; d'autres, le bigorneau, par exemple, ne montrent aucun indice qu'on s'intéresse à les valoriser. Dans le passé, toutefois, à mesure que les pêches en prenant de l'ampleur menaçaient la capacité de soutien de stocks, la politique adoptée a été de les soustraire à ce groupe et d'en faire l'objet de permis de pêche d'accès limité séparés.

Tout bateau détenteur d'un permis de pêche d'espèces résiduelles de catégorie "C" est autorisé à pêcher n'importe laquelle de ces espèces. Ce permis est un fourre-tout: il embrasse toutes les pêches qui ne sont pas contrôlées au moyen de permis de pêche d'accès limité. L'origine de ce permis remonte à 1968, alors que les permis de pêche de saumon (permis de catégories "A" et "B") ont été introduits, indiquant les bateaux autorisés à pêcher d'autres espèces de poisson que le saumon.

**Tableau 10-4** Espèces résiduelles exploitées en vertu de permis de pêche illimitée

<b>Pêche autorisée par les permis de pêche d'espèces secondaires de catégorie "C"</b>	<b>Engins autorisés</b>
Crabe (de Dungeness, rouge, de roche, de varech, araignée); crevettes, crevettes roses, pieuvre	casier
Scorpenne, aiguillat, roussette, raie, plie et sole, lingue, morue du Pacifique, perche, turbot, thon, esturgeon	ligne et hameçon
Éperlan, oulachon	filet maillant
<b>Pêche autorisée par les permis de pêche d'espèces spécifiées de catégorie "Z", avec bateau</b>	
Clams (couteau, jaune, amande de mer, manille), myes, moules	turlutte ou dragueur mécanique
Oursins	plongée
Calmar	senne ou ligne et hameçon
Euphausiacés, copépodes	chalut pélagique
Anchois	senne
<b>Pêche autorisée par les permis de pêche d'espèces indiquées de catégorie "Z", sans bateau</b>	
Moules, buccins, bigorneaux, escargots géants, patelles, pouce-pied, bernacles, pieuvre	cueillette à la main et plongée
Éperlan, oulachon	filet maillant
Scorpenne, lingue	ligne et hameçon ou harpon, à partir du rivage

\*Proposée en 1982.

Source: Ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire #143.

Les permis de pêche des espèces résiduelles sont émis annuellement aux bateaux qui détenaient un permis l'année précédente, contre des frais de \$10 et à condition que le bateau en cause ait déclaré au cours des deux années précédentes des prises d'une valeur d'au moins \$500 d'espèces ne faisant pas l'objet d'autres permis. Les permis sont transmissibles et on peut remplacer le bateau immatriculé par un autre qui n'en dépasse pas la longueur. Cette pêche a fait l'objet d'un moratorium sur les nouveaux permis en 1976.

Il existe actuellement 1,054 permis actifs. Toutefois, le nombre de bateaux autorisés à pêcher ces espèces secondaires dépasse de loin ce chiffre, étant donné que tous les bateaux détenteurs de permis à accès limité, pour des espèces particulières, à l'exception des bateaux titulaires de permis de hareng rogué et de roque de hareng sur varech, ont le droit d'exploiter ces espèces résiduelles. Le Ministère calcule que, en tout et partout, 5,000 bateaux sont autorisés à pêcher ces espèces en vertu des politiques actuelles.

Ces dispositions sont manifestement inadéquates. Effectivement, elles autorisent l'accès non réprimé à n'importe quelle espèce résiduelle, provoquant ainsi la surexploitation et la capacité exagérée de récolte, comme il est arrivé si souvent dans le passé. À coups répétés (comme cela a été le cas pour le hareng, la morue charbonnière, la morue du Pacifique, les crevettes, l'ormeau et le géoduck), une occasion soudaine s'est présentée sur le marché qui a attiré une flottille trop grande et, au moment où le Ministère réagissait en introduisant quelques nouveaux permis, l'appel au "droit d'aïnesse" avait ouvert la voie à un pouvoir de pêche qui dépassait de loin la capacité de récolte soutenable des stocks.

Le permis de pêche d'espèces résiduelles (catégorie "C") constitue donc un moyen inadéquat de contrôler l'expansion de pêches particulières et il ne permet pas de gérer convenablement les espèces résiduelles auxquelles il s'adresse. L'effort de pêche qui est consacré à ces espèces tend à fluctuer inopinément en réaction aux avatars de la pêche du saumon: il augmente de façon spectaculaire, les années où la pêche du saumon flanche. La plupart des stocks en cause sont de faibles dimensions, de sorte qu'une augmentation même relativement minime de la flottille autorisée à les exploiter peut avoir de graves conséquences, comme peut en avoir même une légère modification de la population de l'espèce visée. La politique d'émission des permis actuelle ne permet pas de contrôler cette sorte d'éventualité.

Cherchant une nouvelle manière de faire, le Ministère se propose d'introduire cette année un permis d'espèces particulières de catégorie "Z". Ce permis ressemblera presque en tous points aux permis de pêche des espèces résiduelles (catégorie "C"), sauf qu'il exigera que le détenteur nomme d'avance l'espèce de poisson qu'il pêchera. Ceci permettra au Ministère d'identifier et de surveiller ceux qui participeront à toute pêche donnée d'espèces résiduelles. Mais ces permis n'offrent cependant aucun moyen de régler le problème du contrôle de l'accès à la pêche, étant donné que tous les bateaux de pêche commerciale y seront admissibles. Les permis autorisant la pêche sans stipuler le bateau, dont il est question au tableau 10-4, seront mis à la disposition de tous ceux qui détiennent des permis de pêche commerciale individuels, dont le nombre n'est sujet à aucune sorte de restriction.

Manifestement, le besoin s'affirme d'un meilleur mode de réglementation dans le cas de la pêche des espèces résiduelles. J'ai déjà proposé de nouveaux régimes d'émission des permis qui excluront de cette catégorie tous les crabes, crevettes, crevettes roses et poissons de fond. Cela dispose des espèces principales. Les autres espèces répertoriées au tableau 10-4 supportent de très petites pêches.

En ce qui les concerne, je propose qu'on adopte les mesures suivantes:

**67. Toutes les autres pêches des espèces résiduelles et non restreintes doivent être administrées à l'avenir en vertu de permis à court terme de pêche contingentée identifiant l'espèce particulière ou le groupe d'espèces que le détenteur de permis est autorisé à pêcher. Ces permis doivent:**

- i) désigner la zone nord, ouest, ou sud choisie par le détenteur (tant que les stocks sont sous-exploités). Pour les mollusques et crustacés moins mobiles, des sous-zones particulières doivent être désignées. Lorsqu'il y a une raison biologique de le faire, l'engin à utiliser doit également être précisé;
- ii) préciser la quantité de poissons que sont détenteur est autorisé à pêcher; pour les espèces dont il

**n'est pas justifié de restreindre l'exploitation, les détenteurs de permis doivent être libres de désigner la quantité à autoriser en deçà des seules limites générales de prises individuelles (proposées au chapitre 8).**

**68. Le permis de catégorie "C" pour les espèces qui restent doit être aboli puisqu'il n'est plus utile.**

Plusieurs des espèces en cause sont des mollusques et d'autres ressources qui se prêtent bien à des baux de culture en milieu marin, mais il n'y en a pas beaucoup dont la valeur mérite qu'on les assujettisse à quelque régime complexe d'émission des permis. Néanmoins, là où quelque motif d'ordre économique pourrait le justifier, l'introduction de baux de culture en milieu marin devrait être considérée également par rapport à ces petites pêches.

#### RENVOIS

1. Ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire 143, page 41.
2. Pour revoir l'état des connaissances historiques se rapportant à l'évolution de la pêche du flétan, consulter B.C. Cook et P. Copes, *Rationalization of Canada's Pacific Halibut Fishery*; Institut d'analyse des pêches, Université Simon Fraser, document de travail n° 81-12, Burnaby, 1981; et James A. Crutchfield, *The Pacific Halibut Fishery*. Conseil économique du Canada, rapport technique n° 17, *La réglementation publique des pêches commerciales du Canada*, Ottawa, février 1982.
3. Statuts révisés du Canada, 1970, c. F-17.
4. Voir B.E. Skud, Jurisdictional and Administrative Limitations Affecting Management of the Halibut Fishery, *Ocean Development and International Law Journal*, tome 4, 1977, pages 121-142.
5. *Rapport annuel*. Commission internationale du flétan du Pacifique, Seattle, diverses années.
6. Données fournies par le ministère des Pêches et des Océans.
7. T.B. Proverbs, Developments Signal End for Foreign Fishery, *The Sounder*, vol. 9, n°. 7, octobre-novembre 1981.
8. Deep Sea Trawlers Association, document supplémentaire n° S-35, page 2.
9. W.E. Johnson, B.C. Fisheries, The Potential and the Future, in *Summary of Presentations at the 31st Annual Meeting of the Fisheries Council of Canada*, Services des pêches et de la mer, ministère de l'Environnement, Vancouver, 1976; et B. Jones et G. Green, Food and Feeding of Spiney Dogfish (*Squalus acanthias*) in British Columbia Waters, *J. Fis. Res. Board Can.*, vol. 34, n° 11, 1977, pages 2067-2078.
10. Masset Crabbers, transcriptions des audiences publiques, vol. 63, page 13270.

---

 CHAPITRE 11

## LA CULTURE DU POISSON EN MILIEU MARIN ET OCÉANIQUE

---

*Il y a, dans l'industrie des pêches, un besoin de recourir à une autre méthode visant à permettre une évolution graduelle vers ce système que nous appelons ici le "concept de la culture à bail du poisson en milieu marin", selon lequel les pêcheurs gèrent, mettent en valeur et récoltent le saumon et les autres ressources marines. Ceci représente un changement d'importance, une transition de la stratégie et de la philosophie de "chasse" qui caractérise présentement la pêche, à une stratégie et une philosophie d'élevage.*

D.W. ELLIS<sup>1</sup>

Tout au long des audiences publiques de cette Commission, nombre de participants ont manifesté un vif intérêt dans la culture du poisson en milieu marin et les possibilités offertes par l'établissement de fermes en milieu océanique. Il est certain que le littoral canadien du Pacifique, avec ses nombreuses anses et baies intérieures et ses cours d'eau relativement non pollués, présente des conditions idéales pour de telles activités. L'intérêt pour ce sujet s'est d'ailleurs accru parce qu'on cherche une solution de rechange aux méthodes inefficaces utilisées actuellement dans l'exploitation des ressources par les pêches commerciales, et aussi en raison des changements récents survenus dans la technologie de l'élevage du poisson.

Pour l'instant, la culture du poisson en milieu marin n'a pas encore été mise en valeur dans la région du Pacifique, et en conséquence cette industrie offre un contraste plein de promesses par rapport aux problèmes difficiles que présentent les pêches commerciales existantes. De plus, les prévisions en matière de culture du poisson en milieu marin et d'établissement de fermes en milieu océanique paraissent prometteuses. Contrairement à la plupart des pêches commerciales en cours, la culture du poisson en milieu marin et l'exploitation de fermes en milieu océanique offrent une marge considérable de nouvel emploi, stable et moins saisonnier. En raison de leurs

besoins de main-d'oeuvre, elles laissent entrevoir la possibilité d'un essor économique plus sûr pour les communautés du littoral. Sans compter qu'une grande part de la technologie requise a déjà été mise à l'épreuve et qu'elle progresse rapidement.

À longue échéance, la culture du poisson en milieu marin et l'exploitation de fermes en milieu océanique pourraient bien devenir des secteurs prospères de la production alimentaire et faire vivre bon nombre de communautés, autochtones et autres, mieux que ne le fait la pêche traditionnelle. Et si ces activités sont bien organisées, elles deviendraient le complément naturel des pêches existantes. Le défi consiste à créer un ensemble de politiques réglementaires qui favorisera l'avènement de ces entreprises. Dans ce chapitre, je passe en revue les progrès récents et les possibilités naissantes dans ce domaine et je recommande des politiques qui sauront accommoder les projets nouveaux sans nuire aux stocks naturels de poisson et à ceux qui en dépendent.

Bien qu'il faille encourager la mise en valeur de l'élevage du poisson, je souligne fortement que les politiques gouvernementales doivent être conçues pour assurer une mise en valeur ordonnée, une croissance contrôlée dans ce domaine qui évite la mise en valeur chaotique dont tellement d'autres pêches commerciales ont été victimes. La culture du poisson en milieu marin et l'exploitation des fermes en milieu océanique en sont à leurs débuts; elles présentent toutes deux des problèmes de technique et d'organisation et toutes deux exigent une planification prudente et coordonnée.

J'ai crû bon d'utiliser le terme *aquiculture* en parlant de la culture de plantes et d'animaux dans n'importe quel environnement aquatique, et le terme *mariculture* pour désigner d'une manière plus précise la culture en eau de mer. L'exploitation de fermes de poisson signifie la production du poisson entièrement dans des enceintes d'eau douce ou d'eau salée. L'exploitation de fermes en milieu océanique désigne la culture du poisson qui est ensuite relâché pour atteindre la mer et capturé à son retour pour frayer.

### LA MARICULTURE

L'aquiculture est déjà pratiquée depuis longtemps dans bien d'autres pays, notamment d'Asie et d'Europe. Récemment, de nouvelles industries basées sur l'élevage du poisson sont apparues au Japon, en Norvège et en d'autres pays d'Europe.<sup>2</sup> Sur le littoral canadien du Pacifique la culture commerciale du poisson a été limitée principalement à la production des huîtres. Mais l'environnement particulièrement propice à la mariculture dans cette région et le fait qu'une grande variété d'espèces se prêtent à la culture artificielle, ont suscité récemment un vif intérêt pour la question. Les paragraphes qui suivent veulent être un résumé des perspectives qui s'offrent dans ce domaine.

### La culture des mollusques

L'intérêt pour la culture des mollusques s'étend à une grande variété d'espèces, mais jusqu'ici l'expérience s'est limitée aux huîtres et à la mise en chantier de projets et d'études sur d'autres espèces. Au mieux, nous savons seulement qu'elles peuvent être cultivées; les aspects économiques de la production et les problèmes de mise en marché sont encore des éléments incertains. Les espèces les plus prometteuses sont l'huître, l'ormeau, les clams, les moules et les pétoncles.

**Les huîtres** La culture des huîtres, décrite au chapitre 10, est une petite industrie mais bien établie. Les marchés locaux peuvent probablement absorber plus que la production courante et les possibilités existent même d'accroître les ventes d'exportation. Le système actuel d'un bail octroyé par le gouvernement provincial constitue une structure administrative généralement satisfaisante. La technologie de production est également bien établie, et il est possible que de nouvelles méthodes de culture sur plate-forme puissent permettre aux producteurs d'accroître de façon importante la récolte, peut-être même 50 fois plus que son niveau actuel.<sup>3</sup> Donc, si les marchés sont suffisants, l'ostréiculture peut devenir une importante industrie de la côte.

**Les ormeaux** La culture de l'ormeau est bien implantée au Japon, mais en Colombie-Britannique cependant, seul un projet pilote du secteur privé est en voie de développement depuis plusieurs années. Il comprend la recherche, que pourvoit le Ministère, dans d'autres techniques de production. Le projet a démontré la possibilité biologique de cultiver les ormeaux dans cette région, mais même si cette culture paraît prometteuse sur le plan économique, la preuve n'en est pas encore faite.

L'intérêt pour la culture de l'ormeau grandit rapidement. Les marchés sont apparemment solides, puisqu'ils ont absorbé une production de plus d'un million de livres tirée de stocks à l'état naturel de cette région, et cela avant que la prise permise soit réduite, tel qu'il est expliqué au chapitre précédent. La culture permet, non seulement de produire une denrée vendable sur le marché alimentaire, mais aussi de jeunes ormeaux pour ajouter aux gisements naturels. Si la culture de l'ormeau s'avère économiquement rentable, on pourrait envisager la production annuelle de plusieurs millions de livres.

À l'heure actuelle, il se fait énormément de gaspillage, en ce sens que nous faisons une sous-utilisation de l'ormeau sur une grande partie du littoral. Mais ce qui est plus sérieux encore, c'est que nous n'exploitons pas le vaste potentiel de la culture en milieu marin de l'ormeau...<sup>4</sup>

Afin de permettre à cette industrie de prendre un essor, je recommande, au chapitre 10, l'émission de baux de

culture à bail de l'ormeau en milieu marin afin de favoriser la gestion systématique et la récolte de l'ormeau à l'état naturel ou cultivé.

**Les autres mollusques** La culture des clams, comme celle de l'ormeau, offre la possibilité de compléter la production par la pêche des stocks à l'état naturel. Les perspectives touchant la culture des manilles sont particulièrement encourageantes.

Les moules sont cultivées en Europe depuis nombre d'années. Sur la côte du Pacifique, la demande de cette espèce est limitée et il semble que la récolte commerciale ne constitue pas une menace aux stocks à l'état naturel. Toutefois, l'expérience européenne laisse entrevoir que des moules de meilleure qualité produites artificiellement pourraient accroître considérablement la demande.

Le pétoncle est un produit naturel sur la côte du Pacifique, mais les stocks se prêtent mal à l'exploitation commerciale. La culture de cette espèce en milieu marin présente une perspective plus prometteuse pour la production de pétoncle, en quantité suffisante en tout cas, pour répondre à la demande locale, laquelle est présentement desservie par les producteurs de la région Atlantique.

Il y a deux ans, on a mis sur pied avec l'aide du Conseil des sciences de la Colombie-Britannique, un projet pilote pour mettre à l'épreuve les possibilités de techniques nouvelles dans la culture des pétoncles. La Direction des ressources de la mer, de la province, a collaboré étroitement à ce projet, notamment par la recherche relative à toute une gamme de problèmes concernant la culture des pétoncles.

Les mollusques ci-haut mentionnés sont ceux auxquels les spécialistes des cultures en milieu marin portent le plus grand intérêt, mais d'autres espèces peuvent également se prêter à la culture. La plupart de ces mollusques peuvent facilement être cultivés dans les mêmes parcs ou conjointement. Ainsi par exemple, les huîtres, les clams et les moules sont cultivés ensemble dans d'autres pays, et cette technique est mise à l'épreuve ici-même.

### Les fermes de saumon

L'élevage du saumon en enclos a suscité un vif intérêt en Colombie-Britannique, et plusieurs entreprises de ce genre sont présentement en opération. La Direction de la recherche du Ministère, a joué un rôle important dans la mise au point de techniques d'élevage.

Quant à la performance financière de ces opérations d'élevage du saumon, elle s'est avérée variable. Au moment où ce rapport a été rédigé, la plus importante de ces entreprises était en faillite. Cependant, d'autres demeurent dans la course avec optimisme et estiment que la culture du saumon deviendra une industrie importante.

Il est évident que l'industrie de l'élevage du saumon est déjà en voie de développement en

Colombie-Britannique. Mais, les risques et les coûts de démarrage sont extrêmement élevés, le temps entre le frai et la mise en marché est long et le rôle joué par le Gouvernement est limité, voire même obstructionniste à certains égards. Malgré tout, l'intérêt croît rapidement tant de la part du grand public que de ceux qui désirent y participer directement. Une technologie nouvelle, des méthodes avancées de culture, la connaissance de la nutrition et du contrôle des maladies, un littoral riche en potentiel, toutes ces données sont autant de perspectives positives par rapport à l'auto-suffisance d'une nouvelle industrie.<sup>5</sup>

Les exigences réglementaires des gouvernements fédéral et provincial, lesquelles sont complexes et se chevauchent, constituent un obstacle principal à l'expansion de cette industrie d'élevage de poisson. J'y reviendrai plus loin.

### Les autres possibilités

Il est possible que des méthodes de culture d'autres espèces soient élaborées dans l'avenir. Déjà, des expériences sont en cours concernant l'élevage en enclos de la morue charbonnière et de l'intérêt a été manifesté pour la culture d'autres espèces, telles les clams, les crevettes et crevettes roses, les crabes et les algues marines.

### Susciter l'intérêt

Depuis quelques années, les laboratoires du Ministère ont effectué des travaux de recherche de base et de recherche appliquée sur la culture du poisson. Récemment, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien a établi un groupe de travail sur les possibilités de la culture de certaines espèces en milieu marin par les Autochtones, répondant ainsi à leur intérêt vis-à-vis les perspectives économiques de cette entreprise. L'objectif visé est de concevoir un programme qui faciliterait la participation des Autochtones dans la mise sur pied des entreprises de culture en milieu marin et de pêches touchant des espèces résiduelles. On a tenu plus tôt cette année un atelier auquel prenaient part des représentants autochtones, des spécialistes en culture du poisson en milieu marin et des spécialistes des gouvernements fédéral et provincial, dans le but d'explorer ces possibilités.

Le ministère de l'Expansion économique régionale a établi récemment un Comité directeur de l'expansion de l'industrie des ressources marines. Des représentants de six autres ministères fédéraux, dont le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le ministère des Pêches et des Océans, font partie de ce comité. Un document de travail préparé par ce comité étudie les perspectives d'expansion pour la culture du poisson en milieu marin et approfondit surtout la question d'une structure réglementaire de cette industrie.

Tel qu'indiqué au chapitre précédent, le gouvernement de la Colombie-Britannique, par le biais de la Direction des ressources marines, du ministère de l'Environnement, administre depuis plusieurs années déjà la culture des huîtres. Le même arrangement sert à mener la recherche sur les possibilités de culture de la crevette, de la crevette rose, des pétoncles et autres mollusques ou crustacés en milieu marin. La Direction étudie présentement des territoires propices à la mariculture, avec l'objectif de les protéger contre toute activité incompatible.

Pour sa part, le ministère du Développement de l'industrie et de la petite entreprise, selon un arrangement conclu avec le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale, s'occupe de promouvoir la mariculture dans le cadre d'un programme pour encourager les petites entreprises de transformation et de fabrication. L'année dernière, on a organisé en vertu de ce programme une série d'ateliers sur les diverses cultures en milieu marin auxquels participaient les gouvernements, les universités et les représentants de l'industrie de la mariculture. L'année dernière toujours, la province a fourni un appui plus tangible à ces entreprises en les rendant admissibles à des garanties de prêts jusqu'à concurrence de \$300,000, aux termes de la Loi du crédit agricole.

Quant au secteur privé, un intérêt croissant vis-à-vis la mariculture a amené récemment la formation de la *Mariculture Association of British Columbia* qui a pour objectif de veiller aux intérêts de ses membres et d'entretenir des communications avec les autorités gouvernementales. La *British Columbia Oyster Grower's Association*, fondée antérieurement, est membre associé de la nouvelle association.

### L'administration des politiques

Les mesures réglementaires actuelles concernant la mariculture sont administrées par deux paliers gouvernementaux, le fédéral et le provincial et, dans ce contexte, par l'intermédiaire d'un bon nombre de ministères et de l'expansion industrielle, de la planification du territoire, des ressources aquatiques, des Autochtones, des programmes régionaux, de la protection de l'environnement et des ressources halieutiques. Les arrangements réglementaires actuels sont compliqués, se chevauchent et les deux gouvernements ont reconnu que cette absence de coordination dans les programmes et les politiques est un obstacle à l'expansion de la mariculture. Au chapitre 18, j'ai recommandé que leur rôle respectif en matière de culture en milieu marin soit défini par une entente générale fédérale-provinciale touchant les pêches du Pacifique. Aux termes de cette entente, on pourrait confier officiellement à la Province le soin d'administrer l'émission des permis de mariculture, au delà de sa responsabilité actuelle du programme d'établissement de baux pour l'ostréiculture.

Toutefois, il est bien certain que le Gouvernement fédéral doit conserver sa responsabilité vis-à-vis plusieurs espèces de poissons reliées à la culture en milieu marin, notamment celles qui ne dépendent pas, en grande partie, du territoire ou de ressources appartenant à la province. De cette façon, le ministère des Pêches et des Océans continuera de jouer un rôle dans la réalisation de projets se rapportant à la culture en milieu marin. En conséquence, je recommande que:

1. **Le Ministère doit encourager la mise en valeur de la culture du poisson en milieu marin sur la côte du Pacifique en offrant une aide technologique et en établissant un système de culture du poisson à bail en milieu marin.**

Nous traitons plus loin dans ce chapitre des particularités des baux qui seront requis.

### L'EXPLOITATION DE FERMES EN MILIEU OCÉANIQUE

L'aménagement de fermes en milieu océanique consiste en la libération de jeunes saumons vers la mer pour les capturer lorsqu'ils reviennent comme adultes. C'est cette dépendance de la haute mer qui distingue les fermes en milieu océanique de la mariculture ou de l'élevage en enclos où le saumon est confiné jusqu'à sa mise en marché. Bien que le concept de fermes pour le saumon ait suscité un intérêt accru sur la côte du Pacifique ces dernières, il existe une bonne controverse sur les résultats d'expériences faites ailleurs et les perspectives qu'elles offrent ici.

#### L'expérience ailleurs

L'expérience des exploitations de fermes en milieu océanique, au Canada, est limitée. Le Programme de mise en valeur des salmonidés, décrit au chapitre 5, produit de grandes quantités de jeunes poissons. La plus grande partie de la récolte est faite par le moyen de la pêche commerciale traditionnelle, de la pêche sportive ou de la pêche des Autochtones, mais dans quelques cas une partie de la récolte est capturée sur place à la station de pisciculture servant à la mise en valeur. Il n'existe pas jusqu'à maintenant au Canada d'entreprise privée ou commerciale en ce sens, qui vaille d'être mentionnée.

Le Japon possède une longue expérience dans les fermes, ce qui lui vaut une industrie florissante fondée principalement sur la propagation artificielle du saumon keta par des organisations locales de pêcheurs qui récoltent le poisson à son retour. Aux États-Unis les fermes ont été mises sur pied comme des prolongements d'entreprises d'élevage en enclos. Les principales expériences ont été faites dans l'Orégon, où les fermes sont autorisées depuis le début des années 1970. Douze exploitations de fermes en milieu océanique y sont actuellement en exploitation.

Ces fermes sont pour la plupart très vastes et elles libèrent des millions de poissons, espérant qu'une petite fraction reviendra, ce qui suffira à assurer un profit raisonnable. Les exploitations de fermes en milieu océanique n'ont pas les droits exclusifs sur la récolte des stocks qu'elles produisent, lesquels sont sujets à exploitation par les pêches sportive et commerciale. Une part de l'expérience des fermes en Orégon s'est avérée décourageante. Les opérateurs de fermes ont connu une gamme de problèmes, aucun n'a pu jusqu'ici atteindre son objectif de rendement et quelques-uns seulement ont réalisé des profits.<sup>6</sup> À l'heure actuelle, une exploitation de fermes en milieu océanique est en cours en Californie et ne réussit pas mieux que celles de l'Orégon.

Par contre, la façon de concevoir les exploitations de fermes en milieu océanique de l'Alaska est assez différente. En effet, depuis 1974, on y autorise l'exploitation de station de pisciculture par des entreprises privées à but non lucratif et dans le but principal de produire du saumon à l'intention des pêches commerciales existantes. Ces installations doivent être situées dans des endroits où le saumon qui revient peut être raisonnablement séparé de stocks naturels. Les poissons sont récoltés par la flottille commerciale et des zones spéciales de pêche sont désignées à cette fin, à proximité des installations. Les récoltes dans ces zones sont contrôlées par les opérateurs des stations, auxquels on permet de faire des prises suffisantes pour couvrir leurs déboursés. S'il reste des stocks supplémentaires après l'amortissement de ces coûts, la zone est alors ouverte à la flottille commerciale. Jusqu'ici, six entreprises de cette nature ont été créées, dont deux seulement ont réussi à produire des quantités importantes de poisson. Le gouvernement de l'État a fourni une aide financière, et dans au moins un cas, les revenus de la vente du poisson ont été augmentés par une redevance volontaire payée par les pêcheurs et une somme équivalente contribué par l'industrie de transformation.

L'État de Washington, comme le Canada, n'a pas encore autorisé l'exploitation des fermes en milieu océanique par le secteur privé. Mais le saumon en provenance de cette région sert déjà à des projets de fermes dans des régions aussi éloignées que le Chili.<sup>7</sup> Après avoir passé en revue les tentatives existantes d'exploitation de fermes de saumon, il me reste plusieurs inquiétudes sur le sujet. L'une d'entre elles, c'est l'incertitude quant à la possibilité de prises suffisantes pour rendre l'entreprise rentable.<sup>8</sup> Une autre inquiétude a trait à des questions d'ordre biologique, telles que le choix des stocks pour la reproduction, les effets génétiques sur les stocks à l'état sauvage et la propagation des maladies. Ces inquiétudes s'apparentent à celles déjà exprimées, au chapitre 5, concernant le Programme de mise en valeur des salmonidés et, parce que l'expérience est tellement restreinte, il est difficile de porter un jugement. Une autre inquiétude

encore, c'est de savoir si de vastes populations de poisson produit artificiellement peuvent être récoltées sans effet contraire à l'endroit de stocks naturels qui y sont mêlés.

### Les orientations nécessaires à l'élaboration de politiques

À mon avis, les approches adoptées aux États-Unis ne peuvent servir de modèles adéquats à l'élaboration de politiques canadiennes. Tant en Alaska qu'en Orégon, les opérations sont handicapées parce qu'elles ne jouissent d'aucuns privilèges spéciaux sur le poisson qu'elles produisent. Les objections portant sur les droits exclusifs de récolte à proximité des installations tels que réclamés par les entreprises en Orégon, expliqueraient apparemment l'hésitation de Washington à approuver jusqu'ici les exploitations de fermes en milieu océanique. Et en Alaska, la récolte effectuée par les opérateurs des stations est limitée au niveau requis pour couvrir les coûts.

Ces politiques viennent aggraver deux problèmes: d'une part, elles amoindrissent les revenus et augmentent les risques de l'exploitation de ces fermes, et d'autre part elles imposent une pêche plus importante de ces stocks mixtes. Afin de minimiser cette ingérence dans les stocks naturels de saumon, il faudrait récolter aux stations mêmes la plus grande partie possible des stocks ainsi mis en valeur. Selon moi, deux autres particularités de la conception américaine devraient être évitées ici: l'une est l'insistance qu'on met à créer des opérations de grande envergure (ce qui aggrave les problèmes biologiques et halieutiques), et l'autre est le fait qu'on s'intéresse exclusivement à la production artificielle.

Je prête une oreille sympathique aux propositions sur les exploitations de fermes en milieu océanique qui ont été faites par les participants aux audiences publiques de la Commission parce que, généralement, elles tenaient compte des inquiétudes précitées, en plus de comporter d'autres éléments souhaitables.<sup>9</sup> Premièrement, la majorité des propositions portent sur des opérations de petite envergure et sur des sites choisis avec précaution d'après les critères établis par le Ministère.

...l'approche suggérée ici suppose que le MPO aura encore l'autorité pour le contrôle biologique des ...projets et que cette responsabilité ne sera pas laissée aux soins du secteur privé.<sup>10</sup>

Deuxièmement, les propositions entendues réclamaient pour le secteur privé non seulement la possibilité d'établir des stations de pisciculture, mais aussi celle de participer à la gestion de l'habitat et de la mise en valeur:

...en y ajoutant une importante particularité à savoir que les adultes seraient le produit de systèmes naturels de mise en valeur, dont la gestion de l'habitat et des stocks serait faite en tout temps, selon les normes et les objectifs du Programme de mise en valeur des salmonidés.<sup>11</sup>

Il découle donc logiquement, que si l'on procède à l'établissement de fermes de saumon en milieu océanique, il faudra assurer la mise en valeur des cours d'eau et voir à ce que les sites individuels soient d'une étendue limitée.<sup>12</sup>

Troisièmement, les propositions avancées prévoient qu'une certaine quantité des poissons mis en valeur sera capturée selon le principe de pêche traditionnelle de la propriété commune, de sorte que les flottilles commerciales existantes profiteraient de ces opérations.

Il est probable qu'un grand nombre de poissons... seraient capturés à l'extérieur dans des pêches en propriété commune ailleurs... pour être attrayantes à l'investisseur privé, il est seulement nécessaire qu'une quantité suffisante de poissons reviennent, qu'ils soient capturés dans ladite pêcherie et qu'ils rapportent un profit acceptable sur l'investissement.<sup>13</sup>

Et finalement, les propositions reçues permettraient de récolter le poisson de la manière la plus économique possible du fait qu'elles préconisent des arrangements de permis qui autoriseraient l'opérateur à contrôler les prises à leur point de retour.

...il y aurait une motivation évidente à récolter le poisson le plus économiquement possible, ce que le détenteur de permis s'efforcera de faire, sachant que le poisson de ladite pêcherie n'appartient qu'à lui seul. Bref, la préoccupation première du détenteur de permis serait d'avoir le droit précis de pêche suffisante pour effectuer la prise autorisée, au coût le plus bas possible...<sup>14</sup>

...les détenteurs de permis pourront réaliser les revenus les plus élevés et possiblement accroître l'embauche de la main-d'oeuvre locale à la poursuite d'autres méthodes possibles de récolte...<sup>15</sup>

Je trouve ces éléments de proposition concernant les exploitations de fermes en milieu océanique très attrayants, notamment la possibilité d'utiliser l'initiative et l'esprit inventif du secteur privé dans la production du poisson et d'établir un lien entre ceux qui assument les coûts directs et ceux qui en bénéficient. Les politiques devraient encourager prudemment l'expansion de telles fermes d'après ces données et permettre aux initiatives de se poursuivre dans ce nouveau domaine.

En conséquence, je recommande que:

2. Le programme ministériel de culture du poisson à bail en milieu marin doit comprendre des exploitations de fermes reposant sur la mise en valeur de stocks provenant de milieux naturels et de milieux artificiels.

Pour l'avenir immédiat, je suggère qu'on donne le feu vert à seulement quelques modestes projets de ce genre, afin de pouvoir mettre à l'essai leur faisabilité et le système réglementaire qui les gouvernera. Ainsi, je recommande que:

3. **Pour le moment et jusqu'à ce que la faisabilité de ces entreprises ait été démontrée et qu'une méthode réglementaire ait été mise au point, le Ministère doit n'approuver que quelques projets de culture du poisson à bail en milieu marin, comprenant des exploitations de fermes dans l'océan à titre de projets pilotes.**

Les projets pilotes devraient être conçus pour démontrer que ces entreprises peuvent bénéficier plutôt que nuire aux pêches commerciales existantes. Ils devraient également se prêter à la surveillance étroite et au contrôle du Ministère.

Chacune des entreprises devrait faire l'objet d'un projet de culture à bail dans une baie ou anse de petite taille, et le bail devrait contenir les éléments prescrits plus loin dans ce chapitre. Les détenteurs de baux auraient les droits exclusifs sur la récolte de poisson dans la région désignée et l'obligation de mener les tâches de mise en valeur, de gestion et de protection telles que définies par le plan de gestion du Ministère. La mise en valeur comporterait la mise en valeur de stocks naturels dans les cours d'eau qui rejoignent la mer sur le territoire du bail, de même que la production artificielle de poisson selon les techniques approuvées. Les installations devraient être conçues et situées de manière à minimiser l'interférence avec les pêches commerciales existantes, et même de préférence aider à les accroître.

### LES BAUX DE CULTURE EN MILIEU MARIN

Au chapitre 18, j'établis le chevauchement des intérêts des gouvernements fédéral et provincial en matière de culture de certaines espèces en milieu marin et je recommande que leurs rôles respectifs soient clarifiés par une entente fédérale-provinciale. Dans le cas des espèces qui seront administrées par la province, la conception des baux devrait être laissée aux autorités provinciales. Mais pour celles qui sont sous contrôle fédéral, le Ministère doit mettre au point des arrangements de location qui inciteront les détenteurs à s'intéresser à la gestion tout en laissant au Ministère les contrôles de supervision nécessaires.

On doit concevoir des baux pour la culture en milieu marin et pour l'exploitation de fermes en milieu océanique. Et dans chacune de ces deux catégories, les baux doivent comporter des mesures précises concernant les espèces en cause et leurs besoins de gestion en même temps qu'ils doivent tenir compte des variations entre ces espèces. Toutefois, ces baux doivent avoir aussi des points particuliers en commun.

J'ai souligné, au chapitre 7, que la particularité essentielle des baux pour la culture en milieu marin, c'est qu'ils doivent accorder des droits sur un territoire géographique précis. J'ai proposé, au chapitre 8, que les baux aient certaines particularités générales: qu'ils soient octroyés par le truchement d'enchères publiques concurrentielles (sauf si un projet envisagé est réalisable seulement par un participant en particulier); qu'ils soient accordés pour une période de temps déterminée, qu'ils précisent les quantités de poisson qui peuvent être récoltés; qu'ils imposent le paiement de redevances sur la récolte autorisée; et qu'ils soient transférables sur approbation ministérielle. Ces éléments de base s'accordent avec d'autres recommandations de ce rapport touchant l'accès limité et les permis de contingents. Pour accommoder les changements qui surviennent en matière de culture en milieu marin et d'exploitation de fermes en milieu océanique, le Ministère devrait incorporer ces points particuliers dans les baux.

Ainsi, je recommande que:

4. **Les exploitations de fermes de culture du poisson doivent recevoir de la part du Ministère une autorisation de culture du poisson à bail en milieu marin. Chacun de ces baux doit délimiter une zone particulière dans laquelle le détenteur a le droit exclusif de récolter et de gérer une espèce particulière de poisson.**

Le lieu d'exploitation des fermes de culture du poisson en milieu océanique pourrait comprendre une petite baie ou une petite anse adjacente à l'installation d'élevage, où son détenteur serait en mesure de récolter ses prises efficacement et sans souci d'être dérangé par d'autres.

Les prérogatives du Ministère par rapport à ces baux consisteront à approuver la gestion, la mise en valeur et les plans de récolte de ces concessions, à s'assurer que le tout réponde aux exigences biologiques et techniques et à assigner des responsabilités aux détenteurs. Le système de location doit faire preuve de flexibilité à cet égard, de façon que les arrangements puissent être modifiés afin de profiter des perspectives nouvelles et pour résoudre les problèmes tels qu'ils se présenteront au cours du bail. Ainsi, les baux devraient être sujets à une révision régulière des plans autorisés de gestion et de récolte. En conséquence, je recommande que:

5. **Les baux de culture du poisson à bail en milieu marin doivent exiger de leurs détenteurs qu'ils soumettent périodiquement leurs plans pour approbation ministérielle visant la gestion, la mise en valeur et la récolte du poisson qu'ils exploitent. La durée de ces plans et la fréquence de l'obtention des approbations doit être déterminée en chaque cas selon les circonstances particulières. Les plans de gestion approuvés doivent être incorporés dans les baux.**

## CONCLUSION

Il est clair que le temps est venu d'établir une structure appropriée de réglementation pour répondre à ces nouveaux progrès dans la culture en milieu marin et l'exploitation des fermes en milieu océanique. Pour y parvenir, les gouvernements doivent démêler leurs responsabilités administratives et prévoir des dispositions convenables pour l'émission des permis. Ce besoin est reconnu par tous les intéressés, y compris les opérateurs privés, si bien que le processus de déterminer les fonctions propres à chaque gouvernement devrait être accéléré.

Le Ministère a des responsabilités particulières, qui sont celles de s'assurer que des dispositions sont disponibles pour l'émission des permis, de pourvoir à la recherche

nécessaire et à l'assistance technique, et de coordonner ses activités dans ce domaine avec celles des autres agences gouvernementales, fédérales et provinciales. Je souligne ceci, parce que dans la promotion des projets de culture en milieu marin et d'exploitations de fermes en milieu océanique, le principal objectif doit être l'expansion économique et sociale. J'estime que d'autres agences fédérales et provinciales sont mieux en mesure d'assumer le rôle principal dans la poursuite de ces objectifs. Pour quelque temps du moins, la mise au point d'une politique de culture en milieu marin exigera une liaison étroite entre les nombreuses agences gouvernementales concernées. Il faudrait également maintenir une consultation étroite avec le Comité consultatif sur la mariculture, qui fait l'objet d'une recommandation au chapitre 17.

## RENOIS

1. D.W. Ellis, compte rendu des audiences publiques, volume 64, page 13311.
2. T.V.R. Pillay et Wm. A. Dill, *Advances in Aquaculture*. Fishing News Book Ltd., Farnham, 1976.
3. D.B. Quale et D.W. Smith, *Guide to Oyster Farming*. Ministère provincial de la récréation et de l'industrie du Tourisme, Victoria, 1976.
4. West Coast Abalone Harvesters Association, pièce accessoire n° 195, page 2.
5. Tidal Rush Marine Farms, pièce accessoire 81, page 2.
6. *Current Status and Potential Impact of Commercial Salmon Ranching in the Northeast Pacific Region*. B.C. Research, Division of Fisheries Technology, Industry Information Reports No. 1, Vancouver, 1980, page 14.
7. Salmon Ranching in Chile. *ICLARM Newsletter*, volume 4, No. 4, Octobre 1981, pages 5-10.
8. Voir Carmel Finley, Poor Returns, Egg Shortages Hinder Salmon Ranching. *National Fishermen*. Juillet 1982, page 38.
9. Voir The Native Brotherhood of British Columbia, pièce accessoire n° 198; The British Columbia Development Corporation, pièce accessoire n° 163, D.W.Ellis, pièces accessoires n° 20 et n° 188, Tidal Rush Marine Farms Ltd., pièce accessoire n° 164.
10. Pièce accessoire n° 198, page 23.
11. Pièce accessoire n° 163, pages 11 et 12.
12. Pièce accessoire n° 164, page 1.
13. Pièce accessoire n° 163, pages 4 et 5.
14. Pièce accessoire n° 163, page 5.
15. Pièce accessoire n° 198, page 30.

---

## CHAPITRE 12

# LES AUTOCHTONES ET LES PÊCHES COMMERCIALES

---

*“La pêche est notre apanage. C’est là que réside notre savoir-faire et nos espoirs pour un avenir meilleur.”*

LE CONSEIL DE LA TRIBU NUU-CHAH-NULTH<sup>1</sup>

Conformément au mandat de la Commission, il m’incombe de faire des recommandations pour que les pêches “contribuent le plus possible au développement économique et social de la population canadienne...” Pour ce qui est des pêches commerciales, ces préoccupations socio-économiques nous poussent à accorder une attention toute particulière à notre population autochtone.

Lors de l’établissement de la pêche commerciale moderne, au siècle dernier, les Autochtones se sont adaptés à la nouvelle technologie de la pêche et de la mise en conserve du poisson plus facilement et avec plus de succès qu’aux autres industries. La pêche, en effet, leur fournissait l’occasion de participer à la nouvelle société industrielle et, pour plusieurs d’entre eux, c’était même une occasion unique. Les Autochtones ont ainsi été appelés à jouer un rôle particulièrement important dans les pêches du Pacifique et, en élaborant notre politique des pêches, on a tâché, tant bien que mal, de tenir compte de leurs besoins particuliers.

La Commission a reçu une quantité imposante de rapports et de recommandations, de la part d’organismes autochtones et de particuliers d’origine indienne. Huit conseils de tribu et huit bandes, la Fraternité des Autochtones de la Colombie-Britannique, l’Association des chefs indiens de la C.-B., les coopératives autochtones et des Autochtones à titre particulier ont présenté des mémoires. De plus, plusieurs autres participants ont fait des commentaires sur les problèmes particuliers des Autochtones. Pour sa part, la Commission a tenu huit de ses réunions communautaires, soit dans des réserves ou dans des communautés à population majoritairement autochtone.

Pour ce qui est de la place que les Autochtones occupent dans la pêche commerciale, tous les témoignages concordaient sur le point suivant: la participation des

Autochtones diminue constamment et, parce que la pêche constitue pour eux un débouché exceptionnel, il importe de renverser cette tendance. Tel est le problème traité dans le présent chapitre qui comporte un bref aperçu historique de la participation des Autochtones ainsi que des politiques mises en oeuvre pour la favoriser, et certaines mesures qui s’imposent pour remédier à la situation actuelle.

### LA PARTICIPATION DES AUTOCHTONES À LA PÊCHE COMMERCIALE

Avant l’arrivée des Européens, la population des communautés autochtones, établies le long de la côte et du réseau fluvial de l’intérieur était beaucoup plus considérable qu’elle ne l’est aujourd’hui. La répartition de ces communautés était conditionnée, dans une large mesure, par l’accessibilité aux produits de la pêche et en particulier au saumon. Le poisson était le fondement de l’économie de ces diverses communautés et inspirait d’ailleurs plusieurs de leurs cérémonies, de leurs mythes et une bonne partie de leur folklore et de leurs oeuvres d’art. Leur vocation de pêcheurs a été le filon conducteur qui leur a permis de conserver leur identité et leur dignité, en dépit des déchirements et des difficultés qu’ils ont eu à surmonter pour s’adapter à la civilisation des “blancs”. Ce thème a été repris à plusieurs reprises dans les mémoires présentés à la Commission. Voici, par exemple, en quels termes un groupe a exposé le problème:

Grâce à l’industrie de la pêche, nous avons pu continuer à demeurer au bord de la mer, avec les nôtres. Ce genre de travail, plus que tout autre, parmi les préoccupations économiques de l’homme blanc, était compatible avec notre genre de vie. Faute de mieux, c’était en tout cas un moindre mal du fait qu’il n’exigeait pas de nous que l’on renonce entièrement à nos communautés et à notre culture.<sup>2</sup>

Comme on l’a déjà exposé au chapitre 2 de ce présent rapport, la pêche du saumon s’est développée tout d’abord dans des centres fort dispersés, le long de la côte. Les conserveries étaient généralement situées dans les localités à proximité des bras de mer et des estuaires où se trouvaient déjà des communautés autochtones. C’est dans ces communautés que l’on recrutait surtout les équipages des flottilles de pêche de même que des milliers de femmes et d’adolescents comme main-d’oeuvre pour les conserveries. En 1919, il y avait 97 conserveries le long de la côte, de l’embouchure du Fraser à la rivière Nass, sur l’île Vancouver et sur les Îles de la Reine-Charlotte. On y employait plus de 9,000 personnes, pour la plupart d’origine autochtone. Les Autochtones représentaient d’ailleurs plus du tiers de tous les pêcheurs de saumon.<sup>3</sup> Les Autochtones se sont fort bien adaptés à cette industrie, même aux changements technologiques qui ont entraîné

l'adoption généralisée des bateaux de pêche motorisés et la mécanisation des conserveries.

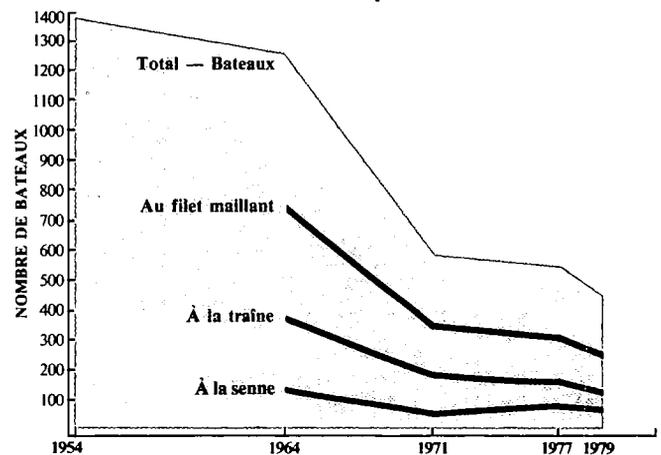
Au cours des années 1920 et 1930, les pêcheurs autochtones ont été relativement déclassés par l'adoption de bateaux de pêche plus imposants et plus coûteux et d'un outillage plus perfectionné pour les conserveries. De plus, la tendance à la centralisation des conserveries a privé plusieurs Autochtones de leur gagne-pain. Pendant quelques années on a réussi à combattre cette tendance en transportant les pêcheurs autochtones et leurs familles, des régions plus au sud, aux conserveries du centre de la côte. Durant la Seconde Grande guerre, la situation de l'emploi pour les Autochtones s'est améliorée en raison de la forte demande de poisson et, par suite de l'expulsion des Japonais des régions côtières, plusieurs Autochtones ont pu faire l'acquisition de bateaux de pêche à des prix avantageux.<sup>4</sup> Après la guerre, cependant, le pourcentage d'Autochtones vivant de la pêche a connu une forte diminution.

Cette dernière diminution a été causée par une centralisation encore plus poussée de l'industrie de mise en conserve du poisson, dans des établissements moins nombreux mais plus considérables, et par l'adoption de bateaux de pêche plus gros, d'une plus grande autonomie et mieux équipés. En 1970, il n'y avait plus que 15 conserveries en exploitation et, sauf trois, elles étaient toutes concentrées dans les régions du Fraser et de la Skeena. Elles n'employaient plus que 3,700 personnes dont seulement 1,500 Autochtones répartis dans les 11 établissements du secteur central et du secteur nord de la côte.<sup>5</sup>

Plusieurs pêcheurs autochtones s'en tenaient aux pêches des eaux côtières, à proximité des conserveries, à bord de bateaux plus petits et plus anciens qu'ils louaient des sociétés de transformation. À mesure que les conserveries fermaient leurs portes, leur nombre a considérablement diminué, surtout dans le secteur central et dans le secteur nord de la côte. Les comptoirs de la côte ouest de l'Île Vancouver sur lesquels les Autochtones qui pêchaient à la traîne comptaient pour écouler leurs prises durent, eux aussi, fermer leurs portes. De plus, les Autochtones n'étaient pas en mesure de soutenir la concurrence, étant incapables de réaliser les capitaux requis pour se procurer des bateaux de pêche plus gros, plus puissants, mieux équipés et plus autonomes.

Dans la flottille de pêche au saumon, le nombre de bateaux appartenant à des Autochtones a diminué de 60 pour cent en l'espace de vingt ans et a atteint 599, en 1971, comme l'indique la figure 12-1. Entre 1964 et 1971, le nombre de bateaux de pêche à filet maillant a connu une réduction de 400 et a atteint 345. Des bateaux de pêche appartenant à des Autochtones, les bateaux de pêche à la traîne sont passés de 388 à 197 et les chalutiers, de 135 à 57. Les bateaux appartenant à des Autochtones

Figure 12-1 Tendances d'après-guerre de la participation des Autochtones à la pêche du saumon\*.



\* Données non précises concernant les bateaux immatriculés, mais non pas forcément en service chaque année.

Sources: H. Hawthorn et al., *The Indians of British Columbia*, University of Toronto Press, 1958; M. Friedlander, *Economic Status of Native Indians in British Columbia, 1964-1973*, 1975; W. McKay et K. Ouellette, *Review of Indian Fishermen's Emergency Assistance Program, 1978*; et *Native Brotherhood of British Columbia*, pièce accessoire n° 141a, Annexe VI.

et affectés à d'autres pêches que celle du saumon, qui formaient 12 pour cent de la flottille totale en 1963, en représentaient moins de 1 pour cent en 1971. Au début des années 1970, la pêche et la transformation du poisson employaient moins de la moitié des Autochtones qui y travaillaient deux décennies plus tôt. Depuis la mise en application de restrictions sur les permis pour la pêche au saumon, il y a douze ans, le nombre de permis délivrés à des Autochtones a diminué considérablement.

Le tableau 12-1 indique le nombre d'Autochtones qui détenaient des permis en 1980. Les Autochtones exploitent en outre 60 pour cent environ des bateaux affrétés par les sociétés de transformation. Des 260 bateaux détenant des permis et affrétés par des Autochtones en 1979, il y avait 55 chalutiers et les autres étaient des bateaux à filet maillant.

La diminution importante du nombre de bateaux d'Autochtones en service dans les pêches commerciales au cours du siècle ne donne pas d'ailleurs une idée exacte de la réduction des emplois rémunérés. La réduction des emplois dans l'industrie halieutique et autres occupations connexes a eu des effets catastrophiques sur des douzaines de communautés autochtones qui, en plus de se trouver privées de toute autre source d'emplois, étaient déjà affligées de chômage chronique.

Notre vie économique est basée uniquement sur la pêche. Nous avons réussi, jusqu'ici, à vivre de l'exploitation de cette ressource, comme pêcheurs commerciaux mais, d'année en année, l'étendue de notre participation a diminué... En l'espace d'un siècle, nous avons été privés des moyens de subvenir nous-mêmes à nos besoins.<sup>6</sup>

**Tableau 12-1** Nombre de permis pour pêches restreintes, détenus ou utilisés par des Autochtones en 1980<sup>a</sup>

Pêches exigeant un permis	Nombre de permis détenus	Bateaux de sociétés	Pourcentage de l'ensemble de la flottille
	par des Autochtones	affrétés par des Autochtones	
saumon <sup>b</sup>			
à filet maillant	252	205	20
au chalutier	72	55	25
à la traîne	128	—	7
saumon: total	452	260	15
hareng rogué			
au filet maillant	402		31
au chalutier	62		30
flétan	10	1	2
rogue sur varech			
bandes d'Autochtones, à titre personnel	5		64
	13		

<sup>a</sup>Les données utilisées pour le tableau ci-dessus sont approximatives.

<sup>b</sup>Les données relatives à la pêche du saumon sont celles de 1979 et comprennent les permis ordinaires, les permis temporaires et les permis émis à des Autochtones.

Source: Ministère des Pêches et des Océans

L'exclusion des Autochtones du domaine de la pêche a causé de graves problèmes sociaux et économiques, en plus de ceux que l'on attribue normalement au chômage. Ils ont été privés, entre autres choses, des bateaux sur lesquels ils comptaient, non seulement pour assurer leur subsistance, mais aussi pour communiquer avec d'autres communautés.<sup>7</sup>

### DES POLITIQUES PROPRES À FAVORISER LA PARTICIPATION DES AUTOCHTONES

L'étendue de cette exclusion et la gravité des problèmes que cela a entraîné ont poussé le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le ministère des Pêches et des Océans à adopter des mesures propres à protéger et, si possible, à augmenter la participation des Autochtones à la pêche commerciale. Il est intéressant de passer brièvement en revue ces diverses tentatives avant d'élaborer des politiques pour l'avenir.

#### Dispositions particulières à l'intention des Autochtones, dans le cadre du régime de permis restrictifs.

Le régime de permis restrictifs, adopté pour les pêches du Pacifique et exposé dans les chapitres précédents, comporte un certain nombre de dispositions particulières applicables aux Autochtones.

*Les permis de pêche au saumon.* L'ensemble des dispositions régissant la pêche au saumon, adoptées en 1969, a eu pour effet tout d'abord d'accélérer le long déclin de la participation des Autochtones à cette pêche, comme on le craignait depuis le début. Pour enrayer cette tendance, on a eu recours à diverses mesures:

- En 1970, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a affecté des fonds pour acheter des bateaux de pêche inutilisés de la flotte existante, afin de créer une flottille de réserve, administrée en vertu du Programme d'aide aux pêcheurs autochtones (exposé ci-dessous). Les pêcheurs autochtones qui désiraient mettre des bateaux en service pour la pêche au saumon pouvaient obtenir, à même cette flottille de réserve, des permis pour des bateaux du tonnage désiré.
- En 1969 et en 1970, chaque fois qu'un Autochtone demandait un permis temporaire ("B") plutôt qu'un permis ordinaire ("A"), le ministère des Affaires indiennes et du Nord en était prévenu et, dans la plupart des cas, parvenait à conclure une entente avec ce pêcheur et comblait la différence pour qu'il puisse obtenir le permis ordinaire, plus coûteux.
- En 1971, on a créé un permis pour Autochtones ("A I") et tout Autochtone pouvait échanger son permis ordinaire pour un permis de cette nouvelle catégorie qui ne coûtait que \$10. Les bateaux munis de ces permis autochtones ne pouvaient être achetés aux termes du programme de rachat, mais ils pouvaient être transférés à d'autres Autochtones (ou même à des non-Autochtones, en échangeant ce permis spécial pour un permis ordinaire et en acquittant la différence des contributions accumulées entre ces deux classes de permis). Certains bateaux rachetés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, après avoir été transférés avec leur permis à la flottille de réserve, en vertu du Programme d'aide aux pêcheurs autochtones, ont été mis à la disposition d'Autochtones qui avaient besoin d'aide financière.
- En 1972, tous les permis temporaires ("B") détenus par des Autochtones furent transformés en permis ("A I") pour Autochtones. Soixante-trois permis ont été ainsi transférés aux termes de cette clause, mais il s'agissait surtout de petits bateaux et, l'année suivante, seulement 52 d'entre eux ont été mis en service avec un permis pour Autochtones.
- Après 1979, on retira aux détenteurs de permis autochtones le privilège de convertir ces permis en permis ordinaires, afin de les vendre à des non-Autochtones.

En dépit de ces dispositions particulières, le nombre d'Autochtones participant à la pêche au saumon a continué à diminuer au cours des premières années du régime des permis restrictifs. Au cours des deux premières années seulement, le nombre de bateaux de pêche autochtones à filet maillant a diminué de 29 pour cent. Cette diminution a été partiellement contrebalancée, probablement grâce au Programme d'aide aux pêcheurs autochtones, par l'augmentation de chalutiers et de bateaux de pêche à la traîne appartenant à des Autochtones (voir ci-dessous). Le nombre de propriétaires de bateaux et d'hommes d'équipage d'origine autochtone avait néanmoins diminué de 8 pour cent.<sup>8</sup>

Ce déclin s'explique en partie du fait que plusieurs Autochtones propriétaires de bateaux de pêche, lors de leurs premiers débarquements, n'ont pas réussi à satisfaire aux conditions exigées d'obtention d'un permis pour la pêche au saumon. On peut alléguer, comme seconde raison, la vente de bateaux autochtones dotés de permis ordinaires, en vertu du programme de rachat. Une troisième raison réside dans le fait que certains de ces bateaux n'étaient plus en état de répondre aux normes qualitatives, exigées pour l'inspection, qui sont entrées en vigueur en 1973. Néanmoins, quelques années après 1972, grâce au Programme d'aide aux pêcheurs indiens, ces derniers ont réussi à maintenir et même à améliorer leur position dans la pêche au saumon.

*Les permis de pêche du hareng rogué.* L'émission des permis de pêche du hareng rogué comportait deux dispositions importantes pour encourager les Autochtones à y participer: les pêcheurs autochtones étaient exempts de toute restriction jusqu'en 1977, alors que le nombre de permis pour les non-Autochtones avait été limité trois ans plus tôt. Les pêcheurs autochtones pouvaient, en outre, se procurer ce permis moyennant une contribution annuelle de \$10, alors que les non-Autochtones devaient payer \$200 pour la pêche au filet maillant et \$2,000 pour pêcher au chalutier.

En 1980, de tous les permis pour la pêche au hareng rogué, 62 avaient été émis à des Autochtones pour la pêche au chalutier et 426 pour la pêche au filet maillant. Les règlements en vigueur exigent que les permis émis à des Autochtones ne puissent être transmis à des non-Autochtones. (Bien que certaines personnes aient prétendu que cela se produit encore assez fréquemment, cela n'a jamais été prouvé de façon incontestable.) Il semblerait, cependant, que certaines sociétés de transformation du poisson aient engagé des capitaux dans certains chalutiers utilisés pour la pêche au hareng et appartenant à des Autochtones.

*Les permis pour d'autres pêches.* Pour la pêche au flétan, on émet chaque année des permis spéciaux aux Autochtones qui retirent une partie appréciable de leur

revenu de cette pêche sans toutefois être admissibles aux permis exclusifs de pêche du flétan, entrés en vigueur en 1979. Il n'y a actuellement que dix de ces permis en vigueur. De plus, le Ministère a adopté comme politique générale d'accorder la priorité aux pêcheurs autochtones à titre particulier et aux conseils de bandes d'Indiens qui désirent obtenir de nouveaux permis pour la récolte de rogue sur varech. Les Autochtones détiennent actuellement 18 des 28 permis pour cette pêche.

### Le programme d'aide aux pêcheurs indiens

En 1968, le Programme d'aide aux pêcheurs indiens a été inauguré pour augmenter la participation des Autochtones aux pêches du Pacifique. Ce programme était financé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et administré par le ministère des Pêches et des Océans par l'entremise de la Commission de la formation des pêcheurs indiens où siégeaient des Autochtones ainsi que les deux représentants des ministères fédéraux. Lorsque l'on a mis fin à ce programme, en 1979, quelque \$16.3 millions avaient été dépensés, environ la moitié en subventions et la moitié en prêts. Jusqu'à la fin de 1978, les diverses avances consenties sous forme de prêts avaient été récupérées, au taux remarquable de 91 pour cent; depuis lors, ce taux a diminué par suite de la diminution des revenus de la pêche.

Ce programme avait trois objectifs principaux:

- a) freiner la diminution du nombre de bateaux autochtones et, si possible, renverser cette tendance;
- b) augmenter les revenus des bateaux de pêche des Autochtones pour leur permettre d'atteindre la moyenne du reste de la flottille de pêche;
- c) augmenter la versatilité et l'autonomie de la flottille de pêche des Autochtones jusqu'au niveau du reste de la flottille.

Parmi les objectifs secondaires, on peut signaler les suivants: encourager les Autochtones qui exploitaient des bateaux de pêche affrétés à en devenir propriétaires; inciter les jeunes Autochtones à entreprendre une carrière de pêcheur; maintenir une flottille de réserve d'un certain tonnage pour aider les Autochtones à obtenir des permis de pêche; améliorer la formation des pêcheurs et les techniques de pêche et favoriser la construction d'établissements pour bateaux de pêche, le long de la côte, sur le territoire des réserves.

Ce programme, qui comportait des dispositions particulières pour l'émission de permis de pêche aux Autochtones, a connu un succès appréciable dans la poursuite de ses principaux objectifs. Tout d'abord, alors que la

proportion de la flottille de pêche au saumon appartenant à des Autochtones ou louée par eux n'était plus que de 15 pour cent en 1969, elle avait augmenté légèrement et atteignait 16 pour cent en 1977. Cette augmentation était entièrement attribuable à l'augmentation de chalutiers appartenant à des Autochtones: ils s'étaient en effet accrus de près de 60 pour cent et représentaient maintenant 27 pour cent du nombre total de chalutiers. Quant aux bateaux de pêche à filet maillant et à la traîne appartenant à des Autochtones, ils avaient diminué dans la même proportion que les bateaux de pêche des non-Autochtones.

En second lieu, les revenus bruts moyens des bateaux de pêche autochtones, qui ne représentaient que 61 pour cent de la moyenne de l'ensemble de la flottille de pêche au saumon, en 1967, avaient augmenté de 109 pour cent en 1973, et se sont maintenus à une moyenne de 84 pour cent durant les cinq dernières années du Programme. Les revenus bruts moyens des bateaux de pêche qui avaient bénéficié de l'aide du Programme étaient maintenant de 50 pour cent plus élevés que les revenus moyens de tous les bateaux de pêche autochtones, pour la durée du Programme. La valeur des débarquements des bateaux autochtones, pour ce qui est des espèces autres que le saumon (surtout le hareng), est passée de moins de deux pour cent en 1969 à plus de neuf pour cent en 1977.

Troisièmement, "la versatilité et l'autonomie" des bateaux autochtones se sont améliorées. Le tonnage global des bateaux de pêche autochtones s'est accru de 33 pour cent (taux de croissance plus de deux fois supérieur à celui de l'ensemble de la flottille) et la valeur moyenne de ces bateaux est passée de 67 à 87 pour cent de la moyenne pour l'ensemble de la flottille de pêche. La valeur des bateaux de pêche qui avaient bénéficié d'aide en vertu du Programme était de 31 pour cent supérieure à la valeur moyenne de tous les bateaux de pêche.<sup>9</sup>

Enfin, 59 Autochtones ont bénéficié d'aide pour l'acquisition des bateaux qu'ils affrétaient et 52 pêcheurs exploitant des bateaux affrétés ont bénéficié d'aide pour se procurer des engins et de l'équipement de pêche. Il y a eu 85 subventions accordées pour permettre de rénover certains bateaux de pêche afin qu'ils puissent répondre aux normes minimales exigées pour l'émission du permis.

Le Programme n'a pas eu autant de succès pour ce qui est d'encourager les jeunes Autochtones à faire carrière comme pêcheurs; plusieurs en ont été empêchés du fait que l'on exigeait une mise de fonds d'au moins 12.5 pour cent (contre 20 pour cent avant 1974) pour l'achat d'un bateau. De même, les efforts consentis pour favoriser la construction d'établissements côtiers, dans les communautés autochtones, afin d'augmenter le rendement de la pêche, n'a guère connu de succès.

Ce que l'on a surtout reproché au Programme d'aide aux pêcheurs indiens c'est d'avoir favorisé surtout les Autochtones déjà bien établis et ayant déjà fait leurs preuves comme pêcheurs. Il a probablement contribué, en outre, à accroître la disparité des revenus au sein de la flottille de pêche des Autochtones. De plus, par l'aide financière qu'il a consentie, il a contribué à augmenter la surcapitalisation et la capacité excédentaire de prises de la flottille de pêche, notamment pour ce qui est des chalutiers. Néanmoins, dans le contexte du régime de permis restrictifs dont il a été question au chapitre 9, il est permis de considérer cela comme une conséquence à peu près inévitable puisqu'il s'agissait, avant tout, de rendre la flottille de pêche autochtone plus concurrentielle.

### **Le programme de secours d'urgence aux pêcheurs autochtones**

En dépit de l'aide importante accordée en vertu du Programme d'aide aux pêcheurs autochtones et des conditions spéciales consenties aux Autochtones pour l'obtention de leurs permis, la flottille autochtone pour la pêche au saumon a commencé à diminuer rapidement après 1977. Entre 1977 et 1980, la flottille de pêche autochtone a perdu une centaine d'unités.<sup>10</sup> Ces unités se répartissaient en deux groupes: d'une part, certains bateaux en bon état (y compris plusieurs qui avaient bénéficié du Programme d'aide aux pêcheurs indiens) qui ont été vendus à des non-Autochtones pour récolter les gains de capitaux provenant de la valeur inflationniste des permis durant les années d'abondance qu'ont été 1977 et 1978; d'autre part, des bateaux en-deçà des normes qui, après avoir survécu aux années de prospérité, se sont avérés non rentables au cours des années d'austérité qui ont suivi.

Les Autochtones, de même que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, ont craint que l'année 1980, qui fut manifestement une mauvaise année, ainsi que les prévisions peu encourageantes pour l'année 1981 n'accélérent la diminution du nombre des pêcheurs autochtones. C'est pourquoi, vers la fin des années 1980, on a lancé le Programme de secours d'urgence aux pêcheurs autochtones. Ce Programme avait pour objet de venir en aide aux Autochtones menacés de faillite, pour leur aider à acquitter les coûts de réparation, d'achat d'équipement et de démarrage.<sup>11</sup> Ce Programme, financé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, est administré par deux conseils contrôlés par des Autochtones: le premier est contrôlé par la Fraternité des Autochtones de la Colombie-Britannique et l'autre, par les 13 bandes du Conseil de la tribu Nuu-Chah-Nulth. Ce Programme disposait de \$2,000,000 en subventions, d'une autre somme de \$2,000,000 pour garantir des emprunts et de \$200,000 en prêts directs.

Ce Programme comporte deux importantes lacunes. Tout d'abord, il ne fournit guère d'assistance sous forme de garanties de prêt. Étant donné l'état de récession où se trouve l'industrie halieutique, les banques hésitent à consentir des prêts aux pêcheurs, même garantis. En second lieu, en raison du règlement interdisant l'utilisation de fonds fédéraux pour rembourser des sommes dues au Gouvernement fédéral, il ne pourrait servir au remboursement d'emprunts en vertu du Programme d'aide aux pêcheurs indiens. Cela est important car, pour plusieurs Autochtones, propriétaires de bateaux de pêche, ces prêts constituent souvent la dette la plus considérable.

Néanmoins, ces fonds d'urgence applicables au radoub, à l'acquisition d'équipement essentiel et aux coûts de démarrage ont aidé à plusieurs pêcheurs autochtones à participer à la saison de pêche de 1981; sans cette aide, ils en auraient été incapables. Cette dernière saison de pêche ayant été plutôt favorable, ces pêcheurs ont ainsi réussi à améliorer leur situation financière.

#### **L'acquisition d'une flottille de pêche au filet maillant**

En 1982, la B.C. Packers Ltd. a vendu 243 navires qu'elle affrétait, ainsi que 252 permis et la presque totalité de sa flottille du nord, flottille de pêche au filet maillant, à la Corporation des pêcheurs autochtones du Nord (Northern Native Fishing Corporation), une organisation formée de trois conseils de tribus. L'achat s'est conclu par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et celui des Pêches et Océans, et comprenait une subvention de \$11,700,000, desquels \$3,000,000 ont servi au perfectionnement des navires et pour faire face aux coûts d'exploitation; le reste en guise de paiements à la société vendeuse. La Corporation a l'intention de conserver et de louer ces permis et de vendre les bateaux aux pêcheurs autochtones qui jusqu'ici avaient loué ces bateaux de la compagnie B.C. Packers Ltd.

#### **Le Programme de mise en valeur des salmonidés**

L'ambitieux Programme de mise en valeur des salmonidés est exposé, d'une façon assez détaillée, au chapitre 5. Il en est question ici, parce que l'un de ses objectifs déclarés est d'améliorer la condition des Autochtones, ce qui sous-entend une augmentation des revenus et une amélioration de la situation des Autochtones qui gagnent leur vie comme pêcheurs ou employés de conserverie.

Ce Programme a été l'objet de diverses critiques pour ce qui est de la participation des Autochtones. On a surtout critiqué sa concentration géographique: les établissements se trouvent concentrés dans le secteur sud de la côte et, en particulier, dans la région du détroit de Johnstone où il existe déjà une prospérité relative, tant chez les pêcheurs autochtones qu'au sein de leurs communautés.<sup>12</sup> Plusieurs groupes d'Autochtones reprochent à ce Pro-

gramme d'avoir mis trop fortement sur de vastes établissements de pisciculture et ils soutiennent que les Autochtones et leurs communautés auraient profité davantage d'un programme qui aurait comporté plus de travaux d'aménagement effectués le long des petits cours d'eau.

C'est en partie pour répondre à de telles critiques, que l'on a mis en oeuvre officiellement, en 1979, un Programme de développement communautaire, dans le cadre du Programme de mise en valeur des salmonidés, pour venir en aide tout particulièrement aux communautés autochtones. Son budget actuel prévoit chaque année \$3,000,000 pour 15 projets de développement communautaire, dont neuf engagent des communautés autochtones. Au cours des cinq prochaines années, le Ministère se propose d'étendre ce programme à 62 projets, à un coût supplémentaire de \$45,000,000.

Ces projets de développement communautaire sont élaborés en collaboration avec des bandes indiennes et d'autres groupes qui assument la responsabilité de certains travaux tels que le fonctionnement de petits établissements de pisciculture, la réhabilitation de cours d'eau et des inventaires de ressources naturelles. Le Ministère fournit l'aide technique aux groupes contractants et un programme d'instruction à l'intention de ceux qui sont engagés dans le projet. La plupart des projets ont donné lieu à divers genres de problèmes mais, d'une façon générale, ce Programme a été couronné de succès (voir chapitre 5). Les Autochtones ont participé à ce programme avec enthousiasme; quelque 150 communautés autochtones ont manifesté le désir d'entreprendre de tels projets. C'est précisément en raison de l'intérêt manifesté que ce Programme prend plus d'ampleur.<sup>13</sup>

La principale critique formulée par les Autochtones à l'endroit du Programme, c'est que le Ministère ne laisse pas assez d'initiative aux bandes contractantes dans la conduite des projets. Il faut évidemment, en évaluant cette critique, tenir compte du caractère expérimental de plusieurs projets de remise en valeur et des risques qu'ils comportent. D'autres Autochtones sont d'avis que les fonds ne sont pas suffisants ou se font attendre trop longtemps et que les Autochtones n'exercent pas assez d'influence dans l'élaboration du Programme.

#### **Les Autochtones et la culture en milieu marin**

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec le Service des ressources marines du ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique et le ministère de l'Expansion économique régionale, tente actuellement de mettre au point un programme destiné à intéresser les Autochtones à la culture en milieu marin. Ce programme reconnaît le vif intérêt que les bandes d'Autochtones de la côte portent à la culture en milieu marin, l'emplacement stratégique des

ressources pour ce genre de culture et les efforts déployés par le gouvernement provincial pour encourager les Autochtones à y participer.<sup>14</sup>

Récemment, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a créé un groupe de travail sur le sujet de la culture en milieu marin par les Autochtones. Ce groupe de travail est composé de représentants des divers conseils de tribus, et sa tâche est de mettre sur pied un Programme de culture en milieu marin pour les Autochtones. Le groupe opère de façon autonome et le Ministère se contente d'un rôle de coordinateur.

Cette approche prudente pour intéresser les Autochtones aux phases initiales d'un programme est sans doute justifiée en raison des risques que comporte une entreprise commerciale de ce genre, mais le potentiel est si considérable que ce Programme mérite d'aller de l'avant. Il faudra, toutefois, préciser les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement car, si le Gouvernement fédéral est responsable des pêches et du développement économique des réserves autochtones, la culture en milieu marin relève du gouvernement provincial.

Les mesures que je propose au chapitre 18 aideront à définir le rôle respectif des deux gouvernements et faciliteront la mise en oeuvre du Programme.

### Remarques sur l'expérience acquise

L'expérience déjà acquise nous permet de tirer certaines conclusions générales, propres à orienter les politiques futures.

Tout d'abord, exception faite de brèves périodes et en dépit des efforts déployés à l'effet contraire, il faut constater que les Autochtones, en grand nombre, ont abandonné l'industrie de la pêche commerciale au cours des dernières décennies.

En second lieu, comme plusieurs études et plusieurs mémoires présentés à la Commission l'ont confirmé, ce déclin a provoqué de graves perturbations socio-économiques chez les communautés autochtones dont plusieurs ne disposent d'aucune autre source d'emploi. En raison de leur immobilisme relatif, les Autochtones n'ont guère d'autres sources de revenus que les prestations de l'assurance-chômage et du bien-être social. Cela, tout en étant coûteux pour l'ensemble des contribuables, exerce des effets désastreux chez les Autochtones: oisiveté, sentiment de dépendance, démoralisation et effondrement des structures sociales et du sentiment de dignité personnelle.

Troisièmement, il est évident que les Autochtones peuvent s'adapter et donner un bon rendement dans les pêcheries commerciales. Étant depuis longtemps familiers avec les secrets de la pêche et autres activités connexes, les Autochtones de la côte sont mieux motivés, plus expérimentés et plus habiles dans ce genre d'occupation que

dans la plupart des autres secteurs. Ils n'ont guère eu de succès, par contre, dans les programmes de formation qui leur ont été offerts dans le domaine du commerce, du tourisme et autres champs connexes qui sont plutôt étrangers à leur culture et à leurs traditions. Bref, la pêche commerciale semble, et de beaucoup, le moyen le mieux indiqué d'amener les Autochtones de la côte à s'engager dans une activité économique productive. C'est même une activité où plusieurs d'entre eux revendiquent un droit acquis. Il convient donc de considérer la pêche comme le fondement naturel des politiques conçues pour améliorer la situation socio-économique des Autochtones.

L'expérience nous démontre par ailleurs qu'il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que des programmes de formation parviennent à s'autofinancer complètement, dans un domaine comme celui de la pêche commerciale où tout change à un rythme accéléré. De tels programmes devront vraisemblablement être bien encadrés et être subventionnés pour une période assez considérable. Après avoir été maintenus durant des décennies dans une situation de dépendance et à l'écart de la vie économique, les Autochtones en sont venus à éprouver une profonde apathie ainsi qu'un sentiment de résistance passive, et même parfois active, à l'endroit de l'autorité civile. Leur culture et leurs moyens traditionnels de subvenir à leurs besoins ont été à peu près complètement dépassés par la société de l'homme blanc, par sa technologie en constante évolution et par ses organismes complexes.

Leur développement normal a même été retardé du fait que le Gouvernement chargé de les administrer a été porté à adopter à leur endroit, jusqu'à tout récemment, une attitude autoritaire et paternaliste.

De plus, les Autochtones ont eu de la difficulté à obtenir de l'aide financière, au même titre que leurs concurrents non-Autochtones:

(Les Autochtones) n'ont pas accès aux capitaux dont ils ont besoin pour se procurer de nouveaux bateaux ou des engins coûteux. En général, ils peuvent difficilement obtenir un prêt des institutions financières traditionnelles, du fait que leurs revenus sont peu élevés et que les terrains qu'ils occupent dans leur réserve ne peuvent servir à garantir un prêt.<sup>15</sup>

Toute politique destinée à augmenter la participation des Autochtones dans les pêches doit tenir compte de ces divers problèmes.

### LES POLITIQUES PROPOSÉES

Pour plusieurs communautés autochtones de la côte, nos politiques se trouvent maintenant en face de l'alternative suivante: ou bien augmenter leurs prestations de

bien-être social, ainsi que le personnel requis pour répondre à leurs problèmes croissants engendrés par le chômage (sentiment de dépendance et démoralisation), ou bien subventionner des programmes pour permettre aux pêcheurs de leur fournir des emplois productifs qui contribueront à relever le moral des individus et de la communauté. Je ne doute aucunement que cette dernière solution soit la plus constructive, non seulement pour les Autochtones, mais pour l'ensemble de la population canadienne. Cette solution est d'ailleurs celle que les Autochtones eux-mêmes préconisent:

Il vaut mieux accroître l'aptitude des Autochtones à subvenir par eux-mêmes à leurs besoins en s'adonnant à l'industrie de la pêche, qu'en dépensant des fonds fédéraux de plus en plus importants, sous forme de prestations d'assistance sociale.<sup>16</sup>

Mais, pour réussir à amener les Autochtones à s'engager davantage dans la pêche commerciale et à accroître ainsi, à long terme, leur sentiment d'autosuffisance, il va falloir élaborer des programmes complexes et coûteux. Plusieurs des objectifs recherchés se mesurent difficilement en termes économiques parce qu'ils comportent aussi une amélioration de leurs conditions sur le plan social, psychologique et culturel, conditions impondérables ou du moins plus difficilement quantifiables que les considérations d'ordre économique, mais non moins importantes.

En abordant les recommandations qui ont été faites pour accroître la participation des Autochtones à la pêche commerciale, il importe de prendre en considération certains problèmes d'ordre général qui ont été portés à l'attention de la Commission. L'un d'eux est le rôle joué par le ministère des Pêches et des Océans. Comme je l'ai suggéré au chapitre 4, le Ministère doit modifier et adapter ses politiques et ses façons de procéder afin de les rendre compatibles avec les objectifs sociaux de ces mêmes politiques pour ce qui est des pêches, et consentir le savoir-faire technique pour que ces objectifs soient atteints. Le Ministère lui-même n'est pas cependant l'organisme le mieux qualifié pour élaborer et financer les programmes sociaux qui s'imposent. Dans le passé, de l'avis de certaines personnes, le Ministère s'est trop profondément et trop directement engagé dans diverses solutions mises de l'avant pour résoudre les problèmes des Autochtones; il a ainsi été perçu comme l'organisme responsable de ces problèmes et il a été l'objet de critiques. C'est ainsi que plusieurs groupes d'Autochtones qui ont comparu devant la Commission ont donné libre cours à leurs sentiments de frustration et même d'hostilité devant l'apparente insensibilité du Ministère à leurs problèmes.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien étant directement responsable des Affaires indiennes est mieux placé pour formuler et financer des programmes

conçus pour favoriser le développement socio-économique des Autochtones. Le ministère des Pêches et des Océans doit adopter ses politiques de façon à les rendre compatibles avec ses autres programmes en évitant de porter atteinte aux objectifs poursuivis par les Affaires indiennes ou les Autochtones eux-mêmes. Bien entendu, lorsqu'il s'agit d'élaborer des programmes ayant quelque incidence sur les pêches, le ministère des Pêches et des Océans devrait être consulté afin de se prononcer sur les questions techniques et administratives.

Pour les raisons énoncées ci-dessus, je considère donc essentiel que le Gouvernement mette en oeuvre un programme bien défini pour maintenir et augmenter la participation des Autochtones à la pêche commerciale, tout en profitant de l'expérience considérable acquise avec les programmes antérieurs d'assistance. Un tel programme devrait avoir des objectifs à long terme et ne pas être tout simplement un programme de secours d'urgence, bien que son objectif ultime devrait être d'aspirer au jour où il n'aurait plus sa raison d'être. Il ne devrait donc pas se limiter à aider les Autochtones, propriétaires de bateaux de pêche, à augmenter leur productivité et à amener de jeunes Autochtones à s'adonner à la pêche: il devrait, en plus, leur assurer la formation qui leur permettra de réussir.

Dans la situation présente des pêches du Pacifique, tout programme destiné à attirer des Autochtones doit être compatible avec le besoin reconnu de réduire les flottilles de pêche déjà trop considérables et de mettre un peu d'ordre. Cela comporte des difficultés évidentes et exige des programmes conçus avec soin. Il faut tout d'abord que tout permis de pêche mis à la disposition des Autochtones provienne du nombre de permis déjà autorisés, plutôt que d'y être surajouté. En second lieu, il faut prendre les mesures voulues pour voir à ce que les permis émis à des Autochtones demeurent entre les mains d'Autochtones et ne puissent être transférés à des non-Autochtones. Troisièmement, il faut prendre les dispositions voulues pour que les Autochtones soient assurés d'avoir accès au crédit et à l'aide financière de façon à pouvoir fonctionner et améliorer leur sort. Enfin, il y aurait lieu d'assurer une forte représentation autochtone dans l'administration du programme.

#### **Un programme de développement économique pour les pêcheurs autochtones**

Le programme de développement économique des pêcheurs autochtones, proposé par la Fraternité des Autochtones, répond dans une large mesure à ces diverses conditions. Après avoir fait l'objet de longues consultations avec les pêcheurs autochtones, le programme a été soumis, au cours des deux dernières années, à une étude minutieuse par un groupe de travail formé de représentants de la Fraternité, du ministère des Affaires indiennes

et du Nord canadien, du ministère des Pêches et des Océans et du ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

Les objectifs essentiels du programme sont de fournir aux jeunes Autochtones l'aide financière qui leur permettrait d'obtenir des bateaux de pêche et de s'adonner à la pêche commerciale, de leur donner la formation voulue dans les techniques de pêche et la gestion des affaires, de constituer une réserve permanente de permis pour les pêcheurs autochtones et d'aider aux Autochtones, propriétaires de bateaux non conformes aux normes, à y apporter les améliorations requises.

Le programme proposé a fait l'objet d'un mémoire qui a été présenté à la Commission pour approbation.<sup>17</sup> L'ayant examiné, je fais les recommandations suivantes:

**1. Le Gouvernement fédéral doit procéder rapidement à l'implantation du Programme de développement économique des pêcheurs autochtones.**

J'appuie les grandes lignes de ce programme, mais étant donné que les négociations se poursuivent, je m'abstiendrai de faire des recommandations précises sur ce sujet.

L'organigramme que nous proposons a été conçu de façon à atténuer quelques-uns des problèmes auxquels s'étaient buté l'ancien Programme d'aide aux pêcheurs indiens. La gestion du Programme serait confiée à un organisme dit la Corporation pour le perfectionnement des pêcheurs autochtones, à but non lucratif et contrôlé par les Autochtones eux-mêmes. Les membres de son conseil d'administration seraient élus par des groupes régionaux d'Autochtones traditionnellement engagés dans la pêche commerciale, pour les représenter convenablement et leur assurer un traitement équitable. On s'attend à ce que la Corporation pour le perfectionnement des pêcheurs autochtones s'affilie avec la Corporation de la pêche des Autochtones du Nord, déjà établie.

La présente proposition exige un budget de l'ordre de \$20,000,000, sur une période de cinq ans, pour permettre de faire l'acquisition de bateaux de pêche avec permis, d'améliorer les bateaux de pêche actuellement en service, les cours de formation et les services administratifs. Il a été proposé que le financement soit une subvention du Gouvernement, provenant d'un poste distinct du budget du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, du Fonds pour le développement de l'Ouest et (ou) d'autres sources.

Une question qui n'apparaît pas dans la présente proposition fait état d'une aide à l'exploitation sous forme de subventions accordées aux pêcheurs autochtones dont le besoin se fait continuellement pressant. La plupart des exploitations des pêcheurs autochtones sont marginales et les objectifs du Programme laissent supposer qu'elles auront besoin d'assistance financière. Qui plus est,

l'expérience passée laisse entrevoir que le succès de ces programmes repose sur l'encouragement qui dépasse l'aide apportée au départ; de ce fait, je recommande:

**2. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien doit pourvoir le personnel et les ressources, du moins à titre temporaire, afin de surveiller le rendement financier des opérations de pêche des Autochtones, dans le cadre du Programme.**

Pour assurer la représentation des Autochtones dans les pêches, la Corporation pourrait acheter chez des non-Autochtones des bateaux de pêche dotés de permis, les vendre ou en disposer de toute autre façon, et accorder des permis aux candidats autochtones qualifiés qui pourraient acheter ou construire leurs propres bateaux conformément aux normes exigées pour l'obtention du permis, en vertu des règlements pour le remplacement des bateaux de pêche. Compte tenu de leurs moyens financiers, les détenteurs de permis pourraient bénéficier d'aide supplémentaire de la Corporation.

En intéressant la Corporation à l'obtention des permis on réussirait à revaloriser les privilèges de pêche (les permis "A I") qui sont émis exclusivement aux Autochtones.

Après discussion avec le Ministère, il a été suggéré que l'on crée une nouvelle catégorie de permis aux Autochtones avec le but bien précis d'interdire leur transfert aux non-Autochtones et permettre de la sorte que la Corporation des pêches des Autochtones du Nord conserve la propriété des permis, soit en les cédant à bail aux particuliers autochtones. Je recommande ce qui suit:

**3. Les permis détenus par les sociétés de pêche des Autochtones ne doivent pas être transférables à des pêcheurs non-Autochtones et des politiques d'émission des permis doivent être élaborées afin de permettre que de tels permis soient cédés à bail à des particuliers autochtones.**

Ces conditions assureraient que les permis ne quittent pas la communauté autochtone et feraient avancer les objectifs de perfectionnement des sociétés.

La Corporation proposée de perfectionnement des pêcheurs autochtones devrait être en mesure d'organiser l'expansion de la flottille de pêche commerciale, comme je l'ai recommandé aux chapitres précédents. Par exemple, elle pourrait rassembler un petit nombre de détenteurs de permis qui pêcheraient en milieu restreint, établir de nouveaux contrats avec les acheteurs étrangers et organiser des coopératives de pêche. Plus précisément, la Corporation devrait trouver les occasions de s'intéresser à long terme à la culture en milieu marin et en milieu océanique. À court terme, les intérêts que la Corporation se propose d'avoir dans des activités économiques basées sur le poisson vont dans le même sens d'un des objectifs du Programme de mise en valeur des salmonidés, et en est

la composante, qui est de donner un essor au Programme de développement communautaire.

Finalement, mes propositions dans les chapitres précédents, touchant la rationalisation de la flottille et la réforme du régime d'émission des permis, exigent des mesures spéciales pour assurer aux Autochtones la possibilité de demeurer dans l'industrie et d'y améliorer leur position, ce qui est la troisième condition nécessaire au succès d'une politique des pêches autochtones, telle qu'énoncée précédemment. En conséquence, je recommande que:

4. **Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien doit fournir aux Autochtones et aux sociétés autochtones l'aide financière requise pour leur permettre de soumissionner avec succès lors de la réémission périodique des permis par voie d'enchères.**

#### RENOIS

1. Pièce accessoire n° 15, page 8.
2. Pièce accessoire n° 15, page 6.
3. W.F. Sinclair, *The Importance of the Commercial Fishing Industry to Selected Remote Coastal Communities of British Columbia*, Ministère de l'Environnement. Vancouver, 1971.
4. H. Hawthorn, C. Belshaw et S. Jamieson, *The Indians of British Columbia*. University of Toronto Press, Toronto, 1958. page 113.
5. W.F. Sinclair, *The Importance of the Commercial Fishing Industry*. page 16; W. McKay, *The Native Commercial Fisheries and the Potential Impact of Oil Spills*, Environnement Canada. Ottawa, 1978. page 19.
6. Kwakiutl District Council, pièce accessoire n° 89, section 4, page 8.
7. Voir pièces accessoires n° 89 et n° 15.
8. Blake Campbell, *An Assessment and Evaluation of the Salmon Vessel Licence Control Program 1968-73*, Service des pêches et du milieu marin, Ministère de l'Environnement. Vancouver, 1974. Tableau 24 et pages 46-58.
9. W. McKay and K. Ouellette, *Review of Indian Fishermen's Assistance Program, 1968-69 - 1977-78*, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Vancouver, 1978. page 13.
10. "Native Fisheries", exposé préparé par le ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire n° 167, tableau 2, page 18.
11. W. McKay, "The Indian Fishermen's Emergency Assistance Program", mémoire présenté à la Commission. Vancouver, août 1981.
12. C. Cummins, M. Friedlander et D. Williams, *Impact of the Salmonid Enhancement Program on Native People*, Service des pêches et du milieu marin. Environnement Canada. 1978, page 34; voir aussi la pièce accessoire n° 89.
13. "Native Fisheries", exposé préparé par le ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire n° 167, page 21.
14. Publication récente du gouvernement de la Colombie-Britannique dans laquelle ce gouvernement déclare son intention "de consulter les Autochtones sur les questions ayant trait à la gestion des ressources naturelles et aux projets de développement ayant quelque incidence sur leur utilisation traditionnelle et l'intérêt particulier qu'ils portent aux ressources de la mer." *Commercial Fisheries and Mariculture: A policy for the 1980's*. Ministère de l'Environnement. Victoria (sans date).
15. Nishga Tribal Council, Pièce accessoire n° 129, page 18.
16. Nuu-chah-nulth Tribal Council, pièce accessoire n° 15, page 18.
17. The Native Brotherhood of British Columbia, pièce accessoire n° 141a, pages 69-74.

En somme, ce programme semble être une façon bien conçue et constructive d'aborder le problème de la participation des Autochtones à la pêche commerciale et semble être très prometteur pour l'avancement économique des communautés autochtones de la côte. C'est un programme coûteux mais, en n'y donnant pas suite, il pourrait en résulter une situation encore plus coûteuse, non seulement en termes économiques, mais aussi en termes de bouleversements sociaux chez le peuple autochtone. Par contre, si ce Programme réussit à atteindre ses objectifs, il deviendra de moins en moins coûteux, dans la mesure où les pêcheurs autochtones parviendront à se suffire à eux-mêmes. Si les autres propositions contenues dans ce rapport sont également adoptées et appliquées avec succès, la situation des pêcheurs autochtones s'améliorera d'autant plus rapidement.

---

## CHAPITRE 13

# LES AUTRES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

---

*...nous mettons tout notre espoir en ... un avenir stable et certain, issu d'une industrie prospère.*

SYNDICAT DES PÊCHEURS UNIS ET TRAVAILLEURS  
ASSIMILÉS<sup>1</sup>

Les six chapitres précédents ont traité des politiques gouvernementales pour émettre des permis donnant accès aux ressources et pour réglementer les flottilles de pêche commerciale. Dans ce chapitre, j'entends considérer d'autres secteurs de l'intervention gouvernementale qui influencent le développement de l'industrie de la pêche. Ces secteurs comprennent les contrôles supplémentaires touchant la pêche commerciale, l'aide à la construction des bateaux, la réglementation de l'industrie de la transformation et les contrôles de mise en marché.

### AUTRES ARRANGEMENTS POUR LES PERMIS DE PÊCHE COMMERCIALE

Le principal outil de réglementation de la pêche commerciale, c'est le permis qui donne accès aux ressources. Mais en plus de ce permis, dont il est question dans les chapitres antérieurs, le Ministère émet aussi d'autres genres de permis qui demandent à être révisés. Les plus importants parmi ceux-là sont le permis personnel exigé pour tout pêcheur pratiquant la pêche commerciale et le permis nécessaire aux bateaux qui transportent le poisson.

#### Le permis personnel de pêche commerciale

L'un des éléments permanents du système réglementaire de la pêche commerciale, c'est le permis requis pour toute personne qui pêche à bord des bateaux de la flottille commerciale. La Loi sur les pêcheries précise que pour être éligible à ce permis il faut être citoyen canadien, ou à défaut avoir servi dans les Forces armées canadiennes, ou encore avoir résidé en permanence au Canada depuis au moins trois ans. Le nombre de ces permis est illimité.

Dans mon Rapport préliminaire, j'ai étudié le régime d'émission de ces permis et j'ai suggéré qu'on pourrait sérieusement en considérer l'abolition; je me suis toutefois abstenu d'une recommandation ferme, jusqu'au présent rapport. Les commentaires que j'ai reçu depuis lors à ce sujet sont venus confirmer ma conclusion que ces permis ne servent aucune fonction valable.

Il faut dire tout d'abord, que ces permis ont été institués il y a plusieurs décennies, dans des circonstances bien différentes de celles qui prévalent aujourd'hui. Ils avaient apparemment été conçus dans le but d'exclure des pêches certains groupes ethniques, qui se voyaient refuser la citoyenneté. Aujourd'hui, cet objectif initial n'existe plus. Les règlements pour contrôler l'emploi des non-citoyens sont prévus aux termes de la Loi sur l'immigration et les règlements spéciaux en ce sens dans l'industrie de la pêche font double usage.

Deuxièmement, les permis ne sont plus nécessaires à l'application des règlements. En effet, parce qu'aujourd'hui toute pêche est effectuée à partir de droits particuliers obtenus sous forme de permis et d'autorisation, la responsabilité pour une quelconque infraction devient imputable aux détenteurs de ces droits et non à ceux qui travaillent pour leur compte. C'est d'ailleurs la pratique courante dans les autres industries qui utilisent les ressources de la Couronne.

Troisièmement, ces permis individuels ne constituent pas un moyen approprié de lever des revenus sur les pêches. On a récemment doublé de \$5 à \$10 le coût de ces permis en se basant sur le fait que l'ancien prix (qui avait apporté un revenu d'environ \$95,000) était insuffisant pour en défrayer le coût d'administration. Ces frais d'administration sont probablement aujourd'hui plus considérables. Le revenu pourrait être perçu à un coût bien moindre, par une légère augmentation d'autres droits et de frais proposés dans ce rapport. Sans compter que la main-d'oeuvre et le budget présentement affectés à l'administration de ces permis pourraient être utilisés à meilleur escient.

Et enfin, les témoignages entendus lors des audiences publiques et des consultations démontrent que le permis personnel de pêche commerciale est la source de nombreux ennuis, principalement pour les pêcheurs vivant dans des communautés où il n'y a pas d'agent permanent chargé d'émettre des permis. Les pêcheurs doivent souvent franchir de grandes distances jusqu'à un bureau du Ministère, et une fois rendus là, si un agent n'est pas disponible ou si le pêcheur n'a pas avec lui la preuve évidente de sa citoyenneté canadienne, le déplacement a été parfaitement inutile. Plus encore, il arrive fréquemment que le pêcheur soit incapable de montrer son permis sur demande, parce qu'il l'a temporairement égaré ou qu'il s'abstient délibérément de l'apporter en mer par temps maussade. Ce qui a pour effet de produire des conventions et très souvent des frictions avec les autorités.

Bref, ces permis n'ont plus leur raison d'être et devraient être abolis, car ils sont un anachronisme de la politique des pêches. En conséquence, je recommande que:

**1. Les permis de pêche commerciale personnels doivent être abolis.**

Je crois comprendre qu'on a émis l'année dernière quelques permis pour des périodes de cinq ans. Les détenteurs de ces permis devraient se voir rembourser la partie inutilisée.

**La réglementation des bateaux collecteurs**

Les bateaux collecteurs sont les bateaux qui transportent le poisson depuis les territoires de pêche ou les installations de pêche jusqu'aux usines de transformation. Ces transporteurs et chalands occupent une place historique dans l'industrie du saumon, comme dans celle du hareng rogué.

À l'heure actuelle tout bateau qui détient un permis de pêche peut être utilisé comme collecteur, sans besoin d'un autre permis. D'autres bateaux peuvent se faire émettre un permis spécial (catégorie "D"), qui les autorise à faire la collecte s'ils répondent aux exigences concernant leur construction et leur capacité de traitement du poisson. Ces permis sont émis annuellement au coût de \$10 et leur nombre est illimité. En 1980-1981, 192 permis de bateaux collecteurs ont été émis.

Au cours des années, on a de moins en moins dépendu des collecteurs, pour plusieurs raisons.<sup>2</sup> L'une de ces raisons, c'est qu'on a accru les dimensions et la navigabilité des bateaux de pêche, les rendant ainsi capables de livrer eux-mêmes leur poisson. Une autre raison, c'est le fait qu'on ait progressivement écourté le temps des semaines de pêche (à cause de l'expansion des flottilles) ce qui permet aux pêcheurs de faire leurs débarquements entre les périodes où la pêche est permise. Une autre raison encore, c'est la proportion décroissante des flottilles contrôlées par les usines de transformation, qui fait qu'un plus grand nombre de pêcheurs livrent leur poisson là où ils peuvent obtenir le plus haut prix. Et enfin, dernière raison, c'est que la mise au point d'autres moyens de transport du poisson a grandement réduit l'utilisation des collecteurs, le transport par camion et même par avion étant parfois plus rapide et plus économique.

Ces tendances ne sont pas sans créer quelques inquiétudes par rapport à l'avenir des collecteurs et de leurs équipages. Mais il ne serait pas dans l'intérêt public que le Ministère intervienne directement pour freiner cette évolution graduelle de l'industrie. Celui-ci doit se limiter à maintenir les normes des bateaux qui font la manutention des prises, afin de protéger la qualité du poisson en mer, comme il le fait présentement par le biais des permis aux

transporteurs. En conséquence, je propose seulement une modification dans le prix du permis, afin de l'ajuster à mes autres recommandations touchant les permis, et je recommande que:

**2. Le Ministère doit continuer à émettre des permis aux représentants de l'industrie de la conservation du poisson qui n'ont pas autrement le droit de transporter le poisson, du moment qu'ils rencontrent les normes établies de contrôle de la qualité. Le tarif d'un permis de collecte doit être majoré à \$50.**

La rationalisation des flottilles que j'ai proposé dans les chapitres précédents pourrait avoir pour effet de réduire, sinon de renverser, le déclin récent dans la demande pour les services de transport du poisson.

**LES SUBVENTIONS À LA CONSTRUCTION DE BATEAUX**

Afin d'instaurer quelque cohérence entre la politique des pêches et les autres programmes du Gouvernement, il faut procéder à une réforme impérieuse, celle d'abolir les subventions à la construction et à la remise à neuf des bateaux de pêche. Il est incongru de la part du Gouvernement de fournir une incitation financière à la construction de nouveaux bateaux quand le problème général est précisément celui des flottilles trop considérables. Sans compter que l'industrie de la pêche désapprouve les subventions de manière pour ainsi dire unanime, du moins sur la côte du Pacifique. En 1980, le Gouvernement a été avisé (et non pour la première fois) qu'il devrait éliminer les "subventions perverses" versées à ceux qui construisent des nouveaux bateaux de pêche.<sup>3</sup> La presque totalité des opinions entendues à l'occasion des audiences publiques s'accordaient avec cette façon de penser, et mon Rapport préliminaire de l'an passé comprenait de fortes recommandations pour qu'on cesse immédiatement de verser des subventions directes ou indirectes à la construction de bateaux. Depuis lors, le Ministre a fait savoir qu'il endossait ces recommandations, mais aucune action concrète n'a été prise.<sup>4</sup>

Le Ministère a donc comme nouvelle politique générale de ne verser aucune subvention à la construction de bateaux devant servir aux pêches dans le Pacifique. C'est évidemment là un progrès considérable sur la politique antérieure qui favorisait grandement les subventions à la construction, mais hélas, cette nouvelle attitude est en contradiction avec les politiques d'autres ministères du Gouvernement.

Les plus importantes de ces subventions directes ou indirectes sont les suivantes:

- i) Le ministère de l'Industrie et du Commerce fournit aux chantiers maritimes canadiens une subvention de neuf pour cent du prix autorisé de la construction ou de la conservation des bateaux mesurant plus de 75

pieds de long. Ces subventions aux chantiers maritimes sont ordinairement transmises à ceux qui entreprennent la construction de nouveaux bateaux.

Le ministère de l'Industrie et du Commerce m'a informé qu'au cours des trois dernières années financières (qui ont été pauvres par rapport à la construction de bateaux de pêche) des subventions ont été accordées pour 32 bateaux construits pour la pêche sur la côte du Pacifique et que ces subventions se chiffraient à \$5,700,000.<sup>5</sup>

- ii) La Loi de l'impôt sur le revenu permet aux propriétaires de déduire du coût des nouveaux investissements une fraction variable du montant qu'ils devraient autrement payer en impôt pour l'année d'acquisition. Un crédit d'impôt de 10 pour cent est accordé sur le coût d'engins désignés à bord des nouveaux bateaux de pêche.<sup>6</sup> C'est un dégrèvement et non pas une déduction du revenu imposable, ce qui est, pour le contribuable beaucoup plus avantageux.
- iii) En général, la Loi de l'impôt sur le revenu permet une dépréciation de 15 pour cent sur les bateaux de pêche, mais celle-ci s'élève à 33 1/3 pour cent dans le cas des nouveaux bateaux. Le propriétaire peut se prévaloir de ce taux selon la méthode d'amortissement linéaire, de sorte qu'il peut déduire cette fraction complète du coût initial, chaque année. Il soustrait ainsi au fisc un montant de revenu égal au prix complet d'un bateau neuf, et cela, en trois ans seulement, alors qu'il lui faudrait normalement 7 ans.

Ces arrangements constituent un encouragement aux pêcheurs, surtout ceux dont le revenu est le plus élevé, à investir dans des nouveaux bateaux, afin de diminuer ainsi leur impôt redevable.

- iv) Le ministère des Pêches et des Océans garantit les prêts aux termes de la Loi aidant aux opérations de pêche, jusqu'à concurrence de \$150,000, consentis par les banques aux pêcheurs qui veulent acheter, construire ou radouber leurs bateaux. L'élément subvention de ces prêts consiste principalement en un taux d'intérêt favorable de un pour cent au-dessus du taux préférentiel.

Au cours de l'année financière 1980-1981, 415 prêts ont été accordés, en vertu de ce programme, aux propriétaires de bateaux de la côte du Pacifique, dont 238, s'élevant à un total de \$11,800,000, étaient destinés à l'acquisition ou à la construction de bateaux. À la fin du mois de mars de cette année, quelque \$68,000,000 en prêts garantis apparaissaient aux livres, dont environ 80 pour cent étaient au nom de propriétaires de bateaux de la côte du Pacifique.<sup>7</sup>

Si les pêcheurs ne rencontrent pas les paiements sur les prêts, le Ministère peut être appelé à honorer sa

garantie. Au cours des dernières années, ces réclamations de paiement ont varié entre \$200,000 et \$400,000 annuellement et le pourcentage de recouvrement a été bas. Le nombre des prêts en défaut s'est accru considérablement au cours des derniers mois à cause du taux élevé des intérêts et de la situation économique difficile. On peut s'attendre à ce que les réclamations liées à la garantie du Ministère augmentent en conséquence.

- v) La Banque fédérale de développement offre un programme de prêts aux pêcheurs qui ont besoin de fonds pour acheter un bateau et des engins. En juillet, cette année, on avait consenti à l'industrie de la pêche sur la côte du Pacifique 116 prêts atteignant un montant de \$4,000,000, dont \$450,000, au cours de la dernière année financière.<sup>8</sup> Dans la mesure où les emprunteurs se voient accorder du crédit qu'ils ne pourraient obtenir autrement et que les taux d'intérêts sont plus bas que ceux qu'ils auraient normalement à payer, ce programme de prêts sert à encourager l'investissement dans la pêche.
- vi) Le Programme d'obligations pour le développement de la petite entreprise, élargi en novembre dernier pour inclure les entreprises qui ne sont pas incorporées, fournit son aide à celles qui sont en difficulté financière. Selon ce programme, les banques peuvent convertir entre \$10,000 et \$500,000 de la dette d'un pêcheur en des obligations pour le développement de la petite entreprise. L'intérêt perçu sur cette transaction est seulement de 2 à 4 pour cent au dessus de la moitié du taux préférentiel de la banque. L'intérêt payé par les détenteurs de ces obligations n'est pas déductible pour fins d'impôt. Environ 500 pêcheurs de la côte du Pacifique sont présentement inclus dans ce programme et détiennent des obligations pour une valeur d'environ \$70,000,000.<sup>9</sup> Parce que l'admissibilité est restreinte à ceux qui ont de sérieuses difficultés financières, ces obligations n'encouragent pas de nouveaux arrivants dans l'industrie de la pêche, mais elles aident à s'y maintenir bon nombre qui ne pourraient continuer autrement.

À ces programmes, il faut ajouter les programmes d'aide aux Autochtones (décrits au chapitre 12) et une vaste gamme d'autres programmes de soutien fédéral et provincial orientés vers la formation de la main-d'oeuvre, la transformation, le perfectionnement technique et les assurances. Comme plusieurs d'entre eux ont une fin sociale bien définie et justifiable, ils dépassent la portée de mon propos lequel consiste à étudier les programmes qui stimulent l'expansion générale des flottilles déjà trop considérables.

Il n'est pas possible d'évaluer l'impact de toutes ces subventions: quelques-unes font partie de programmes nationaux et de ce fait n'affectent pas strictement les

bateaux de pêche du littoral du Pacifique et plusieurs autres par contre ont des effets indirects. Ce qui est clair cependant, c'est leur résultat par rapport aux pêches. Elles stimulent la construction de bateaux et l'expansion de la capacité de pêche, aggravant du même coup les problèmes complexes du contrôle des flottilles. Elles constituent une sorte de gaspillage des deniers publics, tandis que cet argent est urgemment requis pour résoudre d'autres problèmes de la gestion des pêches qui sont décrits dans ce rapport. Elles devraient donc être abolies sans plus tarder. En conséquence, je recommande que:

**3. Des subventions générales sous forme de crédits fiscaux, d'allocations de dépréciation accélérée, de subventions aux constructeurs de bateaux et de prêts garantis doivent cesser immédiatement en autant qu'elles s'appliquent aux bateaux de pêche utilisés sur la côte du Pacifique.**

Au chapitre 9, j'ai recommandé qu'on n'émette pour l'instant, aucun autre permis de pêche commerciale pour les bateaux nouvellement construits; ceci devrait ralentir l'impact de ces subventions. Toutefois, certaines subventions s'appliquent aussi au radoub alors que d'autres servent à l'acquisition de bateaux d'occasion. Le moment serait opportun, alors que peu de nouveaux bateaux sont construits, pour abolir ces arrangements de subventions qui menacent d'effacer les profits éventuels qui pourraient résulter de la rationalisation et de conditions économiques améliorées.

### L'ASSURANCE-CHÔMAGE

Bien que les pêcheurs ne soient pas des employés au sens propre du mot et qu'ils ne reçoivent pas normalement un salaire, ils sont néanmoins admissibles aux prestations de l'assurance-chômage. Cette admissibilité est due à un amendement spécial à la Loi sur l'assurance-chômage, en 1956.

...qui apporte une extension de la Loi aux personnes engagées dans les pêches, bien qu'elles ne soient pas à l'emploi d'autres personnes, et qui comprend, comme employeur du pêcheur toute personne avec laquelle ce pêcheur entre en relation de contrat ou de commerce...<sup>10</sup>  
(Traduction)

Ainsi, pour les fins de l'assurance-chômage, le pêcheur est considéré comme l'employé de quiconque achète son poisson et l'acheteur doit payer la prime de l'employeur au fonds de l'assurance-chômage.

Les dispositions de l'assurance-chômage pour les pêcheurs sont compliquées, portent à controverse et ont suscité beaucoup de critiques à l'occasion des audiences publiques de la Commission. Mais ce régime d'assurance est national et il soulève des questions fondamentales par rapport à la politique sociale qui dépassent la portée de la

présente enquête. Il ne conviendrait pas que je recommande des changements dans son application seulement pour les pêcheurs de la région du Pacifique. Aussi, je limiterai mes commentaires à des problèmes qui ont été portés à mon attention, sans pour autant proposer des modifications précises au programme.

Premièrement, certains acheteurs de poisson se plaignent des complications et des coûts relatifs à l'administration des primes. Le fardeau administratif est lourd, car les montants varient avec chaque pêcheur et le pêcheur lui-même traite souvent avec plus d'un acheteur.

Deuxièmement, on fait valoir fréquemment qu'étant donné que la saison de pêche est brève pour la plupart des pêcheurs, les prestations qu'ils touchent dépassent de beaucoup le montant de leurs primes. Durant la plus récente période couverte par les prestations saisonnières, les pêcheurs du Pacifique ont reçu \$13,300,000; d'autre part, les primes payées par les pêcheurs se chiffrent à moins de 5 pour cent des prestations touchées.<sup>11</sup> Il en résulte une saignée du fonds de l'assurance-chômage qui est souvent considérée comme une subvention à l'industrie de la pêche et un encouragement à la participation dans un métier où il y a déjà trop de monde.

Troisièmement, les prestations sont payées sans considération du revenu total du pêcheur. Certains tirent un haut revenu de la pêche, tandis que d'autres touchent des revenus d'autres occupations. De sorte que les prestations ne sont pas seulement payées à ceux qui en ont un besoin véritable.

Quatrièmement, les critères d'admissibilité aux prestations saisonnières obligent le Ministère à modifier le calendrier des pêches afin de permettre aux pêcheurs d'obtenir le nombre de timbres requis. Afin d'être admissibles aux prestations entre le 1 novembre et le 15 mai (la période creuse pour les pêcheurs), un individu doit avoir accumulé un minimum de 10 à 14 semaines d'emploi assurable durant une période précédente désignée. Ceci a pour effet, que les pêcheurs pressent le Ministère de leur fournir l'occasion d'accumuler les semaines requises. On en est venu à appeler ce comportement "la pêche aux timbres".

C'est ce quatrième aspect du système d'assurance-chômage qui influence le plus directement la politique des pêches. Comme je l'ai expliqué au chapitre 4, le Ministère a la lourde responsabilité de concevoir les plans de pêche et d'établir le calendrier des saisons de pêche pour répondre aux besoins de la gestion des ressources et de la conservation. Il n'est pas normal qu'il soit gêné dans cette tâche par les dispositions du programme d'assurance-chômage.

Ce sont là des problèmes compliqués qui doivent être envisagés dans le contexte général du régime d'assurance-chômage au Canada. En conséquence, je recommande que:

**4. La Commission d'assurance-chômage doit réviser les dispositions de l'assurance-chômage s'appliquant aux pêcheurs, prenant pleine considération des circonstances dans lesquelles se font les pêches commerciales sur la côte du Pacifique et de leurs conditions de gestion.**

Lors des audiences publiques de la Commission quelques participants ont soulevé une question connexe à savoir si l'assurance-récolte était une bonne chose pour les pêcheurs?<sup>12</sup> Un tel arrangement est bien implanté dans d'autres pays et ici-même le Ministère a donné son appui à l'assurance-récolte pour certaines pêches de la côte de l'Atlantique. Des conseillers du Ministre lui ont suggéré en 1973 de considérer l'instauration de telles mesures pour la pêche du saumon du Pacifique, mais jusqu'à maintenant, on n'a pas donné suite à cette suggestion.<sup>13</sup> Et pourtant, les pêches importantes du Pacifique, dont le rendement financier est si fragile, semblent particulièrement désignées pour cette assurance-récolte. En conséquence, je recommande que:

**5. Le Ministère, en consultation avec le Conseil des pêches du Pacifique, doit faire enquête sur le besoin et l'utilité d'une assurance-récolte pour les pêcheurs engagés dans les pêches du Pacifique.**

## L'INDUSTRIE DE LA TRANSFORMATION ET SA RÉGLEMENTATION

Le poisson de la côte du Pacifique est transformé en une variété de produits et mis en vente sur un vaste marché. L'industrie de la transformation qui consiste principalement en la mise en conserve, la congélation et le traitement du poisson, est intimement liée à la pêche elle-même par le biais des marchés du poisson et de la propriété des bateaux. Dans les paragraphes qui suivent, je décris les particularités principales de cette industrie et sa réglementation.

### L'ampleur de l'industrie de transformation

Les acheteurs et les transformateurs du poisson doivent obtenir un permis du Gouvernement de la Colombie-Britannique, en vertu de la Loi sur les pêches de cette province et le nombre des permis émis en 1980 dans les deux catégories est indiqué au tableau 13.1. Le nombre des entreprises de transformation est moindre que le nombre de permis émis parce que certaines entreprises opèrent plus d'une usine et qu'un permis distinct est requis pour chacune. En 1980, on comptait 77 entreprises de transformation, dont 41 traitaient le saumon frais, 42 le saumon congelé et 13 le saumon en conserve, tandis que 17 autres

traitaient le hareng rogué (mais même ces entreprises dans chacune de ces catégories ne s'excluent pas mutuellement).<sup>15</sup>

**Tableau 13-1** Permis servant à l'achat et à la transformation du poisson émis en

	nombre de permis émis <sup>a</sup>
mise en conserve du saumon	18
réfrigération de poisson	92
transformation de poisson	179
achat de poisson	672
autres	175
total	1,136

<sup>a</sup>Ces chiffres se rapportent aux permis émis durant l'année financière se terminant le 31 mars.

Source: Direction des ressources marines, ministère provincial de l'Environnement de la Colombie-Britannique.

Le nombre des permis pour toutes les catégories, sauf les conserveries, a augmenté au cours des dernières années. Le nombre des acheteurs de poisson a particulièrement augmenté d'une façon rapide, ce qui est dû en partie à l'accroissement, à la fin des années 70, de ceux qu'on appelle les acheteurs au comptant (souvent associés à des intérêts étrangers) qui achètent et paient le poisson sur le lieu même du territoire de pêche. Ils ne sont pas habituellement intéressés dans la mise en conserve et, en conséquence, ils recherchent souvent le poisson de meilleure qualité pour en faire la congélation. Cependant, la plus grande partie du poisson est achetée par des compagnies de transformation bien connues ou leurs agents. Entre 1973 et 1977, ces transformateurs, qui s'occupent de mise en conserve ainsi que de la vente du poisson frais ou congelé, ont acheté 95 pour cent du saumon brut.<sup>16</sup>

La transformation double presque la valeur des prises au débarquement. En 1980, la valeur au marché des produits transformés dépassait \$400,000,000 tel qu'indiqué au tableau 13-2. De cette somme, \$290,000,000, soit plus de 70 pour cent du total, étaient attribués aux produits du saumon. Ceci comprend une certaine quantité de poisson importé des États-Unis pour transformation au Canada. La production du hareng rogué représente 10 pour cent de ce total mais, en 1980, cette production se situait à la moitié de celle des années précédentes en raison d'une grève prolongée.

Au cours des dernières années le nombre des entreprises qui traitent le poisson frais a augmenté de façon importante; d'autre part, le volume de saumon transformé en produits frais et congelés s'est accru, tandis que le volume mis en conserve a quelque peu diminué. Le nombre de transformateurs du hareng rogué a connu successivement une hausse et une baisse spectaculaires, passant de 21 en 1975 à 42 en 1979, pour retomber à 17 en 1980.

**Tableau 13-2** Valeur des produits du poisson traités sur la côte du Pacifique

	valeur de gros en 1980	
	(millions de dollars)	(% du total)
saumon		
en conserve	146.8	
frais	10.4	
congelé	109.3	
rogue	13.2	
autre	9.3	
total	289.1	71
hareng rogué <sup>a</sup>		
rogue	33.1	
rogue sur varech	2.4	
congelé pour la rogue	1.1	
total	36.6	9
hareng de consommation et d'appât		
congelé pour consommation	7.2	
appât	1.6	
dérivés du hareng	2.8	
total	11.6	3
flétan <sup>b</sup>	11.7	3
autres poissons de fond	34.9	9
mollusques et invertébrés	14.9	4
autres espèces	5.1	1
TOTAL, tous produits	\$403.9	100

<sup>a</sup>La valeur de la production du hareng rogué en 1980 a été faible à cause d'une grève. La moyenne des huit années précédentes était de \$70,000,000.

<sup>b</sup>Comprend le flétan débarqué par les pêcheurs canadiens dans des ports américains.

Source: *Statistiques des pêches de la Colombie-Britannique, 1980*, Service de l'économie et de la statistique, Gestion des pêches, ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, 1981.

Si le nombre de transformateurs du saumon et du hareng rogué a varié, c'est surtout à cause de l'évolution du marché japonais. La plupart des nouvelles entreprises qui se sont lancées dans ce secteur et de celles qui ont abandonné sont de petites entreprises et ces changements ont eu des répercussions très faibles sur l'ensemble de l'industrie de la transformation.

**La concentration de l'industrie** Les transformateurs représentent toute une série d'entreprises qui vont des petites entreprises spécialisées aux grandes usines intégrées qui produisent la plus grande partie des denrées à base de poisson. La plus grande partie de la production est cependant assurée par un petit nombre de sociétés; d'après une étude récente, les trois sociétés les plus importantes (sans tenir compte de coopératives) ont acheté plus de la moitié des prises de saumon.<sup>17</sup> Par contre, une partie importante des prises n'atteint jamais le marché; dans la pêche du saumon et du hareng, les débarquements des bateaux appartenant à des entreprises de transformation, à des membres de coopératives de

pêcheurs et à d'autres personnes ou entreprises qui ont pris des engagements à l'égard des acheteurs ne font pas l'objet de transactions purement commerciales.

À ses débuts, l'industrie consistait en un grand nombre de conserveries échelonnées tout au long de la côte près des principaux territoires de pêche, mais aujourd'hui elle est consolidée en quelques vastes usines de transformation situées près des grandes villes et quelques rares établissements existent encore en certains coins de la côte.<sup>18</sup> À mesure que s'est opérée cette relocalisation, la propriété de l'industrie devenait concentrée entre les mains de quelques transformateurs possédant de vastes opérations intégrées.

Le niveau de concentration corporative dans l'industrie de la transformation est démontré au tableau 13-3, lequel indique la production de saumon et de hareng rogué des principales compagnies. L'industrie est surtout concentrée dans le secteur de la mise en conserve du saumon, où les quatre principales compagnies sont responsables de 82 pour cent de la production totale. La concentration est beaucoup plus faible dans la préparation de saumon frais et elle diminue depuis quelques années, car ce secteur prend de l'expansion. Les quatre entreprises les plus importantes n'ont transformé que 40 pour cent de la production en 1980, ce qui représente une diminution de 57 pour cent en cinq ans. En ce qui concerne la production de rogue de hareng, la concentration est presque aussi forte que dans les conserveries du saumon, bien que les chiffres en 1980 accentuent cette tendance à cause de la grève qui a interrompu les approvisionnements de bien des entreprises cette année-là.

**Tableau 13-3** Proportion des produits et sous-produits du saumon et du hareng des entreprises les plus importantes en 1980

	saumon			hareng rogué
	frais	congelé	en conserve	tous produits
les deux plus importantes entreprises	23	54	68	49
les quatre entreprises les plus importantes	39	63	82	62
				70
				84

Source: Données non publiées du ministère des Pêches et des Océans.

En 1980, le transformateur le plus important, la British Columbia Packers Ltd., a accru sa part de capacité de transformation du saumon de 33 à 42 pour cent par l'achat des biens de la société Canadian Fishing Company Ltd.<sup>19</sup> Ces biens comprenaient les navires, les installations d'entretien des navires et les installations de transformation. Par ailleurs, il y a eu un certain nombre de faillites et de reprises dans les petites entreprises ces dernières

années. C'est à cause de ces faillites et de ces fusionnements, et non pas à cause de la croissance des sociétés importantes, que la concentration s'est accentuée dans l'industrie de la transformation.

De toute évidence, l'industrie de la mise en conserve du saumon est grandement concentrée. Toutefois, rien n'indique que cette structure actuelle constitue un obstacle au bon fonctionnement de l'industrie. Aussi, à la lumière de la position peu avantageuse de notre pays en matière de concurrence, je ne saurais préconiser des contrôles restrictifs pour l'industrie de la pêche seulement. Le degré actuel de concentration dans le secteur de la mise en conserve pourrait s'avérer plus inquiétant si l'on tentait d'éloigner les nouveaux transformateurs dans l'émission des permis ou encore par le contrôle de l'accès aux ressources. Mais, comme je l'explique plus loin, les principales conserveries n'exercent qu'un contrôle modeste et déclinant sur les approvisionnements de poisson et l'émission par le Gouvernement provincial de permis de transformation n'exclut pas les nouveaux arrivants.

*L'intégration verticale* Depuis les débuts de l'industrie de la pêche sur ce littoral, les compagnies de transformation ont possédé leurs propres flottilles, louant ou nolisant les bateaux aux pêcheurs, dont plusieurs sont des Autochtones. Au chapitre 9, j'ai décrit l'entente survenue entre le Ministère et la Fisheries Association of B.C., dont les membres ont consenti à ne pas accroître leur part de la flottille de pêche du saumon dès l'entrée en vigueur, en 1969, du Plan de limitation des permis. Depuis lors, les transformateurs ont affiché une tendance continue à se départir de leurs intérêts dans les flottilles et il se pourrait bien que cette tendance se poursuive.

Nous voulons abandonner entièrement la pêche elle-même, pour nous concentrer sur la transformation. Les capitaines qui possèdent leurs propres bateaux peuvent réussir mieux que nous dans l'entreprise de la récolte et le contrôle des coûts.<sup>20</sup> (Traduction)

D'une manière générale, les sociétés de transformation semblent dépendre davantage de la concurrence sur les marchés pour leurs approvisionnements et elles semblent compter moins qu'auparavant sur leurs propres flottilles. C'est là une heureuse tendance qui devrait accroître la vigueur de l'industrie et la rendre plus compétitive.

De plus, dans mes recommandations, au chapitre 8, j'ai préconisé qu'on limite la détention de permis afin de prévenir tout renversement de cette tendance qui pourrait mener à une concentration dangereuse des privilèges de pêche. Les restrictions préconisées empêcheront les sociétés de transformation d'accroître leurs privilèges de pêche au delà de ceux qu'elles possèdent déjà. Elles permettront cependant d'émettre un permis à une nouvelle compagnie, à une coopérative ou autre entreprise aussi longtemps que

les restrictions prescrites seront respectées. Afin de maintenir une structure industrielle vigoureuse et concurrentielle, le Ministère devrait surveiller attentivement les détenteurs des permis pour s'assurer que les limites ne seront pas dépassées.

### Les prix du poisson et les marchés

J'ai jugé utile de compléter cette description de l'industrie de transformation sur la côte du Pacifique par les brefs commentaires qui suivent sur la détermination du prix du poisson et sur les marchés des produits.

*Détermination du prix du poisson* Les prix offerts pour les deux espèces les plus importantes, c'est-à-dire pour le saumon et le hareng rogué, sont fort influencés par les négociations qui ont eu lieu avant la saison de pêche entre les représentants des pêcheurs et ceux des transformateurs. Les pêcheurs sont surtout représentés par le Syndicat des pêcheurs unis et travailleurs assimilés et par la Fraternité des Autochtones de la Colombie-Britannique et les transformateurs par l'Association des pêches de la Colombie-Britannique. Les prix minimaux sont négociés pour le saumon pris au filet, bien que depuis quelques années, les prix offerts ont dépassé ces minima en raison d'une augmentation de la demande et de l'influence des acheteurs au comptant. Les prix offerts pour le saumon capturé à la traîne ne sont pas négociés et ils sont généralement plus élevés que le prix du saumon capturé au filet, selon l'espèce et la qualité.

Les prix au débarquement offerts pour le saumon sont inférieurs au prix total en raison des bonis de ristourne après la campagne aux propriétaires de bateaux. Depuis quelques années, les bonis ont pris de l'importance dans la formule de paiement du poisson. Ils servent à renforcer les liens qui existent entre les pêcheurs et les acheteurs; comme les primes ne doivent pas nécessairement être répartis entre le propriétaire du bateau et les membres de l'équipage et le capitaine, ils ont tendance à faire augmenter considérablement les revenus de propriétaires de bateaux. (Pour les bateaux senneurs, les revenus sont généralement répartis comme suit: 7/11 pour l'équipage, et le reste pour le capitaine et le propriétaire du bateau). On a donné des primes aux propriétaires de bateaux pour la pêche au filet maillant et aux propriétaires de bateaux senneurs et depuis peu, on en donne à certains propriétaires de bateaux pour la pêche à la traîne.

L'industrie de la pêche du hareng rogué est relativement jeune et elle a connu bien des hauts et des bas; par conséquent, il est difficile de parler d'une méthode normale de fixation de prix. À la fin des années 1970, les acheteurs au comptant ont fait monter le prix du hareng rogué nettement au delà du prix sur lequel on s'était entendu avant la saison. Le Syndicat des pêcheurs unis et travailleurs assimilés et la Fraternité des Autochtones négocient un montant à être payé aux équipages (non le plein prix de débarquement).

Pour d'autres espèces, les prix sont déterminés d'une façon plus souple, selon l'offre et la demande. Le prix du flétan est en grande partie déterminé par des "bourses" établies depuis longtemps à Prince Rupert et à Vancouver; les acheteurs font des offres et les vendeurs négocient les ventes bien souvent avant que le poisson ne soit débarqué. Le prix des autres espèces fluctue également selon les lois du marché entre les saisons de pêche et durant celles-ci.

En plus des prix et des primes, certains transformateurs offrent des services aux pêcheurs à un prix inférieur au coût. Ces services comprennent la collecte du poisson et l'emballage, l'entreposage des bateaux et des engins, le financement du crédit et des capitaux et l'engagement d'acheter tout le poisson livré. Cette habitude tend à se perdre depuis quelques années, car les pêcheurs deviennent plus indépendants et les prix ont pris une plus grande importance dans la répartition du poisson.

*Les marchés de produits* Les transformateurs de la côte du Pacifique ont peu d'influence sur les prix qu'ils reçoivent pour leurs produits. Ils ne produisent que 13 pour cent des prises mondiales de saumon du Pacifique en se basant sur le poids, et environ 70 pour cent de ces prises sont exportées. Environ 44 pour cent du poisson exporté est du saumon congelé vendu au Japon, mais ces exportations ne représentent que 11 pour cent des importations japonaises de saumon et une proportion encore bien plus faible de la consommation totale du Japon. En Grande-Bretagne et dans les autres pays d'Europe, les producteurs canadiens détiennent également une petite partie du marché seulement. Par conséquent:

Le Canada (la Colombie-Britannique) ne se trouve pas dans une position de force au niveau de l'offre et du marché et il doit subir le contrecoup des fluctuations d'approvisionnements et de la situation économique créés par les récoltes des autres pays.<sup>21</sup>

Sur le marché intérieur, les ventes dépendent beaucoup des prix de détail. Le saumon et la plupart des autres poissons pris sur la côte du Pacifique sont des denrées alimentaires de luxe qui ne jouent pas un rôle capital dans l'alimentation de la plupart des Canadiens: si les prix augmentent, les consommateurs auront tendance à acheter plutôt de la viande, de la volaille et d'autres denrées.

Par conséquent, les producteurs ne peuvent pas exercer une forte influence sur le prix qu'ils obtiennent pour leurs produits. Par ailleurs, ils sont très tributaires des influences économiques extérieures et notamment des approvisionnements venant d'ailleurs, des fluctuations du taux de change et de la situation économique mondiale.

Pour les produits autres que le saumon, les débouchés sont moins nombreux. La roque de hareng se vend presque exclusivement au Japon, où les fluctuations du mar-

ché sont la source d'une très grande instabilité de l'industrie canadienne de la pêche au hareng rogué. Les fournisseurs canadiens n'ont pas beaucoup d'influence non plus sur le prix de la roque de hareng.

Les poissons de fond, autres que le flétan, ont beaucoup moins de valeur et ils ne sont par conséquent pas vendus à des pays éloignés. De 60 à 70 pour cent de la production du poisson de fond de la côte du Pacifique est vendue au Canada et le reste est exporté presque entièrement aux États-Unis. Les produits secondaires servent à approvisionner différents marchés spécialisés. Le géoduck se vend presque exclusivement au Japon, de même que l'ormeau; les moules sont vendues surtout en Europe et la crevette, la crevette rose, le crabe et les autres mollusques sont surtout vendus au Canada.

Quelques participants aux audiences publiques de la Commission ont exprimé leur inquiétude quant à une intervention possible du Gouvernement dans la mise en marché des produits du poisson, inquiétude qui leur semblait inspirée par les contrôles gouvernementaux exercés sur la côte de l'Atlantique. Pour ma part, je ne vois aucune utilité dans une intervention directe du Gouvernement dans la commercialisation du poisson sur ce littoral, et à la lumière de l'inquiétude exprimée, je recommande spécifiquement que:

**6. Le Gouvernement ne doit pas s'engager directement dans la commercialisation du produit du poisson traité sur la côte du Pacifique.**

**La réglementation de l'achat du poisson et de sa transformation**

Aux termes de la Constitution canadienne, le Gouvernement fédéral peut émettre des permis touchant l'achat ou la transformation du poisson, seulement si ces opérations se font en mer. Le permis que le Ministère émet à cette fin porte la lettre "P" (pour "processor"); un seul permis a été émis à ce jour.

Les acheteurs et transformateurs qui opèrent sur la terre ferme reçoivent leur permis du gouvernement de la Colombie-Britannique, en vertu de sa Loi sur les pêches. Les permis sont émis annuellement et leurs prix varient selon le genre et la taille de l'entreprise. Un permis distinct est requis pour chaque installation.

La Province ne fixe aucune limite au nombre d'acheteurs et de transformateurs qui détiennent un permis:

Un système "ouvert" d'émission de permis servira à stimuler la concurrence pour la capture du produit brut; la présence de nouveaux arrivants dans l'industrie peut réduire la concentration corporative et, généralement parlant, ajouter à l'efficacité économique qui permettent à l'industrie à répondre aux demandes changeantes du marché.<sup>22</sup>

Toutefois, certains participants aux audiences publiques ont insisté pour qu'on adopte une attitude restrictive à l'endroit des acheteurs et des transformateurs. Certains ont fait valoir que l'augmentation du nombre des acheteurs à la fin des années 1970, particulièrement des acheteurs au comptant, a désorganisé les marchés du poisson en créant une surenchère des prix au débarquement. Un participant a même exhorté le Gouvernement à :

...enquêter sur les avantages qu'il y aurait à lier les permis des acheteurs commerciaux à ceux des transformateurs, étant donné que cela éliminerait les "revendeurs de poisson", qui n'apportent aucun avantage à l'industrie de la pêche.<sup>23</sup>

Ce qui revient à dire, que seuls les transformateurs auraient droit d'acheter le poisson. On a aussi laissé entendre qu'en ne restreignant pas l'accès au secteur de la transformation on ouvrirait la porte à une capacité excessive de transformation.

Au chapitre 7, j'ai expliqué le besoin d'une politique gouvernementale pour réglementer l'accès aux territoires de pêche en commun afin que les avantages de la pêche ne soient pas dissipés dans une expansion inutile des flottilles. Mais il n'existe pas de besoin correspondant de limiter l'accès à l'achat ou à l'industrie de transformation, car il n'y a pas dans ces cas de problème de propriété commune; dans les deux cas, les opérateurs manutentionnent et traitent le poisson après le débarquement, c'est-à-dire après qu'il soit devenu la propriété des pêcheurs. À cet égard, ces secteurs ne diffèrent aucunement des autres secteurs de l'industrie manufacturière, et le Gouvernement n'a pas besoin de les traiter différemment. La concurrence à l'intérieur de l'industrie et la possibilité d'y entrer pour quiconque estime qu'il pourrait y réussir, sont des gages d'efficacité économique dans l'utilisation des ressources disponibles.

De plus, les acheteurs indépendants peuvent rendre des services estimables à l'industrie en faisant en sorte que les produits bruts disponibles soient ceux dont les transformateurs ont besoin. De cette façon, le produit brut est acheminé vers ceux qui peuvent l'utiliser le plus efficacement et en conséquence paieront le meilleur prix. Cette sorte d'environnement concurrentiel assure aux pêcheurs de meilleurs prix.

La même façon de voir s'applique à l'industrie de la transformation. À certains moments, dans certains secteurs, il peut se produire une situation de capacité excessive, alors que de nouvelles entreprises entrent en opération, ou qu'en réponse à une tendance du marché, un secteur connaît une expansion (tel celui de la congélation) aux dépens d'un autre secteur (tel la mise en conserve). Des situations parallèles semblables peuvent se produire dans n'importe quelle industrie manufacturière.

Pour cette raison, je souscris à la politique provinciale d'accès non-restrictif pour les acheteurs de poisson et pour les transformateurs. Mais en même temps, on ne doit pas restreindre l'accès d'une manière artificielle aux nouveaux arrivants; je ne vois aucune raison non plus pourquoi on les subventionnerait. L'industrie paraît capable de s'ajuster, aux approvisionnements disponibles de poisson, comme aussi de s'en accommoder; si bien, que tout stimulant artificiel pour accroître la capacité ne ferait que compromettre la position compétitive des compagnies établies.

Certains transformateurs établis de longue date ont exprimé une inquiétude connexe, à savoir que les opérateurs moins importants auraient tendance d'après eux, à "surévaluer" leurs récoltes; c'est-à-dire qu'ils n'achètent et ne transforment que les espèces et les catégories de poisson les plus profitables:

Il est à prévoir que l'existence de ces opérateurs "super-exigeants" obligera le transformateur traditionnel à repenser son rôle, qui est celui d'être ouvert à tous les poissons de tous les pêcheurs. Les normes ne sauraient être onéreuses au point d'exclure en réalité les nouveaux arrivants, mais elles doivent tout de même être minimales, exiger un investissement sérieux dans les installations de transformation et un engagement à fournir un marché complet, toute l'année, pour une classe reconnue de pêcheurs.<sup>24</sup>

Toutefois, la politique gouvernementale ne doit pas menacer l'existence des transformateurs spécialisés. Si on devait exiger de chaque conditionneur qu'il soit ouvert à tous les poissons de tous les pêcheurs, le potentiel de l'industrie au niveau de la spécialisation serait détruit. Les conditionneurs doivent être libres de participer dans n'importe quel secteur de l'industrie et de se spécialiser dans n'importe quel produit. Cette concurrence aide à garantir l'exploitation la plus efficace des ressources et elle générera les revenus nets les plus importants.

Néanmoins, pour l'instant, les arrangements pour la détermination du prix du poisson aggravent la difficulté qu'éprouvent les principaux transformateurs dans leur concurrence avec les soi-disant indépendants. Les prix négociés pour les espèces ayant le plus de valeur sont parfois inférieurs à leur valeur véritable, afin de contrebalancer les prix plus élevés offerts pour des espèces de moindre valeur. Et comme je l'ai expliqué précédemment, les prix négociés avant la saison de pêche pour le saumon capturé au filet ne font pas de distinction entre les diverses catégories et les principaux acheteurs (lesquels sont traditionnellement engagés vis-à-vis leurs meilleurs pêcheurs à ne refuser aucun poisson) se voient parfois obligés d'accepter à perte du poisson de moindre qualité.

Ce qui démontre le besoin de plus de discernement dans la négociation des prix et d'un système de classification du poisson au débarquement, tel que préconisé ci-dessous.

### LA RÉGLEMENTATION DE LA QUALITÉ DU PRODUIT

Le Service d'inspection de la Direction des services extérieurs est le premier responsable du maintien des normes de qualité dans les produits de la pêche. Son rôle consiste à s'assurer que les produits de la pêche soient conformes aux normes sanitaires et aux exigences relatives au classement et à l'étiquetage, de même qu'à promouvoir l'amélioration des pratiques en cours dans l'industrie.<sup>25</sup>

L'autorité légale du Ministère dans l'accomplissement d'une large part de ce travail lui vient de la Loi sur l'inspection du poisson,<sup>26</sup> laquelle ordonne l'inspection des produits de la pêche qui sont vendus au niveau interprovincial et international. Mais le Ministère s'occupe aussi d'administrer d'autres législations fédérales connexes.<sup>27</sup> Comme je l'explique au chapitre 18, la province est responsable des normes pour les produits entièrement réalisés et commercialisés en Colombie-Britannique, mais la législation parente qui s'applique au plan national, soit la Loi sur l'inspection du poisson de la Colombie-Britannique,<sup>28</sup> est aussi administrée par les autorités fédérales.

Afin de s'assurer que les produits de la pêche sont conformes aux normes sanitaires, le Service d'inspection du Ministère analyse régulièrement des échantillons au cas où ils contiendraient des bactéries ou des polluants. Un coordinateur spécial veille au contrôle de l'intoxication paralysante par les mollusques (IPM). Tous les produits de pêche importés sont également soumis à une inspection rigoureuse.

Le Service inspecte aussi périodiquement les bateaux qui ont un permis de pêche et d'emballage du poisson, de même que les installations pour le déchargement, la manutention et le transport du poisson, afin de s'assurer que le tout soit conforme aux normes exigées.

Les usines de transformation et d'emballage de la Colombie-Britannique ont un permis du Gouvernement provincial, mais comme elles exportent pour la plupart une partie de leur production, elles ont aussi besoin d'un permis fédéral. Le Ministère voit à la mise en application des règlements fédéraux et provinciaux concernant la construction, l'équipement et l'opération.

Le programme d'amélioration de la qualité du poisson mis de l'avant par le Ministère vise à améliorer la manutention du poisson sur les bateaux, à relever la qualité du poisson congelé en mer, à rendre plus efficace le contrôle de la qualité dans les usines de transformation et à élaborer des règlements à cet effet. Le Service d'inspection, en

coopération avec l'industrie, cherche à élaborer des critères de classement pour les produits finis. Et, afin de faciliter le commerce international par l'établissement de normes dans la transformation et la production, le Service participe aux travaux de la Commission Codex Alimentarius, des Nations-Unies.

En 1981-1982, le Service d'inspection s'est vu octroyé 64 années-personnes (mais toutes n'ont pas été utilisées) et un budget de \$1,800,000.

### L'inspection du produit et le contrôle de la qualité

Le Ministère et l'industrie sont bien conscients que les marchés du poisson sont extrêmement sensibles à la réputation du produit touchant les normes sanitaires. L'industrie est particulièrement vulnérable sous le rapport des défauts dans la qualité des produits du saumon mis en conserve. Aussi, le rôle du Ministère qui voit à faire respecter en tout temps, la qualité et les normes sanitaires, est-il très important pour toute l'industrie de la pêche. De plus, plusieurs pays exigent que les produits de pêche importés soient agréés par une autorité reconnue comme répondant à des normes précises dans la transformation et la qualité. Le Ministère répond à ces exigences en autorisant les exportations (ce qui, incidemment, permet aux exportateurs et aux importateurs de procéder aux arrangements financiers).

La performance du Ministère dans la protection de la qualité du produit paraît avoir été très bonne, et on semble grandement respecter ses méthodes d'inspection et d'autorisation. En 1981, on a émis des certificats d'exportation pour une valeur de \$100,000,000 de produits du poisson frais et congelés et pour \$40,000,000 de saumon en conserve. Il est indubitable que l'autorisation du Ministère aide à conserver l'accès à des marchés étrangers de grande valeur.

Mon enquête m'incite à croire que l'industrie de la pêche commerciale trouverait avantage dans l'extension à deux égards des efforts que déploie le Ministère pour maintenir les normes de qualité. Le plus important des deux concerne la classification du poisson débarqué, spécialement du saumon. À l'heure actuelle, le saumon est classé, sommairement dans bien des cas, selon la taille et la couleur. Une distinction importante est faite entre le poisson pris à la traîne et le poisson capturé au filet, mais cette distinction est en voie de devenir désuète, avec les changements qui se produisent dans la technologie et dans la manutention du poisson: les poissons capturés au filet et manutentionnés avec soin sont souvent vendus aujourd'hui comme des poissons pris à la traîne (lesquels rapportent un meilleur prix). En conséquence, les données statistiques de débarquement par secteurs de la flottille sont trompeuses et les distinctions de classement ne concordent pas avec la réalité.

Le problème est rendu plus complexe par les arrangements actuels déterminant les prix du saumon capturé au filet, alors que les prix négociés avant la saison de pêche prévoient un prix uniforme pour chaque espèce de saumon. Cette situation n'offre aucun avantage aux pêcheurs ou aux propriétaires de bateaux qui recherchent des critères de qualité plus élevés.

Dans les autres industries primaires de la production alimentaire, telles que le blé et le bétail, les gouvernements jouent un rôle important par leur appui à l'établissement des normes de qualité qui sert de base à la détermination des prix. Un système semblable pour le classement du poisson brut et qui établirait des distinctions dans la qualité du poisson, apporterait des stimulants à la poursuite de normes plus élevées. Un pareil système serait à l'avantage de l'industrie de la pêche et servirait l'intérêt public en encourageant une utilisation plus profitable des ressources. En conséquence, je recommande que:

**7. Le Ministère, en étroite consultation avec l'industrie de la pêche, doit explorer la faisabilité de l'établissement de catégories de qualité concernant le poisson débarqué, particulièrement en ce qui a trait au saumon.**

Je tiens à souligner l'importance d'une coopération étroite avec l'industrie sur cette question. Il n'est pas dans ma pensée que le Gouvernement doive s'engager à fond dans le classement à quai ou qu'il doive intervenir dans le processus privé de mise en marché. Il devrait se contenter de promouvoir l'établissement de catégories de qualité et dans toute la mesure du possible laisser l'industrie elle-même administrer le système.

Le second cas où il serait possible d'étendre d'une façon constructive le classement du produit, c'est celui de la petite industrie du hareng de consommation. Au chapitre 10, j'ai souligné combien les marchés étrangers étaient préoccupés par la qualité des produits du hareng de consommation, et pourtant il n'existe pas de normes internationales en cette matière. Bien que les marchés pour les produits du hareng de consommation soient présentement faibles et malgré que le hareng rapporte beaucoup plus dans la pêche de la rogue, tout cela peut changer dans l'avenir, surtout si les acheteurs étrangers sont assurés de pouvoir obtenir de cette région du hareng de consommation de haute qualité.

En conséquence, je recommande que:

**8. Le Ministère doit faire enquête sur la possibilité d'établir des normes de qualité du produit s'appliquant au hareng en tant que produit d'alimentation.**

Cette enquête devrait viser à l'établissement de normes reconnues dans le commerce international, commerce qui dans le cas actuel comporte surtout des ventes au Japon. L'enquête devrait donc se faire en consultation, soit avec

la Commission Codex Alimentarius ou soit directement avec le Japon.

**La réglementation de l'exportation**

Je désire apporter une sérieuse réserve quant à l'approche adoptée par le Ministère pour le contrôle de la qualité dans les produits du poisson destinés à l'exportation. C'est au sujet de sa tentative d'utiliser ses règlements pour restreindre les occasions d'exporter, dans le but de favoriser l'industrie locale de transformation. Il semblerait qu'on restreigne les exportations de saumon rouge congelé et de saumon rose dans le but de protéger l'industrie de mise en conserve; on applique des exigences concernant la transformation de la rogue, du hareng de consommation et de la rogue de hareng sur varech dans un effort pour accroître les "effectifs"; on impose des réglementations parallèles pour la goberge et certains crustacés.<sup>29</sup>

Ces objectifs n'ont rien à voir avec les responsabilités du Ministère concernant l'établissement et la mise en application de normes de qualité du produit. Au contraire, ils viennent en conflit avec une autre de ses responsabilités, qui est de chercher à multiplier les occasions d'exportation. Il est compréhensible que les transformateurs importants et les ouvriers de l'industrie tentent de restreindre l'exportation des produits les moins transformés. Par contre, il n'est pas dans l'intérêt des pêcheurs qui recherchent de meilleurs prix, non plus que dans l'intérêt du public qui s'attend à un rendement maximum des ressources, que de donner suites à ces pressions.

Le Ministère affiche sa satisfaction du fait que les acheteurs japonais paient plus cher le saumon congelé qu'il autorise pour l'exportation, qu'ils ne paient pour le même produit en provenance des États-Unis.<sup>30</sup> Je crains bien qu'il s'agit là d'une situation où l'on oblige tout simplement les étrangers à n'acheter que les produits de meilleure qualité. Mais l'exportation de ces seuls produits ne doit pas être un objectif ou devenir une politique. Le but ultime doit être d'assurer aux acheteurs la qualité des produits pour lesquels ils marchendent, mais non de les empêcher d'acheter toute la gamme des produits disponibles.

De plus, l'argument voulant que ces restrictions créent des emplois me paraît exagéré. Des études ont démontré que l'indice de l'emploi dans les exportations de saumon congelé est très près de celui du saumon en conserve; les restrictions sur les exportations du poisson frais ou congelé réduisent la valeur globale de l'industrie de la transformation au Canada, et les avantages que pourraient en tirer les producteurs de poisson en conserve sont vite éclipsés par les pertes subies par les pêcheurs et les autres producteurs.<sup>31</sup>

J'incite donc le Service d'inspection à ne plus se servir des contrôles de la qualité pour manipuler les tendances

dans la transformation et le commerce, mais plutôt pour promouvoir de nouvelles possibilités d'exportation pour les produits du poisson. En conséquence, je recommande que:

- 9. Le Ministère doit continuer à perfectionner son programme de certification de la qualité pour l'exportation des produits du poisson de façon à garantir que l'on a rencontré les normes de qualité du produit, ce qui devrait réduire l'usage des contrôles de qualité comme moyen de restriction à l'accès du marché de l'exportation.**

De cette façon, l'industrie de la pêche pourra répondre avec flexibilité aux circonstances changeantes du marché pour les produits du poisson.

Dans le même ordre d'idée, une autre pratique du Ministère qui me semble répréhensible, c'est celle qui consiste à restreindre l'émission de permis dans certaines pêches dans le but de susciter de meilleurs prix en contrôlant la quantité du produit disponible pour les marchés étrangers.

...on pourrait citer des exemples de cas où les fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans ont émis à l'usage de la gestion des pêches une information erronée concernant le marché. Par exemple, vers le milieu des années 1970, le Ministère a déclaré que le marché japonais pour la roque de hareng serait endommagé si le Canada en produisait plus de 45,000 tonnes. Après des protestations de la part de l'industrie, cette limite a été portée à plus de 80,000 tonnes, une prise globale que l'on disait être biologiquement sécuritaire. Au cours de cette même période, la roque de hareng commandait les prix les plus élevés qu'on avait connu jusqu'alors.<sup>32</sup>

Le même raisonnement explique la limitation imposée dans les permis pour la roque de hareng sur varech, décrite au chapitre 10. Bien que cette ressource puisse soutenir une grande expansion, le Ministère s'est refusé à émettre plus de permis, de peur de créer une baisse des prix sur le marché japonais.

La politique d'émission des permis commerciaux du Ministère ne devrait pas se préoccuper de la manipulation des marchés. Comme je l'ai souligné dans les chapitres précédents, cette politique devrait viser à faciliter l'accès aux ressources disponibles, ce qui stimulerait l'industrie à répondre efficacement aux avantages du marché. (Ce qui suppose qu'on évitera l'expansion d'une capacité de pêche supérieure à celle requise pour effectuer la récolte disponible, mais c'est une autre histoire que celle de restreindre la prise elle-même). En conséquence, je recommande que:

- 10. Le Ministère ne doit pas se laisser influencer par des considérations reliées aux prix du marché quand il décide du nombre qu'il convient d'émettre de permis de pêche commerciale.**

De telles considérations déforment la politique d'émission des permis et vont au-delà de la responsabilité du Ministère.

#### **L'inspection des bateaux**

En plus de distribuer de l'information sur les méthodes de manutention du poisson, le programme du Ministère concernant l'inspection des bateaux voit également à ce que ceux-ci soient construits selon certaines normes précises, notamment les cales à poisson et autres dispositifs qui servent à maintenir la qualité de ces prises. Mais, même le bateau le mieux équipé, s'il n'est pas gardé en état de propreté, peut compromettre la qualité du poisson. Aussi des participants aux audiences publiques ont fait ressortir que la principale faiblesse du programme d'inspection des bateaux, c'est précisément le fait qu'on n'applique pas les normes de propreté prescrites pour les bateaux de pêche. Ce manque devrait être corrigé en élargissant le programme de manière graduelle pour qu'il comprenne l'entretien opérationnel, afin d'assurer les normes de santé et de qualité à bord des bateaux. En conséquence, je recommande que:

- 11. Le Ministère doit ajouter à son programme d'inspection des bateaux de façon à ce que les opérations d'entretien de la propreté et les normes d'entretien de bateaux en fassent partie.**

Mais, cette recommandation étant faite, je dois souligner que les règlements s'appliquant aux bateaux sont seulement des moyens indirects d'améliorer la qualité du poisson. L'idéal serait qu'on porte surtout attention à la qualité du poisson débarqué. Les normes concernant les bateaux devraient servir uniquement de moyens d'occasion pour forcer l'industrie à s'équiper adéquatement pour la manutention du poisson. À longue échéance, un classement plus sophistiqué, basé sur les catégories de qualité au débarquement, devrait remplacer la dépendance sur la réglementation des caractéristiques des bateaux.

## **CONCLUSION**

Ce chapitre a traité d'un éventail de dispositions qui sont tangentielles au rôle central joué par le Ministère dans la gestion des ressources halieutiques et de la pêche. Certaines de ces dispositions, comme celle de maintenir les normes de qualité du produit, sont essentielles. D'autres sont ou devraient être la responsabilité d'autres agences gouvernementales, telle la réglementation des acheteurs et des transformateurs par la province et celle des

exportations par les autorités fédérales en matière de commerce. Le Ministère devrait résister à la tentation de

s'engager dans des activités réglementaires pour lesquelles il n'est pas le seul spécialiste ou le seul responsable.

### RENOIS

1. Syndicat des pêcheurs unis et travailleurs assimilés, pièce accessoire n° 138, page 1.
2. Syndicat des pêcheurs unis et travailleurs assimilés, section 23, pièce accessoire n° 192.
3. F.J. Doucet et P.H. Pearce, *Fisheries Policy for the Pacific Coast: Issues and Advice*. Ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, 1980, page 26.
4. Communiqué de presse, ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, 2 mars 1982.
5. Les chiffres pour chacune des années sont les suivants:

année financière	nombre de bateaux	
	construits avec une subvention	total subvention (\$ mille) payée
1979-1980	14	\$2,216
1980-1981	7	1.566
1981-1982	11	1,875

Ces chiffres n'incluent pas les bateaux construits pour l'exportation. Ces données ont été fournies par le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce.

6. La déduction est de 10 pour cent sur les premiers \$150 mille et cinq pour cent sur la balance.
7. *Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche, rapports annuels*, ministère des Pêches et des Océans, Ottawa, 1981.
8. Chiffres fournis par la Banque fédérale pour le développement industriel.
9. D. Reid, "The Small Business Development Bond Program", préparé pour le ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, 1982.
10. *Débats de la Chambre des Communes*, Session 1956, volume III, page 6843.
11. Information fournie par les ministères de l'Emploi et de l'Immigration et des Pêches et des Océans.
12. Native Brotherhood of British Columbia, pièce accessoire n° 198.
13. *Rapport sur le développement des flottilles de pêche du saumon sur la côte du Pacifique*. Service des pêches et de la mer, ministère de l'Environnement, Vancouver, avril 1973.
14. Loi sur les pêcheries, Statuts révisés de la Colombie-Britannique, 1979, chapitre 137.
15. Registres du Service des ressources de la mer, ministère provincial de l'Environnement de la Colombie-Britannique.
16. Marvin Shaffer and Associates, "An Economic Study of the Structure of the British Columbia Salmon Industry". Préparé pour le Programme de mise en valeur des salmonidés, 1979.
17. Shaffer and Associates, "Structure of the British Columbia Salmon Industry", page 34.
18. Voir par exemple, D.J. Reid, "The Development of the Fraser River Canning Industry 1885 to 1913". Services des pêches et de la mer, ministère de l'Environnement, 1973; Shaffer and Associates. "Structure of the British Columbia Salmon Industry".
19. Pour le niveau courant de participation de la British Columbia Packers Limited dans l'industrie, voir la pièce accessoire 98, page 18.
20. Un porte-parole de George Weston Limited (compagnie parente de la British Columbia Packers Limited), cité dans le *Financial Times of Canada*, 17 mai 1982, page 17.
21. Pièce accessoire n° 98, page 16.
22. *Commercial Fisheries and Mariculture A Policy for the 1980's*. Ministère provincial de l'Environnement de la Colombie-Britannique, avril, 1980, page 11.
23. Fisheries Association of British Columbia, pièce accessoire n° 63, page 40.
24. Pièce accessoire n° 63, pages 39-40.
25. Ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire n° 184, page 9.
26. Statuts révisés du Canada 1970, chapitre F-12.
27. Y compris des parties de la Loi sur les pêcheries, de la Loi des aliments et drogues, de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, de la Loi sur le poisson salé et de la Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce.
28. Loi sur l'inspection du poisson, Statuts révisés de la Colombie-Britannique, 1979, chapitre 136.
29. Pièce accessoire n° 184, pages 19-20.
30. D. Wilson, ministère des Pêches et des Océans, transcription des audiences publiques, volume 62, page 12976.
31. Voir R. Morley, "A Benefit Cost Analysis of Export Reduction for Frozen Sockeye in British Columbia." Préparé pour le ministère fédéral des Pêches et des Océans, 1979; Shaffer and Associates, "Structure of the British Columbia Salmon Industry", et Marvin Shaffer and Associates, "Economic Management of the Processing Sector". Préparé pour le ministère provincial de l'Environnement, Victoria, 1979.
32. Pièce accessoire n° 63, page 10.

## Partie IV

---

### Pêches sportive et alimentaire

---

## CHAPITRE 14

# LA PÊCHE DE SUBSISTANCE DES AUTOCHTONES

---

*“La pêche s’est avérée si importante qu’elle est à l’origine même de nos cultures. Notre vie a tourné autour de la prodigalité annuelle de la rivière. Nous ne pouvons donc pas parler de la pêche sans invoquer nos cultures car les deux ont des liens étroits.”*

CONSEIL DE LA TRIBU GITKSAN-CARRIER<sup>1</sup>

La pêche de subsistance des Autochtones s’approvisionne relativement peu aux ressources halieutiques de la côte du Pacifique; elle comporte cependant de profondes répercussions sociales, politiques et économiques. C’est un aspect complexe et souvent controversé des politiques de pêche comme l’indique le grand nombre de témoignages que cette Commission a reçus sur la question de la pêche des Autochtones, tant de la part de particuliers, de conseils de bandes et de tribus, que de pêcheurs commerciaux, sportifs, et autres. Les politiques de réglementation actuelles sont clairement inadéquates à plusieurs égards et la plupart des groupes intéressés ont insisté sur l’urgence des réformes.

Cette question des pêches des Autochtones pose un problème particulièrement difficile à la Commission. Les droits de pêche des Autochtones sont extrêmement subtils et complexes au point de vue juridique, comme le sont d’ailleurs les traditions sur lesquelles ils reposent. De plus, ces droits de pêche ne sont généralement pas bien compris. Chez les gens qui ne sont pas d’origine autochtone, très peu ont eu l’occasion d’entendre, comme il m’a été donné de le faire, une foule de témoignages de chefs autochtones sur leurs traditions de pêche et sur leur dépendance économique et culturelle par rapport au poisson et aux difficultés qu’ils éprouvent de se prévaloir de ce qu’ils considèrent des droits historiques. Les Autochtones de la côte ouest ont un patrimoine culturel d’une richesse et d’un intérêt tout à fait unique. Le fait que très peu de personnes sont en mesure d’apprécier ce patrimoine rend d’autant plus difficile la tâche de formuler des politiques qui en tiendraient compte de façon appropriée.

De plus, le mandat de la Commission m’astreint à ne considérer que les droits de pêche des Autochtones et leurs répercussions sur la gestion et la conservation des ressources. Pourtant, les droits de pêche des Autochtones s’inscrivent dans une problématique beaucoup plus vaste et controversée qui n’a toujours pas été résolue: celle des droits des Autochtones et de leurs revendications territoriales.

Durant les audiences publiques de la Commission, un certain nombre de présentations intéressantes faites par des organisations autochtones ont permis d’établir des moyens d’éliminer les imperfections actuelles des politiques autochtones de pêche et de faire participer davantage les Autochtones dans la gestion des ressources halieutiques. Il y a évidemment un besoin d’apporter des changements. Je sens que des perspectives prometteuses seront offertes aux Autochtones, lesquelles permettront d’améliorer la gestion par le biais d’une approche audacieuse à la question.

Afin de faire ressortir ces perspectives et questions, j’ai exposé, dans ce chapitre, l’historique des pêches traditionnelles des Autochtones et j’ai examiné l’information, à notre disposition, sur les dimensions de cette pêche et son influence sur la ressource. Par la suite, j’ai tracé l’évolution des politiques réglementaires et j’ai signalé celles qui étaient les plus pressantes. Le caractère légal de la pêche des Autochtones et des problèmes connexes ont été soulevés à maintes reprises, durant les audiences publiques; je vais donc les passer également en revue avant d’aborder les objectifs et les recommandations relatifs aux politiques.

### LES PÊCHES DES AUTOCHTONES ET L’ÉLABORATION DE POLITIQUES

La pêche actuelle des Autochtones, que l’on appelle communément “la pêche de subsistance des Autochtones”, repose sur une longue tradition de pêche.<sup>2</sup> L’importance classique du poisson va cependant beaucoup plus loin que le rôle qu’il joue dans l’alimentation. Le poisson constituait également une importante denrée échangeable entre les bandes et tribus autochtones. On peut retracer, dans une large mesure, les tendances de peuplement autochtone d’après la disponibilité du poisson, tant sur la côte, où l’on établissait des villages permanents et des camps saisonniers à proximité des points de pêche, que dans l’intérieur, où les villages et les postes de pêche étaient établis en bordure des cours d’eau où le saumon était facile à prendre. De nos jours, ces tendances de peuplement restent, en gros, inchangées. Les saisons de pêche constituaient le noyau des activités annuelles. Les montaisons et les prises du saumon faisaient l’objet d’une grande révérence car le poisson constituait le principal moyen de subsistance. La grande importance sociale et culturelle du poisson, et particulièrement du saumon, se

reflète dans la place primordiale qu'il occupe dans les traditions complexes de fêtes, cérémonies, mythes et objets d'arts.

Le peuple autochtone avait mis au point une grande variété de méthodes pour récolter les ressources halieutiques, adaptant leur techniques en fonction des circonstances physiques et des espèces recherchées. On attachait les hameçons, confectionnés à partir d'os ou de bois, à des ficelles faites d'écorce de cèdre ou de fibres d'ortie. On employait couramment la lance, le harpon, le carrelet et le filet maillant. Les barrages et les pièges s'avéraient particulièrement efficaces pour prendre le saumon lors de sa montaison vers les frayères.

Le saumon était habituellement abondant, bien que, lors des mauvaises années de son cycle vital, il ne constituait pas toujours des réserves suffisantes pour l'hiver. Pour subvenir à leurs besoins, les Autochtones de la côte se tournaient alors vers les poissons de fond et les mollusques et crustacés, tandis que les Autochtones de l'intérieur étaient parfois aux prises avec la famine. Même dans les années d'abondance, les guerres tribales entraînaient quelquefois la récolte des stocks accessibles.

La traite des fourrures et son réseau connexe de forts et de postes de traite ont changé l'ensemble des pêches des Autochtones. On a encouragé très tôt les Autochtones à échanger de la nourriture, y compris le poisson, contre des objets manufacturés, le saumon séché devenant très rapidement la principale denrée des marchands de fourrures qui appréciaient sa légèreté, ses qualités de conservation et sa riche valeur nutritive.

### La pêche des Autochtones et ses tendances

La population autochtone de la Colombie-Britannique et ses récoltes de poisson, notamment celles du saumon, ont connu de longues périodes de croissance, de déclin et de regain d'activités, depuis le début du 19<sup>e</sup> siècle. Selon les registres de la Compagnie de la Baie d'Hudson, la population autochtone s'élevait, en 1835, à 70,000 habitants. Toutefois, en raison de l'arrivée des Européens, quelques décennies plus tôt, les Autochtones ont été affligés par de nouvelles maladies, des armes à feu et des problèmes d'alcool. On estime donc que la population de la région, avant ce dérangement, aurait pu atteindre 125,000 habitants.<sup>3</sup>

La population autochtone de la province a connu une baisse importante durant le prochain siècle pour atteindre, en 1929, son point le plus bas, soit 23,000 habitants. Depuis ce temps, leur nombre s'est graduellement élevé, selon le dernier recensement de 194 tribus, à 57,000. Plus de 21,000 Autochtones sont inscrits comme faisant partie de 96 tribus le long du fleuve Fraser et ses affluents. On retrouve 4,000 Autochtones dans huit tribus installées en

bordure des rivières Skeena et Nass, rivières qui sont beaucoup fréquentées par le saumon.

Historiquement, le poisson a toujours été important pour la société autochtone de la Côte du Pacifique. Selon certaines estimations, le poisson aurait constitué les trois quarts du régime alimentaire des Autochtones de la côte et une proportion importante, mais inconnue, de celle des Autochtones de l'intérieur.<sup>4</sup> On estime qu'avant l'arrivée des colons, il se consommait, chaque année, 700 livres de poisson per capita;<sup>5</sup> ce qui laisse supposer un total très impressionnant de prises.

De nos jours, le poisson constitue encore, chez bon nombre d'Autochtones, la plus grande partie de leur alimentation, quoique leur régime alimentaire soit beaucoup plus varié maintenant. Certains d'entre eux se servent encore de l'équipement traditionnel de pêche qui se compare souvent avantageusement, tant au point de vue de l'efficacité technique qu'économique, à l'équipement de l'industrie moderne. On apprête encore le poisson selon les méthodes classiques, soit en le salant et séchant, en le fumant ou en ayant recours à d'autres méthodes. Suite au regain d'intérêt pour la culture traditionnelle, ces méthodes s'emploient de plus en plus dans les fêtes et les cérémonies. La pêche traditionnelle des Autochtones se veut autant une recherche de nourriture, un commerce, une activité sociale, que l'expression d'une culture. La distinction que font les non-Autochtones entre pêche commerciale et pêche récréative n'a pas sa place dans ce contexte, alors que la pêche des Autochtones comporte des éléments des deux et même plus.

Les liens historiques des Autochtones avec le poisson, et l'importance qu'elle revêt pour leur identité culturelle, étonnent souvent les non-Autochtones. Comme l'expliquait un groupe, lors de son témoignage devant la Commission:

Le poisson n'est pas une simple source d'alimentation; il est une partie intégrante de notre vie. Sans le poisson, nous n'avons pas de culture et sans culture, nous ne constituons pas un peuple. Pour nous, les ressources de la mer, en Colombie-Britannique, font partie de notre lutte de survivance et de développement."<sup>6</sup>

### Les prises actuelles

Les données statistiques accessibles, tant sur les pêches que sur les prises des Autochtones, sont de faible qualité. En 1978, dernière année où l'on a effectué la compilation des chiffres, on a émis environ 3,500 permis de pêches individuels et 50 permis de pêche aux bande. De plus, on a émis quelques permis à des Autochtones possédant des bateaux de pêche commerciale pour leur permettre de prendre une quantité déterminée de poissons afin de subvenir aux besoins des bandes côtières, qui n'auraient pas

pu autrement répondre à leur besoin en utilisant les méthodes classiques de pêche dans les cours d'eau.

Le nombre d'Autochtones engagés dans des activités de pêche est en réalité plus élevé que les données ne l'indiquent. Les permis individuels sont émis au nom des chefs de famille; ils donnent toutefois le droit de pêcher aux autres membres de la famille. Cependant, les permis de pêche émis aux bandes permettent aux conseils de bandes d'accorder des droits de pêche à tous leurs membres. Il semblerait, selon des prévisions récentes, qu'environ 25,000 Autochtones de la Colombie-Britannique tirent profit directement de la pêche de subsistance. Ce chiffre représente près de la moitié des Autochtones inscrits.<sup>7</sup>

On se sert d'une variété de méthodes pour recueillir les données sur les prises. Les agents des pêches locaux, qui ont la responsabilité de rapporter ces renseignements, ont élaboré leurs propres méthodes pour évaluer les prises effectuées dans leur zone administrative. On compte parfois toute la prise; mais le plus souvent, on n'en compte qu'un échantillon des prises de quelques filets et on les extrapole ensuite. Dans certains cas, les prévisions reposent sur des enquêtes menées à la fin de la saison alors que dans d'autres, les conseils de bande et les pêcheurs particuliers fournissent un rapport à l'agent des pêches local. À cause des diverses méthodes utilisées, on peut douter, dans plusieurs cas, de l'exactitude de ces prévisions et nombreux sont ceux qui croient que les prises sont sous-évaluées.

Dans la pêche de subsistance des Autochtones, le saumon est extrêmement important, mais on capture de nombreuses autres espèces. Plusieurs bandes accordent une valeur spéciale à l'oulachon (poisson-chandelle), qui assure une source d'huile (suif) et de protéine; on s'en sert également et à des fins médicinales et culturelles. Certaines bandes côtières prennent également des quantités appréciables de hareng et de hareng rogué; d'autres, de poissons de fond comme le flétan et la morue. Un certain nombre font la pêche exclusive des moules, huîtres, ormeaux, et autres mollusques et crustacés. Certains Autochtones de l'intérieur prennent des quantités importantes de kokani (saumon d'eau douce).

Les prises de saumon, dans la pêche des Autochtones, semblent avoir augmenté de façon marquée au cours des dernières années.<sup>8</sup> En 1965, les prises comptaient 350,000 poissons, soit environ 1.6 pour cent de tous les débarquements de saumon. En 1975, les prises atteignaient approximativement 600,000 poissons et 700,000, en 1980, ou 3.5 pour cent du saumon débarqué. Dans le détroit de Johnstone, l'augmentation des prises a été plus prononcée, où elles ont plus que triplé; à l'ouest de l'Île de Vancouver, elles ont doublé. Aux deux endroits, les Autochtones ont suppléé à leur méthode traditionnelle de pêche en employant des engins de pêche commerciale. Dans le bassin hydrographique du Fraser et dans la

région du détroit de Howe, la moyenne des prises, durant cette période, n'a qu'augmentée de 60 pour cent.

**Tableau 14-1** Ventilation par zone des prises de saumon enregistrées par les Autochtones<sup>a</sup>

	Fleuve Fraser et détroit de Howe	Côte ouest de l'île Vancouver	Côte Sud	Nord de la Colombie- Britan- nique et Yukon	Total
				(en milliers de poissons)	
1965	200	13	22	119	354
1970	207	12	31	153	403
1975	347	15	44	182	588
1980	263	39	143	251	696

<sup>a</sup> Comprend les prises de truite arc-en-ciel, qui ne représentent pas moins de un pour cent.

Source: Ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire 167.

La plus importante des espèces capturées est de loin le saumon rouge, représentant de 50 à 70 pour cent des prises totales, mais il y a lieu de signaler que toutes les espèces de saumon sont pêchées. Nous ne possédons aucune donnée statistique sur ces prises parce que les méthodes de dénombrement n'ont pas encore été mises au point.

La plus grande partie du saumon est capturée dans les eaux douces des bassins hydrographiques du Fraser, de la Skeena et de la Nass, bien que la pêche des Autochtones se fasse également partout dans la province. La ventilation des prises autochtones par zone est exposée dans le tableau 14-1. Le fleuve Fraser est de loin la source la plus importante des prises de saumon enregistrées par les Autochtones, et compte environ 60 pour cent de tout le saumon pris dans la pêche des Autochtones. La plupart des réserves Autochtones sont situées près du fleuve ou de ses affluents et les nombreuses montaisons de saumon, qui ont lieu chaque été, fournissent une importante partie de la source alimentaire des Autochtones. La pêche est particulièrement intense en amont de Lillooet, où les pratiques et la culture traditionnelles de pêche sont encore très marquées.<sup>9</sup>

Bien qu'au cours des dernières années les Autochtones dépendent moins, dans une certaine mesure, du saumon pour se nourrir, leur pêche demeure une importante source de protéine et un élément primordial de leur vie culturelle.<sup>10</sup> Plus loin, en amont du Fraser, où les Autochtones dépendent de stocks individuels et particuliers, des fluctuations annuelles de montaisons et des mesures rigoureuses de conservation pour assurer un nombre suffisant de montaisons entraînant une diminution de poisson dans les prises. Dans les régions en aval du Fraser, les Autochtones ont accès à des stocks plus abondants; toutefois, même dans cette région, un plus grand nombre de restrictions sur les saisons de pêche, adoptées durant les dernières années, ont rendu la tâche difficile à quelque-uns de subvenir à leurs besoins.

Les rivières Skeena et Nass fournissent environ 30 pour cent des prises de saumon dans les pêches des Autochtones (et une proportion beaucoup plus forte des prises d'oulachon). Le poisson est extrêmement important pour les Autochtones qui habitent aux abords de ces rivières; plus d'un tiers participent directement à la pêche et une proportion beaucoup plus importante dépendent de cette activité pour s'alimenter.<sup>12</sup> Le poisson joue un rôle particulièrement important dans l'alimentation des Autochtones de la vallée du Nass.<sup>13</sup> Au cours des dernières années, une pêche commerciale intensive a réduit les stocks de certaines espèces qui étaient accessibles aux Autochtones pratiquant la pêche pour leur subsistance, dans les cours d'eau.<sup>14</sup>

Les Autochtones qui habitent le long de la côte consomment une plus grande variété de poissons, certains d'entre eux éprouvent toutefois de plus en plus de difficultés à capturer les quantités de saumon auxquelles ils étaient habitués. Nombreuses sont les bandes côtières qui dépendent maintenant d'engins commerciaux car leur poisson de consommation est pris pendant la saison de pêche commerciale. Au cours des dernières années, l'abandon généralisé par les Autochtones de la pêche commerciale (se reporter au chapitre 12) a cependant laissé plusieurs bandes dans une situation où elles ne peuvent plus subvenir à leurs besoins, même en recourant à cette méthode. Le Ministère a partiellement résolu le problème pour certaines bandes du détroit de Géorgie en permettant aux pêcheurs commerciaux de récolter le surplus des stocks provenant des frayères à des fins de distribution. Bien sûr, cette disposition ne remplace pas la signification traditionnelle et sociale de la pêche de subsistance.

Même avec les augmentations de prises de ces dernières années, les prises actuelles des Autochtones, s'élevant à 5,000,000 de livres par année environ, ne constituent qu'une petite fraction de ce qu'elles étaient avant l'arrivée des colons Européens.

### Évolution de la politique de réglementation

Les ententes qui régissent présentement la pêche des Autochtones résultent d'un siècle d'élaboration de politiques. Le problème fondamental a toujours été de résoudre le conflit qui oppose, d'une part, les traditions de pêche des Autochtones et leurs lieux de pêche traditionnels et, d'autre part, les premières politiques coloniales britanniques, le partage fédéral-provincial des responsabilités constitutionnelles relatives aux Autochtones et aux pêches, de même que le besoin de protéger les stocks de poisson. Plusieurs commissions royales ont joué un rôle important dans l'évolution de cette politique. Les déplacements et les audiences de certaines d'entre elles ressemblent étrangement à ceux effectués par la présente Commission.

En 1871, lorsque la Colombie-Britannique a fait son entrée dans la Confédération, certaines responsabilités constitutionnelles touchant de près les politiques de la pêche de subsistance des Autochtones ont été prises en main par le Parlement du Canada. "Les pêches côtières et intérieures" ainsi que "les Autochtones eux-mêmes et les terres qui leur étaient réservées" relevaient du Canada. Du début, les mesures adoptées sur la pêche des Autochtones, dans le cadre de ces deux domaines de compétence, donnaient un statut spécial à la pêche de subsistance des Autochtones.

*Réglementation des pêches* Avant 1877, toutes les pêches de la Colombie-Britannique n'étaient essentiellement pas réglementées.

À cette époque, on ne faisait aucune distinction entre la pêche de subsistance et la pêche commerciale. On ne connaissait pas la réglementation, les proclamations, les décrets du Conseil ou les diverses lois qui limitaient ou réglementaient, de façon précise, la pêche des Autochtones, en Colombie-Britannique.<sup>15</sup>

La Loi sur les pêcheries du Dominion, mise en vigueur dans la province cette année-là, reconnaissait officiellement, pour la première fois, la pêche de subsistance des Autochtones de cette province; elle donnait au Ministre le pouvoir d'émettre des permis aux Autochtones qui leur permettait de prendre du poisson pour leur propre consommation. La réglementation des pêches de la Colombie-Britannique a été adoptée, l'année suivante, en vertu de la Loi, mais ce n'est que dix ans plus tard, en 1888, que des dispositions spéciales ont été prises à l'égard de la pêche de subsistance des Autochtones. On exigeait des autres un bail ou un permis pour pêcher dans toutes les eaux de la province. Or, une disposition prévoyait que:

les Autochtones auraient, en tout temps, la liberté de pêcher, par tout moyen autre que les filets dérivants ou le harpon, dans le but de se nourrir, mais n'auraient pas le droit de vendre, faire le troc ou le trafic du poisson.<sup>16</sup>

Les Règlements ont continué d'accorder un statut particulier aux Autochtones, au cours des décennies qui ont suivi; on a toutefois vu quelques légères modifications ou exceptions. À partir de 1894, les Autochtones ont dû obtenir la "permission" du Ministère pour s'adonner à la pêche, condition sanctionnée par un règlement adopté en 1910. Puis on a exigé un "permis", en vertu duquel le Ministère pouvait désigner un lieu de pêche, le genre d'engin à utiliser et la période de pêche.

Ces dispositions sont demeurées à peu près inchangées jusqu'en 1977 alors que de nouveaux règlements ont exigé des licences au lieu des permis. Bien que ces changements

aient suscité beaucoup d'inquiétude chez la population autochtone, ils n'étaient en réalité pas très importants. Comme c'était le cas pour les anciens permis, les autorisations pouvaient préciser le lieu, l'engin et la période de pêche. (Dans ce document, nous continuerons de désigner ces autorisations par leur appellation commune de permis). Les règlements continuaient d'interdire la vente ou l'échange du poisson aux autres. La plus récente nouveauté remonte à 1981; le nouveau règlement adopté stipulait que les permis devaient indiquer l'espèce et la quantité de poisson à prendre. Toutefois, je crois comprendre que cette condition ne s'applique qu'à un certain nombre de permis.

Comme je mentionnais précédemment, le système de permis a suscité des frictions entre le Ministère et certaines tribus d'Autochtones. Dans le but de réduire la tension, le Ministère a adopté la pratique, en 1977, d'émettre les permis aux bandes plutôt qu'aux particuliers, les conseils de bande étant chargés de leur administration. De récentes modifications à la réglementation des pêches reconnaissent formellement cette pratique. À l'heure actuelle, environ 10 pour cent des bandes qui s'adonnent à la pêche y sont autorisés en vertu de ces dispositions; le Ministère n'a connu que très peu de problèmes dans leur administration. Pour ce qui est d'autres bandes, cette procédure n'a pas été adoptée encore et les agents des pêches continuent d'émettre directement des permis individuels, bien qu'ils émettent parfois un certain nombre de permis à une communauté autochtone. Une autre pratique consiste à émettre des permis à des pêcheurs autochtones commerciaux, ce qui les autorise à utiliser des engins commerciaux pour prendre le poisson qu'ils distribuent ensuite aux autres.

*Administration des terres réservées aux Autochtones*  
Depuis l'entrée de la Colombie-Britannique dans la Confédération, le lotissement des terres réservées aux bandes autochtones de la province a toujours été une source de friction entre les deux niveaux de gouvernement et la communauté autochtone. La pacte confédératif conclu entre les deux gouvernements stipulent que:

“des étendues de terres comparables à celles que le gouvernement de la Colombie-Britannique s'est appropriées jusqu'à maintenant à ces fins seront cédées, de temps à autre, par le gouvernement local au gouvernement du Canada pour l'usage et au profit des Indiens...” (Traduction)<sup>17</sup>

Les difficultés d'interprétation des énoncés généraux ont abouti à la mise sur pied de commissions de désignation des réserves au cours d'une période de 40 ans, de 1876 à 1916. Ces commissions avaient pour but de faire des recommandations aux deux gouvernements relativement aux réserves des Autochtones de la province. Dans

l'exercice de leurs fonctions, ces commissions ont fréquemment reconnu les sites traditionnels de pêche des Autochtones en attribuant à certaines bandes des droits exclusifs de pêche dans les eaux côtières ou sur certains tronçons de cours d'eau, bien que les commissaires de l'époque aient mis en doute leur propre autorité à agir de la sorte.

## PROBLÈMES ACTUELS

Les politiques actuelles qui régissent la pêche des Autochtones ne sont pas seulement insatisfaisantes pour plusieurs Autochtones, mais entraînent une mauvaise gestion et des problèmes d'application au sein du Ministère. À moins d'améliorer les ententes, la friction entre le Gouvernement et la communauté autochtone ne pourra que s'accroître.

La communauté autochtone perçoit l'imposition de règlements de plus en plus rigoureux, particulièrement ceux qui se rapportent à l'exigence d'un permis et à la limite des périodes de pêche, comme une atteinte injuste à leurs traditions et à leurs droits acquis. Certains se sont pliés aux règlements, mais d'autres ont refusé, en forçant les autorités à tenter des poursuites. Une réglementation plus rigide a entraîné une application des règlements plus sévère qui, en retour, a abouti à des poursuites et des disputes devant les tribunaux. Des relations déjà tendues entre les Autochtones et le Ministère se sont aggravées, et les ressentiments et la méfiance s'accroissent.

On a légiféré contre nous, on nous a arrêté ou menacé d'arrestation pour avoir exploité nos ressources... Depuis que le Gouvernement fédéral a élaboré ses règlements, restrictions et politiques, les harcèlements constituent un véritable problème pour les Autochtones. Ces harcèlements s'intensifient à mesure qu'on élabore de nouvelles politiques.<sup>18</sup>

...des torts profonds et une mauvaise foi évidente se sont manifestés... sur la question des droits... de la pêche de subsistance...<sup>19</sup>

Cette détérioration de relations entre les Autochtones et le Gouvernement est le fruit d'une longue histoire de ressentiments découlant des mesures restrictives imposées à la pêche des Autochtones, des disputes et des confrontations juridiques et, récemment, de la résistance du Ministère d'abolir les ordonnances de pêche décrites ci-dessous. La frustration causée par la lenteur du Gouvernement à trouver une solution aux problèmes fondamentaux des revendications territoriales et des droits aboriginaux a dominé toute cette question.

On peut s'attendre à ce que plusieurs tendances, se suivant de façon parallèle, viennent aggraver la situation actuelle. Des pressions de plus en plus grandes exercées

sur les ressources par les pêches commerciale et sportive, en plus d'une demande croissante de la pêche des Autochtones, ne peuvent qu'amener des contrôles améliorés sur les taux de retour et des règlements de pêche plus rigoureux, comme je l'ai expliqué ailleurs dans ce rapport. De plus, l'augmentation en flèche du nombre de participants dans la pêche des Autochtones pourrait bien continuer en raison des tendances démographiques chez les Autochtones et leur grille d'âge de même que du nombre d'Autochtones qui reviennent s'établir dans les réserves.

Il faudrait toutefois insister que la pêche des Autochtones ne constitue pas un problème dans toutes les régions. Dans certaines, le Ministère et les bandes locales ont commencé à collaborer. Mais dans plusieurs autres, la situation est controversée et dans d'autres, explosive. Dans le reste de ce chapitre, je chercherai donc à faire un sommaire des principaux problèmes découlant des ententes actuelles avant d'aborder quelques-unes des solutions que je propose.

### Priorités

Le Ministère a déclaré qu'il reconnaît les droits de pêche des Autochtones et place cette activité en tête des priorités quant à l'utilisation des ressources halieutiques, sauf les besoins primordiaux de protection qui passent en premier (en d'autres termes, il faut laisser suffisamment de reproducteurs pour reconstituer les stocks).<sup>20</sup>

Il s'agit d'un problème d'ordre pratique que d'accorder première priorité à la pêche des Autochtones, puisque cette pêche se trouve au dernier rang des exigences du saumon migrateur. Les Autochtones pratiquent leur pêche dans les cours d'eau après que les pêcheurs commerciaux et récréatifs plus nombreux aient récolté leurs prises. Il est donc difficile d'accorder une priorité aux prises autochtones, en particulier lorsque la dimension des stocks totaux n'est pas connue, de façon sûre, avant la fermeture de la plupart des pêches.

Inévitablement, il arrive parfois que les pêcheurs commerciaux et sportifs prennent trop de poissons et que les stocks qui restent ne peuvent pas subvenir au besoin de la reproduction et de la pêche de subsistance des Autochtones. À partir du moment où l'on prend conscience de ce fait, la seule méthode de maintenir les stocks est de limiter les prises des Autochtones. Ce problème est empiré par le fait que les exigences de la pêche des Autochtones ne sont pas précisées de façon quantitative. Le Gouvernement ne sait jamais à l'avance le nombre de saumon qui devra être réservé à cette pêche parmi les diverses remontes et, partout, la Commission internationale des pêcheries du saumon du Pacifique fait face à la même incertitude dans la réglementation du saumon rouge et du saumon rose du fleuve Fraser. Afin de résoudre

ce problème, parmi tant d'autres, je propose ci-dessous que la première revendication prioritaire de prises des Autochtones soit définie quantitativement.

### Le régime des permis

Le régime de permis a été adopté dans le but d'identifier les pêcheurs autochtones et de réglementer leur saison et lieux de pêche. Le régime a offensé certains Autochtones et s'est avéré un inconvénient dans des communautés où aucun agent des pêches n'est en poste.

Les Autochtones ont contesté certaines conditions administratives qu'ils trouvaient injustifiables et inutilement encombrantes. Ces critiques visaient les dispositions selon lesquelles les engins devaient être étiquetés et les Autochtones devaient prouver leur statut, selon la Loi sur les Indiens, en fournissant leur numéro d'assurance sociale et celui de la tribu. Ils ont critiqué aussi la pratique administrative qui restreint la pêche, en certains lieux, à quelques jours par semaine. En vertu des règlements, il est stipulé, sur le permis, que le poisson doit être étiqueté afin de l'identifier comme faisant partie des prises de subsistances des Autochtones et que les museaux et les nageoires dorsales doivent être coupés, pratique qui déplait aux Autochtones. Et selon certains Autochtones, le régime a pour objet de créer une ingérence injustifiée dans leurs droits de pêche.

Toutefois, il faut considérer l'envers de la médaille. Le régime de permis autorise les Autochtones à pêcher aux endroits qui sont interdits aux non-Autochtones. Du point de vue légal, il a pour effet d'exempter les Autochtones des restrictions générales, telles que celles portant sur la pêche du saumon rouge ou du saumon rose en eaux sans marée, l'usage de filets dans les cours d'eau et les limites des prises s'appliquant à la pêche sportive. Les permis fournissent les moyens nécessaires pour autoriser ces exemptions spéciales des Autochtones.

Les permis fournissent aussi les moyens pour gérer les stocks; ils stipulent les périodes et les lieux de pêches de même que les espèces qui peuvent être capturées. C'est d'ailleurs le moyen d'obtenir les données statistiques nécessaires sur la pêche des Autochtones. En outre, ils contribuent à éviter des disputes entre Autochtones en donnant à certains une autorisation de pêcher dans les endroits désignés. Le Ministère peut donc protéger les postes de pêche traditionnels contre les intrusions des autres (et c'est ce qui se produit ordinairement à la demande des Autochtones). Au moins, un certain nombre de particularités administratives, qui nuisent aux Autochtones, apparaissent nécessaires afin d'identifier les véritables pêcheurs autochtones, de gérer les ressources qu'ils exploitent et d'appliquer les restrictions sur la vente de leurs prises. Par contre, certains autres détails peuvent être simplifiés.

Cependant, une question plus fondamentale est à la base de l'insatisfaction que les Autochtones éprouvent face au régime des permis de pêche. Alors que les permis confèrent des privilèges de pêche, dont sont privés les non-Autochtones, ils ont permis au Gouvernement de restreindre la pêche des Autochtones. Mais nombreux sont les Autochtones qui trouvent que leur accès traditionnel aux ressources halieutiques est un droit et non un simple privilège que des autorités peuvent retirer à leur discrétion. Il m'est devenu évident qu'il s'agit là de la base même du mécontentement et des frictions qui ont surgi dans ce domaine et qui ont été portés devant les tribunaux. En vertu des politiques actuelles, les Autochtones perçoivent leur droit d'accès au poisson comme étant sensible aux changements dans la réglementation de la pêche des Autochtones et les politiques du Ministère; aux prises recoltées par les autres; au nombre croissant d'utilisateurs de la ressource; à la pollution et à la dégradation de l'habitat; et aux difficultés qu'éprouve le Ministère à gérer les ressources. Le régime des permis n'offre ainsi aux Autochtones aucune sécurité relativement à leurs droits d'accès aux ressources. Afin d'y suppléer, je propose ci-dessous que l'on garantisse les prises des Autochtones.

### Ventes illégales de poisson

La vente illégale de poisson pris par les Autochtones n'est certainement pas une pratique courante, bien qu'elle soit répandue dans certaines régions et qu'elle s'attire beaucoup de critiques des observateurs de l'extérieur. Les mesures adoptées pour contrôler cette pratique constituent une source d'irritation pour les Autochtones qui se conforment à la Loi; les autorités les trouvent extrêmement difficiles à mettre en application.

Plusieurs Autochtones n'apprécient pas cette interdiction imposée sur la vente du poisson et la considèrent comme une atteinte à leurs pratiques traditionnelles. Comme le soulignait une bande autochtone du nord:

L'idée que la pêche intérieure des Autochtones ne devait avoir pour but que leur subsistance n'est apparue dans cette région qu'à la suite du règlement de pêche de la Colombie-Britannique, adopté en novembre 1888. Jusqu'à ce jour, et même après, les Autochtones avaient toujours considéré comme tout à fait légitime la pratique consistant à échanger ou à vendre l'excédent des prises dont ils n'avaient pas besoin pour leur subsistance familiale.<sup>21</sup>

Les Autochtones discutent entre eux de la possibilité de légaliser la vente de poissons qu'ils prennent. Ceux de la Skeena et du Fraser sont nettement en faveur de cette proposition alors que ceux de la vallée de la rivière Nass sont généralement opposés. Cependant, ils voient tous la

commercialisation de la pêche en eau douce comme un facteur du développement économique.

Le refus d'un certain nombre d'Autochtones d'accepter le caractère officiel de ces restrictions sur la vente de leur poisson rend l'application de la Loi particulièrement difficile. De plus, plusieurs croient que le système a mené les non-Autochtones à faire la contrebande du poisson pris dans les rivières en amont de leurs pêcheries. Depuis que le saumon a pris de la valeur, les ventes illégales ont pris de l'ampleur et il est devenu presque impossible de faire appliquer la Loi.

En abolissant les restrictions sur les ventes de poisson par les Autochtones, ces problèmes disparaîtraient. Cette mesure pourrait être adoptée si les Autochtones avaient droit à des quantités déterminées de poisson, tel que je le propose ci-dessous sous réserve de certaines conditions. On pourrait alors satisfaire aux exigences fondamentales qui est à la base de l'interdiction pesant sur les ventes: celle de maintenir les prises à un niveau équitable.

### Autres problèmes d'application des règlements

Outre les difficultés entraînées par la vente du poisson, la pêche des Autochtones a connu, dans le passé, une série d'affrontements plus ou moins sérieux entre le Ministère et les Autochtones sur l'application des règlements, plus précisément sur les périodes et les lieux de pêche et d'autres points. Plusieurs Autochtones s'opposent au principe même de ces règlements, d'autres soutiennent qu'ils sont imposés de façon arbitraire alors que d'autres n'en comprennent tout simplement pas la teneur. Tout au long des audiences publiques, et lors des rencontres que j'ai eues avec des Autochtones, j'ai eu l'occasion d'entendre une foule de comptes rendus d'incidents au cours desquels les engins ou le poisson étaient détruits ou confisqués et des arrestations étaient effectuées. Bon nombre d'Autochtones, désorientés ou outragés, ont souvent subi de graves répercussions économiques. La population autochtone interprète ces mesures comme une forme de harcèlement:

... les Autochtones ont souffert de harcèlements, d'intimidations, de confiscations injustifiées de poisson, d'automobiles et d'engins de pêche, de poursuites judiciaires inutiles, infructueuses et très coûteuses par les autorités du Ministère, au cours desquelles on a utilisé des expressions tendancieuses comme "braconnage en masse", "possession illégale", etc.<sup>22</sup>

Les agents d'application des règlements connaissent aussi de graves problèmes avec les arrangements actuels. Bien qu'ils doivent appliquer la Loi avec compréhension et délicatesse, ils sont aux prises, en même temps, avec de

fortes pressions qui les forçent à surveiller étroitement les activités de pêches manifestes des Autochtones.

Afin de résoudre ces problèmes, je propose de nouvelles dispositions afin d'éclaircir à l'avance les ententes sur les pêches de certaines bandes et de permettre aux Autochtones d'assumer plus de responsabilités au niveau de l'administration.

### Consultation et participation

Les Autochtones ont formulé des critiques à l'endroit du Ministère. Ils lui reprochent de ne pas les consulter au moment de l'élaboration des règlements visant leurs activités de pêche et il en résulte des difficultés relatives à leurs pratiques traditionnelles de pêche. Ils prétendent aussi qu'on ignore leurs connaissances des lieux et qu'on leur donne très peu de chance de contribuer à la gestion des pêches.

Plusieurs Autochtones s'inquiètent du fait que le Ministère pourrait, sans consultation, autoriser l'exploitation commerciale de certaines espèces marines secondaires sur lesquelles ils se sont ordinairement penchés. Ils se préoccupent particulièrement du sort que l'on réserve à l'oulachon. Cette espèce, qui occupe une place à part dans l'alimentation et les traditions autochtones, n'est pas très pêchée commercialement à l'heure actuelle, mais des rumeurs persistent à l'effet que l'eulakane pourrait se tailler un marché et qu'on pourrait, par conséquent, en faire l'exploitation commerciale. Les Autochtones sont inquiets car, selon eux, l'exploitation commerciale des stocks relativement petits de cette espèce pourraient empiéter bientôt sur leurs sources d'alimentation traditionnelles. Des inquiétudes semblables se sont manifestées en ce qui a trait à l'émission des permis commerciaux de récolte d'un certain type d'algue et de certaines espèces secondaires de mollusques et crustacés, dont certaines tribus côtières se servent, depuis longtemps comme base de leur alimentation. Certains avancent que la pêche commerciale de l'ormeau a déjà porté atteinte à une source traditionnelle de nourriture.

En réponse à ces inquiétudes, le Ministère a conclu un certain nombre d'ententes officieuses afin d'améliorer les communications avec les Autochtones qui pratiquent cette pêche. Certains agents des pêches consultent les Autochtones locaux et recherchent leurs conseils; en fait, le Ministère a récemment créé, à un niveau régional, le poste d'agent de liaison avec les Autochtones dans ce même but (le poste est actuellement vacant). Des discussions ont lieu régulièrement avec les tribus installées en bordure de la rivière Skeena, par le truchement du Comité consultatif de la rivière Skeena, ce qui aide le Ministère à évaluer le taux de retour nécessaire pour la pêche commerciale et pour subvenir aux besoins de la

pêche de subsistance des Autochtones et de la reproduction des stocks. Les ministères des Affaires indiennes et du Nord canadien et des Pêches et des Océans ont rencontré, à plusieurs reprises, des groupes d'Autochtones dans la région du Pacifique et à Ottawa afin de discuter des problèmes liés à leur pêche.

Les organisations autochtones ont suggéré qu'un processus de consultation officiel soit adopté afin d'aider les Autochtones et le Ministère. Une de ces suggestions visait la constitution d'un Conseil des Autochtones représentatif, qui élaborerait une "stratégie de co-gestion" afin de donner un essor aux pêches des Autochtones<sup>23</sup> et un conseil chargé de coordonner la gestion de toute les pêches des Autochtones pratiquées dans le bassin hydrographique. Mes propositions puisent leur source dans ces idées et je suggère, dans l'intérêt des pêches des Autochtones, qu'un corps consultatif officiel soit mis sur pied et que des ententes soient conclues afin de permettre aux Autochtones de s'engager directement dans la gestion et la mise en valeur des ressources halieutiques.

### Litiges

Au cours des dernière décennies, les tribunaux canadiens ont été aux prises avec la question des droits d'accès aux pêches et à la chasse des Autochtones relative aux pouvoirs législatifs fédéraux et provinciaux. Pour ce qui a trait aux Autochtones de la Colombie-Britannique, ce procédé a été compliqué par le fait que peu d'Autochtones ont officiellement cédé leurs droits d'accès aux terres et aux ressources en vertu des traités. Alors que certains droits d'accès aux ressources halieutiques des Autochtones sont basés sur des traités, la plupart d'entre eux s'appuient donc sur des droits aborigènes, qui existent encore, et le pacte confédératif entre la Colombie-Britannique et le Canada. Les paragraphes suivants traitent des questions que comportent ces revendications et des litiges connexes.

*Traités* Les traités entre les Autochtones et le gouvernement de la Colombie-Britannique se limitent à l'île Vancouver et au nord-est de la province. Au cours des années 1850, quatorze "Traité de Douglas" ont été négociés, dans l'île Vancouver, avec diverses bandes autochtones côtières des Salish et des Kwakiutl par James Douglas et plus tard avec la compagnie de la Baie d'Hudson. Selon les termes de ces traités, les bandes cédaient de façon officielle leur droit à certaines terres en retour d'un montant d'argent compensatoire, mais ils conservaient l'emplacement des villages et des champs adjacents. De plus, ils recevaient l'assurance qu'ils seraient "complètement libres de chasser sur les terres inoccupées et de pratiquer leurs pêches comme ils l'avaient toujours fait. Cette assurance est certes décrite dans les mêmes termes dans tous les traités".<sup>25</sup>

Sauf les traités de Douglas, le seul qui touche les Autochtones de la Colombie-Britannique est le traité n° 8, signé au tournant du siècle entre les commissaires des traités canadiens et plusieurs tribus; celui-ci couvre une vaste étendue de terre dans la partie nord-est de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest. Dans cette entente, les droits de pêche des Autochtones, selon les termes du traité, étaient précisés davantage.

Ils auront le droit de s'adonner à leur métier habituel de chasseur, trappeur et pêcheur, dans toute l'étendue du territoire auquel ils ont renoncé, tel que décrit plus haut, sous réserve de tels règlements mis en vigueur, de temps en temps, par le Gouvernement du Canada, sous l'autorisation de Sa Majesté, exception faite aux étendues de terre qui seront affectées périodiquement, au peuplement, à l'exploitation minière et forestière ou à d'autres fins.

En dépit de ces garanties inscrites formellement dans les traités les tribunaux canadiens ont constamment soutenu que les droits conférés aux Autochtones en matière de pêche et de chasse étaient soumis aux lois fédérales qui s'y rapportaient. Les restrictions sur la chasse, aux termes de la Loi fédérale sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, ont donc été appliquées par la Cour suprême du Canada à l'endroit des Autochtones à qui on garantissait des droits de chasse en vertu des traités.<sup>27</sup> Encore plus pertinent pour cette Commission, ce principe s'est appliqué aux Autochtones habitant la partie sud de l'île Vancouver, où un des traités de Douglas est en vigueur.<sup>28</sup> En dépit des garanties sur le droit d'accès à la pêche traditionnelle assurées aux termes de ces traités, les Autochtones sont légalement tenus de se plier à la réglementation sur les permis, les engins, les périodes de pêches, et ainsi de suite, conformément à la Loi sur les pêcheries, même si les traités n'en font aucune mention.

Ces jugements rendus par les tribunaux me paraissent inquiétants. Il est difficile de ne pas conclure qu'ils permettent au Gouvernement de restreindre unilatéralement les droits contractuels des Autochtones inscrits dans les traités. Le rédacteur d'un récent rapport de jurisprudence a abouti à cette même conclusion et a fait une observation étrangement lourde de sens; il décrivait la situation comme étant "une triste histoire de déshonneur national".<sup>29</sup>

Les attitudes des tribunaux canadiens envers les droits des Autochtones, inscrits dans les traités de cette région, ne ressemblent en rien à celles qui subsistent dans l'État de Washington, où en vertu de la "decision controversée de Boldt", de 1974, les droits de pêche, aux termes de cinq traités, ont été interprétés de telle sorte qu'ils

donnent aux tribus autochtones 50 pour cent des intérêts des ressources halieutiques. À la suite de longs litiges, qu'ont suscité les jugements très longs des tribunaux, une organisation de protection des pêches de subsistance des Autochtones a participé récemment avec les autorités gouvernementales à une co-gestion des ressources halieutiques, comme moyen d'assurer la quote-part des Autochtones.

**Droits aborigènes** La plupart des Autochtones de la Colombie-Britannique n'ont cependant jamais officiellement cédé les terres et les ressources par voie de traités; leurs accès aux ressources halieutiques s'appuient sur les droits aborigènes. Toutes les terres intérieures (sauf l'étendue de terre au nord-est mentionnée dans le traité n° 8), et la plus grande partie de la côte, y compris les îles Reine-Charlotte et une partie de l'île Vancouver, sont incorporées dans cette catégorie.

Au début des années 1970, la bande Nishga a tenté d'obtenir un jugement plus précis des tribunaux sur le statut de ces terres et ressources en intentant une poursuite judiciaire contre la province, fondant ses revendications sur les droits aborigènes non cédés et sur une Proclamation royale britannique de 1763. Dans sa décision, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a refusé de reconnaître les droits aborigènes.<sup>30</sup> Par la suite, la Cour suprême du Canada, dans une décision partagée, n'a pas résolu la question qui demeure encore en litige.<sup>31</sup> Depuis lors, cette même Cour a décidé que les droits aborigènes non cédés sont soumis à la Loi sur les pêcheries et aux règlements sur la pêche des Autochtones et que tous les Autochtones, touchés ou non par les traités, sont sur le même pied d'égalité pour ce qui est des pêches.

En dépit de la décision partagée des tribunaux sur le caractère légal des droits aborigènes, le Gouvernement fédéral annonçait, en 1973, ses intentions de négocier, avec les Autochtones, l'abandon de leurs revendications. De nombreux pourparlers avec les groupes autochtones ont eu lieu par la suite, mais, somme toute, les progrès sont lents.

La Charte des droits et libertés de la personne, proclamée récemment, stipule que "les droits existants des Autochtones du Canada, de même que ceux inscrits dans les traités, sont ainsi reconnus et confirmés".<sup>33</sup> Mais les conséquences de cette garantie par rapport aux pêches des Autochtones, ne sont pas claires et, jusqu'à maintenant, n'ont pas été portées devant les tribunaux.

**Pacte confédératif** Lorsque la Colombie-Britannique s'est jointe à la Confédération en 1871, le Canada s'est porté garant envers les Autochtones et promettait qu'une "politique aussi libérale que celle adoptée jusqu'ici par le gouvernement de la Colombie-Britannique serait adoptée par le Gouvernement du Canada, après l'entrée de cette

province dans la Confédération”<sup>34</sup>. La Cour suprême a décrété depuis que cette disposition n’apporte aucun réconfort aux Autochtones de la Colombie-Britannique.<sup>35</sup> La Loi et les règlements sur les pêcheries font autorité à ce sujet. Des contradictions dans l’application de cette décision par les tribunaux de première instance de la Colombie-Britannique laissent d’importantes questions irrésolues au sujet des priorités à accorder à la gestion des pêches des Autochtones; je comprends toutefois que des litiges à cet égard sont maintenant devant des tribunaux de hautes instances.

**Ordonnance sur la pêche des Autochtones** La Loi sur les Indiens autorise le conseil des bandes à promulguer des ordonnances couvrant un éventail d’activités dans les réserves, y compris la conservation, la protection et la gestion des ressources halieutiques.<sup>36</sup> Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien peut toutefois mettre son veto dans les 40 jours suivant la présentation de ces ordonnances; s’il ne le fait pas, elles entrent en vigueur. Jusqu’à ce jour, des ordonnances sur la pêche ont été adoptées par 10 tribus de la région.

Dans la limite où ces ordonnances entrent en conflit avec la Loi et les règlements sur les pêcheries, leur statut légal est loin d’être clair. À l’heure actuelle, le conflit ne se trouve pas entre la législation fédérale et les droits réclamés par les Autochtones, mais plutôt entre deux statuts fédéraux. Les Autochtones affirment que la Loi sur les Indiens, de même que les ordonnances qui sont adoptées en vertu de celle-ci, remplacent la Loi et les règlements sur les pêcheries, une affirmation corroborée par le ministère fédéral de la Justice sous forme d’opinion légale. Selon ce point de vue, les conseils des bandes peuvent exercer un contrôle réglementaire sur les pêches dans les réserves en approuvant une ordonnance appropriée sans consulter le ministère des Pêches et des Océans. D’un autre côté, le Ministère a adopté le point de vue selon lequel, dans l’intérêt de conserver les ressources halieutiques, la Loi sur les pêcheries doit être respectée dans tous les cas. Le Ministère croit que cette Loi doit donc avoir priorité; les ordonnances des bandes doivent tenir compte de l’obligation qu’ont les Autochtones à obtenir des permis de pêches et à en respecter les modalités de même qu’à se conformer aux autres règlements de pêche. Toutefois, le Ministère a reçu les directives d’adopter l’opinion légale exprimée.

Jusqu’à maintenant, le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien n’a pas exercé son pouvoir de veto sur les ordonnances relatives à la pêche des Autochtones. De plus, pour contrecarrer ce pouvoir, il existe également le pouvoir du Gouverneur en Conseil (en réalité, le Cabinet fédéral), sur la réglementation de la pêche dans les réserves, stipulée dans la Loi sur les Indiens, qui n’a pas encore été exercé. Comme résultat de cet imbroglio, la

pêche, dans certaines réserves, est pratiquée sans égard à la Loi sur les pêcheries ou aux règlements ou régimes de permis à l’appui.

**Aperçu de la structure légale** Le déroulement de tous ces événements laisse entrevoir une structure légale des pêches de subsistance des Autochtones ambiguë et incohérente. Les traités et les autres garanties historiques rendent les pêcheurs autochtones sensibles aux tendances dans les politiques de pêche qui peuvent leur être unilatéralement imposées par le Gouvernement. Néanmoins, l’impasse dans laquelle se trouvent les ordonnances des tribus gênent le peu de chance que le régime de permis offre aux Autochtones à s’engager dans une gestion des pêches, de concert avec le Ministère. Il en découle une incertitude quant la légalité de base des pêches des Autochtones, ce qui les place dans une position inacceptable et empêche le Ministère de gérer les ressources de façon appropriée.

Ce n’est pas le rôle d’une Commission comme celle-ci de juger, sur le plan légal, du mérite des revendications des Autochtones; c’est aux tribunaux de le faire. Néanmoins, il incombe au Parlement de reconnaître davantage la légalité des droits de pêche des Autochtones et, conformément à mon mandat, il est évident que je peux en peser les mérites.

### UNE NOUVELLE APPROCHE AUX POLITIQUES DES PÊCHES DE SUBSISTANCE DES AUTOCHTONES

Une réforme au niveau des politiques des pêches de subsistance des Autochtones s’impose. J’ai signalé les points faibles et les frustrations les plus importantes associées aux politiques courantes des pêches des Autochtones; j’aborderai maintenant mes recommandations de changements. (Parce que ces dispositions font déjà l’objet d’une entente en principe, au Yukon, telles que décrit au chapitre 20, les recommandations que je fais ci-dessous ne s’appliquent qu’aux pêches des Autochtones, en Colombie-Britannique.)

Mes recommandations reposent sur mon mandat selon lequel je suis obligé d’assurer qu’elles permettent une gestion saine et une protection adéquate, de même qu’une répartition équitable des prises parmi les différents secteurs... “Dans ce contexte, je me rends compte de plusieurs exigences urgentes: clarifier et renforcer les droits de pêche des Autochtones, permettre aux Autochtones de s’engager dans la gestion des pêches, de leur assurer les possibilités de remporter de meilleurs avantages économiques à partir de leur droit de pêche et, enfin, d’améliorer les ententes de gestion et d’application des lois et des règlements.

## Garantir les droits de pêche des Autochtones

Mes enquêtes m'ont amené à la conclusion que la revendication des Autochtones à une partie des ressources halieutiques est légitime et étayée. On en a toujours eu conscience, bien que la légalité de base soit faible. À l'exception de la Loi, les Canadiens ont la responsabilité morale d'assurer que cette revendication importante est respectée. Il m'est impossible de concevoir que les Autochtones, qui ont conclu ces traités, il y a plus d'un siècle, pourraient comprendre ou prévoir les subtilités des systèmes parlementaires et judiciaires qui outrepassent les accords qu'ils ont conclu avec le Gouvernement. Et, pour ce qui est de la majorité qui n'a jamais conclu de tels accords pour leurs terres et ressources, notre engagement moral de les aider est aussi fort.

Les Canadiens et leurs gouvernements sont fiers de la diversité culturelle canadienne. Mais, aucune autre culture en Colombie-Britannique ne dépend des ressources halieutiques comme la population autochtone le fait. Il n'y a pas un autre groupe dans notre société, dont le souci est de préserver sa culture, qui peut prétendre aux anciens liens qui se sont créés entre les Autochtones et le poisson de cette région.

En même temps, les politiques modernes relatives aux pêches des Autochtones doivent tenir compte des autres pressions exercées sur les ressources halieutiques, qui se sont multipliées, au cours du dernier siècle, y compris l'importante pêche commerciale et la pêche récréative. Je propose donc que les revendications des ressources faites par les Autochtones, soient non seulement reconnues, mais qu'on en précise la teneur, qu'on y soit lié et qu'elle soient sans équivoque, afin qu'on les considère dans un contexte de conditions socio-économiques modernes. Pour se faire, des quantités définies de poissons doivent être autorisées pour les pêches des Autochtones. Cela étayera la revendication des Autochtones quant à la disponibilité des prises et éliminera ainsi l'incertitude, sur le plan légal, qui entoure actuellement cette question. Cette mesure permettra au Ministère de fixer des objectifs sur le taux de retour, sachant ainsi le nombre de poissons qui seront capturés par les Autochtones. Voici donc ma première recommandation.

### **1. Le Ministère doit s'assurer, qu'une certaine quantité de poisson est accessible, chaque année, à chacune des bandes autochtones engagées dans la pêche des Autochtones.**

Cette résolution est conforme à l'exigence actuelle (quoique rarement satisfaite) qui veut que la quantité de poissons devant être capturée soit indiquée sur les permis. Elle est également conforme aux nouveaux arrangements pris en matière de pêche des Autochtones que je propose plus haut.

La quantité de poisson à être allouée à chaque bande et la ventilation des espèces devraient être basées principalement sur les niveaux récents d'utilisation qui varient énormément d'une bande à l'autre, en Colombie-Britannique. On doit également tenir compte d'autres circonstances particulières telles que les tendances démographiques des bandes et leurs perspectives économiques. Nous devrions consulter les Autochtones à ce sujet. En conséquence, je propose que:

### **2. Le nombre et l'espèce de poisson qu'on alloue à chaque bande, doivent être déterminés par le biais de négociations avec celle-ci, surtout quant à leurs prises des dernières années et aussi en considérant les conditions particulières s'appliquant à leur croissance démographique et perspectives économiques.**

Nous devrions entreprendre immédiatement ces négociations. Au chapitre 17, je propose qu'un comité consultatif des pêches de subsistance des Autochtones soit créé pour la région et qu'il soit consulté dans la planification du processus.

Les allocations de pêche devraient avoir priorité sur le reste des pêches. Toutefois, des événements imprévus ou des erreurs de gestion dans d'autres pêches exigeraient que le Ministère impose des restrictions aux bandes pour les empêcher de pêcher toute leur allocation, dans le but de rencontrer les besoins importants de conservation. Lorsque ce phénomène se produit, le Ministère devrait être tenu de compenser les bandes, qui en sont touchées, et de combler cette lacune, plus tard. Je recommande donc que:

### **3. Le Ministère s'engage à l'octroi prioritaire de contingents de prises aux bandes autochtones avant d'en donner aux pêcheurs commerciaux ou sportifs. S'il arrivait, une année donnée, qu'une bande ne puisse pas récolter sa part d'allocations à cause de mesures de conservation imposées par le Ministère, et si le Ministère ne pouvait pas pourvoir cette bande d'une ressource de poisson supplémentaire en échange, il devrait lui incomber, par la suite, de compenser cette carence, plus un certain montant d'argent de façon à la dédommager pour les délais encourus dans la récolte de leurs prises.**

Je suggère que cette augmentation additionnelle soit déterminée en tenant compte des taux d'intérêts qui prévalent.

Parce que les arrangements ci-haut ont été pris dans le but de reconnaître les droits aborigènes traditionnels, aucune redevance ne devrait être imposée sur l'allocation de poissons en dépit de ma recommandation, au chapitre 8, traitant des redevances sur les prises commerciales et de la recommandation suivante voulant que les Autoch-

tones aient la permission de vendre leurs prises dans certaines circonstances. Je recommande donc que:

4. **Aucune redevance ne doit être imposée sur le poisson pêché par les Autochtones, aux termes des contingents proposés ci-dessus.**

#### Types de droit

J'ai déjà décrit la variété importante de dispositions administratives auxquelles on a actuellement recours pour réglementer la pêche des Autochtones. Des systèmes particuliers semblent très bien fonctionner pour certaines bandes et moins bien pour d'autres. Il en est pas surprenant si l'on considère les diverses perspectives de pêche, la dépendance variable des bandes à l'endroit de la pêche et l'éventail d'organisations politiques de même que les attitudes entre les tribus autochtones. Certaines ont hâte de contribuer activement à la gestion et à la mise en valeur des pêches, alors que d'autres apparaissent plus ou moins satisfaites des possibilités qui s'offrent, à l'heure actuelle. De ce fait, la politique appropriée sera celle qui assurera une certaine souplesse.

Je propose que les bandes autochtones, satisfaites du régime de permis actuel, aient la possibilité de continuer à pêcher aux termes de ces dispositions, en tenant compte des droits de pêche définis de façon plus nette et exposés plus haut. Les autres qui veulent s'engager dans la gestion et la mise en valeur de la ressource, et qui veulent et peuvent assumer les responsabilités inhérentes à ces activités, devraient être encouragées à le faire, selon les dispositions de la nouvelle entente sur les pêches des Autochtones, proposée ci-dessous.

Je recommande donc que les allocations de prises aux bandes soient attribuées selon un des deux types de droits:

5. **Chaque bande doit avoir la possibilité de choisir entre un droit de pêche accordé en vertu des permis de pêche des Autochtones ou une nouvelle entente sur la pêche des Autochtones.**

Les particularités de chacune d'entre elles sont décrites ci-après.

*Permis de pêche des Autochtones* Le régime de permis doit viser les bandes qui ne veulent pêcher le poisson qu'à des fins alimentaires ou cérémoniales et non celles qui ne manifestent pas un intérêt à s'engager dans la planification et la gestion des pêches. Somme toute, les politiques actuelles devraient continuer de s'appliquer à ceux-ci.

6. **Les permis de pêche des Autochtones doivent être accordés, chaque année, aux pêcheurs particuliers, soit directement par le Ministère, soit par le Conseil de bande. Les permis doivent permettre aux Autoch-**

**tones de prendre du poisson pour leur subsistance ou leurs cérémonies rituelles uniquement. Ils doivent également indiquer la quantité et la ventilation des prises autorisées, en plus des lieux, périodes et méthodes de pêche exigées aux fins de la gestion des pêches.**

Dans les pages qui suivent, je propose que le Ministère mette en oeuvre des processus de consultation plus systématiques de concert avec les Autochtones, dans l'intérêt de leurs pêches. Je m'attends à ce que, par voie du processus de consultation, on apporte quelques simplifications possibles au régime des permis. En outre, certains des règlements actuels régissant la pêche des Autochtones doivent être révisés. Je suis particulièrement préoccupé au sujet des périodes de pêche qui ont été imposées systématiquement sans connaissance suffisante des besoins des Autochtones touchés ou de la gestion des ressources.

*Ententes sur la pêche des Autochtones* On devra donner, aux bandes qui sont insatisfaites du régime de permis, l'occasion de participer plus activement à la gestion et la mise en valeur des ressources halieutiques. Ils convient bien aux Autochtones de s'engager dans des activités de développement des pêches à cause de leur utilisation traditionnelle du poisson et des liens historiques qui les lient. Au chapitre 12, je fais remarquer que les Autochtones de la Région du Pacifique se sont mieux adaptés à la pêche commerciale qu'aux autres activités industrielles modernes. Par ailleurs, leurs communautés sont bien situées géographiquement pour leur permettre de participer à la gestion et la mise en valeur du poisson. La plupart des réserves, en Colombie-Britannique, sont situées en bordure ou près des cours d'eau où le saumon abonde. Sur la côte, on les retrouve aux embouchures de rivières regorgeant de saumon et le long de plages où il y a une abondance de mollusques et crustacés; à l'intérieur des terres, elles sont clairsemées le long des cours d'eau les plus importants, que fréquente le saumon.

De nos jours, peu d'Autochtones ne peuvent mener une vie décente dans leurs réserves. En Colombie-Britannique, contrairement aux immenses réserves qu'on trouve ailleurs au Canada, la plupart des réserves sont petites. Ce phénomène a été entraîné, du moins en partie, par les autorités qui ne mettaient aucune importance sur les réserves; selon eux, les Autochtones n'avaient aucunement besoin de grandes étendues de terre, vu leur dépendance sur la pêche et la chasse. C'est ainsi qu'un ancien surintendant des réserves de la Colombie-Britannique déclarait que:

Nous n'avons pas le même besoin, bien sûr, d'accorder de grandes étendues de terres agricoles aux Autochtones vivant près du littoral; il ne faudrait pas toutefois nuire à leur droit d'accès aux postes de pêche et terrains de

chasse. De plus, il faudrait les assurer pleinement que rien ne viendra empiéter à l'avenir, d'une façon ou d'une autre, sur leur droits acquis.<sup>37</sup>

La plupart des réserves, à l'ouest des Rocheuses ne sont capables d'exploiter les terres et les forêts qu'à une échelle très modeste. En outre, la plupart sont éloignées et les perspectives d'emploi à l'extérieur sont limitées.

Bien que l'importance accordée aux ressources halieutiques des Autochtones justifie les petites réserves, les politiques de pêche les ont empêchés de mettre sur pied des activités économiques à base du poisson. Ce qui était autrefois une activité qui assurait une base pour le commerce et l'alimentation est devenue, par l'interdiction de la vente du poisson, une pêche de subsistance.

Afin de permettre aux Autochtones de retrouver les perspectives économiques que leur offrait l'accessibilité au poisson, je propose de nouvelles ententes sur les pêches sous la forme de contrats entre le Gouvernement et les bandes autochtones. Ces ententes, qui devraient s'étendre sur une période de dix ans, leur donnerait une sécurité raisonnable pour planifier et développer leur vie économique; elles devraient contenir des dispositions de renouvellement au moins un an avant que le contrat n'expire, afin de ne pas susciter de l'incertitude. Il faudrait aussi y indiquer les allocations de prises, telles que recommandées plus haut et elles devraient permettre aux bandes de vendre les prises autorisées sous réserve de contrôles et de dispositions de commercialisation appropriés.

Chaque entente devrait prévoir un plan annuel de pêche conçu conjointement par la bande et le Gouvernement, quelque temps avant l'ouverture de la saison de pêche. Cette initiative permettrait au Gouvernement d'approuver les périodes de pêches et les demandes de stocks particuliers et d'assurer une récolte ordonnée par rapport aux cycles d'abondance du poisson.

Ces accords devraient également donner l'occasion aux Autochtones de s'engager de façon constructive dans les activités de mise en valeur des ressources. Plusieurs Autochtones sont intéressés à participer aux programmes, touchant le saumon. Au chapitre 5, j'ai décrit leur participation au Programme de mise en valeur des salmonidés par voie de leur programme de développement communautaire du Canada, mais les fonds financiers de ce dernier sont insuffisants pour répondre à toutes leurs nombreuses propositions. Les ententes sur la pêche des Autochtones permettent de donner une ampleur à ces activités, sans pour autant créer une dépendance sur les fonds du programme de mise en valeur.

Lorsque les bandes ont établi des possibilités de mise en valeur et qu'elles sont prêtes et capables de les poursuivre, leurs ententes sur les pêches devraient leur permettre

de s'y engager, selon des disposition d'un plan de mise en valeur connexe approuvées par le Ministère. Elles devraient aussi profiter d'une part de la production qui résultera de la mise en valeur. Cette part devrait être énoncée dans le plan et calculée, en tenant compte du coût des activités de mise en valeur, de l'aide financière reçue du Gouvernement ainsi que d'autres points à considérer.

Les recommandations suivantes intègrent tous ces éléments:

**7. Le Ministère doit recevoir l'autorisation de conclure des ententes sur les pêches avec les bandes autochtones. Ces ententes doivent:**

- i) **porter sur un terme de 10 ans, avec clause de renouvellement un an avant que le contrat n'expire;**
- ii) **préciser le contingent de poisson pour la bande;**
- iii) **autoriser la bande à faire la récolte de son contingent selon un plan annuel de pêche déterminé conjointement par le Ministère et la bande;**
- iv) **autoriser, si possible, la bande à entreprendre des activités de mise en valeur sur sa réserve, ou près de celle-ci, et augmenter ses contingents d'une partie des stocks provenant de la mise en valeur;**
- v) **exempter la bande des restrictions imposées sur la vente de poisson aux termes de contrôles et d'ententes de commercialisation mutuellement consentis.**

Les dispositions visant les ententes de commercialisation sont nécessaires pour permettre que le contrôle et l'inspection des prises soient effectuées et que les normes de santé soient satisfaites. Je m'attends à ce que le réseau de marchés comporte une organisation de la bande, une corporation associée ou une coopérative.

Le long des bassins hydrographiques plus importants, à partir desquels les bandes ont conclu de telles ententes sur les pêches, il serait avantageux, peut-être, de recourir à une planification d'ensemble. Les discussions visant l'élaboration des plans de pêche annuels, en particulier, pourraient inclure toutes les bandes en cause, ainsi que les Conseils des tribus et toutes autres organisations de protection des Autochtones.

**Administration et application des lois et règlements**

Un des importants objectifs de ces nouvelles ententes devrait viser à aider les Autochtones à participer à l'administration et l'application des lois et règlements. Ils sont certainement bien en mesure d'aider à l'allocation des prises parmi leurs membres et de réglementer et contrôler les activités de la pêche. Plusieurs Autochtones veulent

assumer cette responsabilité et, l'expérience a démontré que, lorsqu'ils l'ont fait, les problèmes du Ministère en matière d'administration et d'application des lois et règlements ont diminué.

L'émission de permis individuels par les agents des pêches, les permis de bande gérés par les conseils de tribus, et les plans de gestion des pêches, tels que proposés dans ce chapitre, représentent une série de responsabilités graduelles données aux Autochtones. Comme règle générale, lorsqu'un plus grand nombre de responsabilités en ces matières sont déléguées de façon satisfaisante aux Autochtones, l'expérience s'avère pour le mieux, aussi longtemps qu'on répond aux besoins de la gestion des pêches.

Je recommande donc que:

- 8. Lorsque les conseils de bandes acceptent et sont capables de le faire, ils doivent être encouragés à prendre la responsabilité des fonctions de gestion et de supervision relativement aux pêches des Autochtones. En particulier, il faut leur déléguer la responsabilité de:**
  - i) répartir les contingents de poisson entre les membres de la bande;
  - ii) émettre des permis de pêche des Autochtones à des individus lorsque le Ministère n'accorde qu'un permis général de pêche à la bande;
  - iii) négocier, avec le Ministère, les dispositions visant la pêche de sa bande et l'élaboration des plans de pêche tombant sous la coupe des ententes sur les pêches des Autochtones;
  - iv) superviser la pêche de la bande et autres activités connexes;
  - v) fournir les statistiques et autres renseignements utiles pour le Ministère.

En vertu des ententes sur la pêche des Autochtones, les responsabilités du conseil de la bande devraient être énoncées dans l'entente elle-même.

En fin de compte, parce que le Ministère doit rendre compte de ses activités de gestion des ressources halieutiques au Parlement, il doit avoir les possibilités et les moyens de s'assurer que les ententes sur la pêches des Autochtones sont convenablement administrées et appliquées. En indiquant les quantités précises de poissons au lieu des allocations indéfinies, l'ensemble des nouveaux privilèges de pêche incorporera l'application des lois et des règlements avec le contrôle des prises plutôt qu'avec l'application des mesures restrictives sur les périodes de pêches et les engins. Il est essentiel que les prises contingentées aux termes des ententes sur les pêches, soient contrôlées et établies de façon fiable.

Afin de satisfaire à cette exigence, je recommande donc que:

- 9. De simples étiquettes soient obligatoirement attachées à tout poisson, pris aux termes des ententes sur les pêches des Autochtones. Le Ministère doit émettre assez d'étiquettes pour permettre à chaque bande d'identifier tous ses contingents de poissons.**
- 10. La réglementation actuelle, qui exige que les Autochtones enlèvent la nageoire dorsale et le museau de leurs poissons, doit être abrogée.**

Le Ministère a besoin de données statistiques précises et opportunes sur les prises des Autochtones de manière à pouvoir gérer les taux de retour. Cependant, ces conditions varient de façon importante, tout autant que la capacité et la volonté des bandes à fournir l'information. La méthode de rapporter les prises devrait être déterminée par le Ministère, de concert avec le conseil de chaque bande. Lorsque des ententes sur la pêche des Autochtones sont adoptées, les dispositions prises devront être énoncées dans les ententes mêmes; toutes devront assurer que la bande collabore avec le Ministère dans la prestation de l'information nécessaire et facilite l'inspection des activités de pêche.

En fin de compte, il faudrait dissiper l'incertitude, sur le plan légal et administratif, qui entoure les ordonnances. À partir des propositions que je viens de mentionner ci-haut, je peux entrevoir que ces ordonnances joueront un rôle valable dans la gestion et l'administration des activités de pêche des bandes sur les réserves, dans la préparation d'ententes de commercialisation et ainsi de suite. Toutefois, ces ordonnances doivent être compatibles avec les ententes et les permis proposés. En outre, le Ministère, dans le cadre de son mandat général de conservation et de gestion des ressources halieutiques, doit pouvoir contrôler efficacement ces ententes. Je recommande donc que des mesures soient adoptées pour résoudre le conflit qui existe entre la Loi des Indiens et la Loi sur les pêcheries.

- 11. Le Ministre des Pêches et des Océans doit entamer des discussions avec le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et les représentants des associations des Autochtones pour trouver des moyens de concilier les règlements de pêche des bandes et les responsabilités plus générales du ministère des Pêches et des Océans, aux fins de la conservation et de la gestion du poisson.**

Les ordonnances de pêche des Autochtones ont été, dans une large mesure du moins, le résultat de relations de travail insatisfaisantes entre les bandes et le Ministère. Avec un accès plus certain au poisson et une structure de gestion plus efficace, tels que recommandés dans ce chapitre, les ordonnances peuvent devenir des instruments

supplémentaires constructifs pour régler les pêches de subsistance des Autochtones et faire progresser la gestion des pêches, en général.

### **Possibilités de culture du poisson en milieu marin**

Au chapitre 11, j'ai passé en revue les progrès prometteurs effectués dans le domaine de la culture du poisson en milieu marin et les innombrables possibilités de cette activité sur la côte du Pacifique. Mes propositions en matière de culture à bail en milieu marin sont conçues dans le but d'encourager les parties intéressées de s'engager dans la culture commerciale du poisson et la culture en milieu océanique. Ces activités offrent de grandes possibilités aux Autochtones, vu l'emplacement stratégique de leurs communautés et leurs connaissances sur les ressources halieutiques.

Les Autochtones devraient être encouragés à mettre sur pied des projets de culture du poisson en milieu marin et en milieu océanique et je suggère, au chapitre 11, que certains projets pilotes soient entrepris par leurs organisations. Je recommande donc que:

#### **12. Le Ministère encourage les associations d'Autochtones à participer à la culture du poisson en milieu marin et en milieu océanique par le truchement de projets soigneusement choisis de culture du poisson à bail en milieu marin.**

Durant les audiences de la Commission, des associations d'Autochtones ont présenté des propositions très imaginatives pour des entreprises de ce genre.<sup>38</sup>

J'ai déjà mis l'accent sur le besoin d'une élaboration prudente et d'une planification attentive de politiques en matière de culture du poisson en milieu marin et en milieu océanique. Jusqu'à ce qu'on arrive à des ententes satisfaisantes, seules quelques-unes de ces entreprises devraient être approuvées. À la longue, ce genre d'activités de pêche commerciale se révélera, toutefois, une base importante pour le développement économique des communautés autochtones. En vertu d'ententes convenables, les allocations de poisson aux bandes autochtones, proposées plus haut dans ce chapitre, pourraient être intégrées à la culture du poisson à bail en milieu marin.

#### **Aide**

Au début du moins, un certain nombre de bandes auront probablement besoin d'aide afin de profiter de ces possibilités offertes par les ententes sur les pêches des Autochtones et les projets de culture du poisson à bail en milieu marin. Je recommande donc que:

#### **13. Le ministère des Pêches et des Océans et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en con-**

**sultation avec les associations des Autochtones, explorent les moyens d'assurer une assistance technique, financière et éducationnelle, qui permettraient aux Autochtones de prendre avantage des possibilités de développement offertes par les ententes sur les pêches des Autochtones et les projets de culture du poisson à bail en milieu marin.**

Au chapitre 11, je me reporte à certaines consultations sur ces sujets qui ont déjà été amorcées et je suggère fortement qu'on persévère vigoureusement dans cette voie.

### **CONCLUSION**

L'entrave la plus grave à l'élaboration de politiques satisfaisantes pour la pêche des Autochtones a été le manque de compréhension, de la part du public, de la dépendance traditionnelle des Autochtones sur le poisson, l'importance culturelle et économique qu'ils accordent à ces ressources et les litiges complexes qui les entourent. Ceci a engendré beaucoup de frustrations et de confrontations qui ont gêné les pêches des Autochtones à maints endroits, dans la province. Le Gouvernement assume l'importante responsabilité de lever le voile sur cette question et d'accroître davantage les connaissances du public à ce sujet.

Au début de ce chapitre, j'ai suggéré que les nouvelles politiques visent certains objectifs. Premièrement, il y avait la nécessité de clarifier et de renforcer les droits de pêche des Autochtones. J'ai, entre autres, proposé que ceci soit fait en définissant clairement, de façon quantitative, les droits d'accès des Autochtones aux ressources, obligeant ainsi le Ministère de veiller à ce que les allocations soient indiquées.

Deuxièmement, j'ai signalé le besoin des Autochtones de s'engager dans la gestion des pêches et mes propositions portant sur les nouvelles ententes relatives aux pêches des Autochtones et à la culture du poisson à bail en milieu marin sont conçues pour répondre à ces besoins. Troisièmement, j'ai suggéré que les nouvelles politiques devraient donner l'occasion aux Autochtones de retirer des avantages économiques de leurs droits de pêche. Ainsi, j'ai proposé des arrangements qui leur permettront d'utiliser leurs prises à des fins commerciales et de créer des perspectives économiques par voie de projet de mise en valeur ou de culture du poisson. Finalement, j'ai insisté sur la nécessité d'améliorer les arrangements en matière d'administration et d'application des lois et règlements régissant les pêches de subsistance des Autochtones. Mes propositions allégeront le fardeau qu'impose la réglementation des activités de pêche et la façon dont on dispose du poisson. Ils permettront aussi aux Autochtones de participer à la réglementation de leurs activités de pêche.

Les propositions contenues dans ce chapitre visent à fournir une structure améliorée qui verra à la reconnaissance des droits de pêche des Autochtones. Elles ne parviennent pas évidemment à résoudre les litiges à propos des revendications des Autochtones, en vertu des traités et selon les droits aborigènes acquis. Ils doivent être réglés par voie du processus politique et légal. Entretemps, mes propositions fournissent des moyens de conciliation des pêches de subsistance des Autochtones et devraient être adoptées sans préjugé pour l'ultime fin de résoudre le problème des revendications des Autochtones.

Malgré les frictions et les frustrations qui ont détérioré les relations entre le Gouvernement et certains Autochtones sur les questions de pêche, j'ai découvert, au cours de mes consultations avec les Autochtones, un intérêt de leur part pour en arriver à des solutions plus constructives qui leur permettraient de jouir de leurs droits de pêche, tout en contribuant à la gestion et à la mise en valeur des ressources halieutiques. Mes propositions visent à fournir ces perspectives, mais pour qu'elles soient mises en oeuvre, il faudra des efforts de collaboration importants de la part des organisations d'Autochtones et du Gouvernement pour y arriver.

### RENOIS

1. Conseil de la tribu Gitksan-Carrier, pièce accessoire 52, p. 10.
2. Plusieurs Autochtones s'opposent au terme de "pêche de subsistance des Autochtones" parce qu'il ne laisse supposer leur dépendance traditionnelle sur le poisson qu'à des fins d'alimentation directe. Dans le passé, le poisson a constitué aussi une denrée importante pour le commerce et le troc.
3. Wilson Duff, *Indian History of British Columbia*. Anthropology in British Columbia Memoir No. 5, Victoria, 1964. Vol. 1, p. 39.
4. G.W. Hewes, *Indian Fisheries Productivity in Pre-contact Times in the Pacific Salmon Area, Northwest Anthropological Research Notes*, (volume 7), 1973.
5. Hewes, *Indian Fisheries Productivity*.
6. The Native Brotherhood of British Columbia, pièce accessoire 141a, p.IV.
7. W. McKay. "The Native Food Fishery and the Potential Impacts of Oil Spills". Rapport préparé dans le cadre du West Coast Oil Ports Inquiry, Vancouver, 1978.
8. En raison de l'absence d'un système uniforme de collecte des données, il faut beaucoup se douter des données sur les prises et les tendances. Certaines des augmentations, démontrées par ces chiffres, peuvent être le résultat d'un meilleur système de collecte. Ces données numériques sont tirées de la pièce accessoire 167, préparée par le ministère des Pêches et des Océans.
9. Marilyn T. Bennett, *Indian Fishing and its Cultural Importance in the Fraser River System*. Rapport préparé pour le compte de l'Union des chefs autochtones de la Colombie-Britannique et le Service des pêches et de la mer, 1972.
10. W.F. Sinclair, "The Economic and Social Impact of the Kemano II Hydroelectric Project on British Columbia Fisheries Resources, (vol. II)". Rapport préparé pour le Service des pêches et de la mer, 1976.
11. Edwin Reid and Associates Ltd., "Working Paper on Indian Food Fisheries and Salmonid Enhancement. Rapport préparé pour le ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, 1979.
12. Sinclair, *The Economic and Social Impact of the Kemano II*.
13. Conseil de la tribu Nishga, pièce accessoire 129, p. 4.
14. Edwin Reid and Associates Ltd., "Working Paper on Indian Food Fisheries".
15. Reuben M. Ware, "Fine Issues Fine Battlegrounds - An Introduction to the History of Indian Fishing in British Columbia, 1850-1930". Préparé pour le Coqualcetza Educational Training Centre, 1978, p. 14.
16. Règlements sur les pêches de la Colombie-Britannique, 26 novembre 1888.
17. Statuts révisés du Canada 1970, Annexe 11, n° 10.
18. Union des Chefs autochtones de la Colombie-Britannique, pièce accessoire 133, pp. 2 et 4.
19. Bande autochtone Squamish, pièce accessoire 106, partie III, p. 2.
20. Pièce accessoire 167, p. 1.
21. Pièce accessoire 52, pp. 26 et 27.
22. Pièce accessoire 133, p. 18.
23. Pièce accessoire 133, p. 24.
24. Nicola Valley Area Council, document supplémentaire n° S-10.
25. Voir "Union of British Columbia Indian Chiefs Fishing Portfolio", préparé par Robert B. Lane et Barbara Lane, 1978.
26. "Union of British Columbia Indian Chiefs Fishing Portfolio", Lane et Lane.
27. La Cour suprême du Canada a reconnu qu'une pareille législation pourrait empiéter sur les droits des traités déjà garantis dans R.C. Sikyea, (1964), Canadian Criminal Cases 129, 50 Dominion Law Reports (2d)8. Canadian Criminal Cases 325, confirmé (1965),
28. R.C. Cooper, (1968) 1 Dominion Law Reports (3d) 118.
29. C.A.G. Palmere. "The Unilateral Abrogation of Indian and Eskimo Treaty Rights", 47 Criminal Reports 395.
30. Calder et al c. A.B.G.C., 74 Western Weekly Reports 481, 13 Dominion Law Reports (3d) 64 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique).
31. Calder et al c. A.B.G.C., (1973) Recueil des arrêts de la Cour suprême 133, (1973) 4 Western Weekly Reports 1, 34 Dominion Law Reports (3d) 145 (Cour suprême du Canada).
32. Derriksan C. The Queen, (1976) 6 Western Weekly Reports 480 (Cour suprême du Canada).

33. Charte canadienne des droits et des libertés de la personne, *Loi constitutionnelle de 1982*.
34. Voir les statuts révisés du Canada 1970, Appendice 11, n° 10, Annexe 1, Article 13.
35. *Jack et al c. The Queen*, 100 Dominion Law Reports (3d) 193 (Cour suprême du Canada). Dans un jugement partagé, M. le juge Dickson a déclaré que les pêches des Autochtones devraient avoir priorité seulement sur les besoins de conservation.
36. Loi sur les Indiens, Statuts révisés du Canada 1970, chap. 1-6, articles 81(o), 82.
37. Rapport annuel, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1876, p. 32.
38. Voir les pièces accessoires 156 et 198 préparées par le Conseil de la bande Nimpkish et la Fraternité des Autochtones de la Colombie-Britannique respectivement.

---

## CHAPITRE 15

# LA PÊCHE SPORTIVE

---

*La tâche actuelle du Ministère est de gérer la ressource et l'activité du pêcheur sportif de manière à ce que l'une ne soit pas sacrifiée aux dépens de l'autre.*

SIDNEY ANGLER'S ASSOCIATION<sup>1</sup>

Le saumon et la truite de la côte du Pacifique présentent des occasions de pêche magnifiques. Ces poissons sportifs hautement prisés, ainsi que la beauté naturelle de cette région et ses autres atouts, attirent les sportifs de plusieurs pays. En outre, la pêche sportive est un passe-temps apprécié de centaines de milliers de Canadiens, à qui un grand nombre d'entre eux ont consacré une bonne partie de leur vie.

Cette pêche offre des moyens de divertissement exceptionnellement variés, à partir de la participation aux concours de pêche du splendide saumon quinnat jusqu'au plaisir anodin de tout simplement laisser traîner sa ligne sous prétexte de jouir du grand air, en passant par le pur plaisir de taquiner la truite arc-en-ciel en pleine rivière. La pêche sportive présente aussi aujourd'hui un aspect commercial important. Tous ces facteurs constituent des éléments de la pêche sportive et tous se sont rapidement développés.

Dans les eaux de marée, la principale pêche sportive est celle du saumon, les plus recherchés étant le quinnat et le saumon argenté, et le saumon rose quand il mord. De plus, les pêcheurs à la ligne prennent un assortiment de poissons pélagiques et benthique (morue, perchaude, scorpène et flets), ainsi que des clams, des huîtres, des crabes, des crevettes roses et d'autres mollusques et crustacés). La truite fardée de remonte constitue une proie de choix pour certains amateurs de pêche à la ligne.

Les pêcheurs à la ligne en eau douce cherchent aussi le saumon qui remonte les fleuves et les autres cours d'eau en route vers leurs frayères. Dans les eaux intérieures, la seule pêche sportive autorisée est celle du saumon quinnat

et du saumon argenté. C'est dans ces mêmes eaux qu'on prend la truite arc-en-ciel, si convoitée.

La Région du Pacifique, du ministère des Pêches et des Océans, est responsable de la gestion des pêches sportives dans les eaux de marée du Pacifique ainsi que la pêche sportive du quinnat et du saumon argenté dans les eaux intérieures. Elle est chargée aussi de surveiller et réglementer toutes les pêches sportives du territoire du Yukon, que je commente séparément au chapitre 20. L'administration de la truite arc-en-ciel et des autres espèces d'eau douce a été déléguée à la province de la Colombie-Britannique. Dans le présent chapitre, je dirige mon attention sur la pêche sportive en eaux de marée, en particulier celle du saumon.

### ACTIVITÉS DE PÊCHE SPORTIVE

Tel que noté dans mon Rapport préliminaire, le débat sur les activités de pêche sportive a été brouillé par de nombreuses disputes et incertitudes quant aux données fondamentales concernant l'étendue de cette pêche et ses conséquences du point de vue administratif. Je dois souligner tout d'abord qu'on ne dispose que de statistiques rudimentaires sur la pêche sportive dans les eaux de marée et que, en ce qui a trait aux prises de saumon par les pêcheurs sportifs dans les cours d'eau intérieurs, dans la plupart des cas on n'en a pas du tout. Les permis de pêche sportive nouvellement émis et diverses études des efforts et des prises de la pêche sportive fournissent certaines données utiles mais, comme je l'explique dans le présent chapitre, la base de données s'avère d'une pauvreté inquiétante à la lumière de l'importance que revêt la pêche sportive à l'heure actuelle, et cela constitue un sérieux obstacle à toute gestion efficace.

#### Nombre des pêcheurs sportifs

Les pêcheurs sportifs dans les eaux de marée et dans les eaux intérieures, qui ont 16 ans ou plus, sont tenus de se procurer un permis de pêche. Bien que le gouvernement provincial ait exigé un permis pour la pêche sportive dans les eaux intérieures depuis plusieurs années, ceux qui pêchent à la ligne dans les eaux de marée ont pu le faire sans permis jusqu'en 1981. L'échelle des droits touchant la pêche sportive dans les eaux de marée ainsi que les ventes de permis à cette fin durant la première année du nouveau régime (soit du 1<sup>er</sup> avril au 31 décembre 1981) paraissent au tableau 15-1. Ces données indiquent qu'en 1981, il y a eu environ 282,000 sportifs âgés de 16 ans et plus qui ont pêché dans ces eaux. Si on compte ceux qui avaient moins de 16 ans, leur nombre global se situait probablement aux alentours de 320,000. Ce nombre est quelque peu inférieur aux nombres estimatifs de 467,000 en 1979,<sup>2</sup> et 400,000 en 1980.<sup>3</sup>

**Tableau 15-1** Table des droits et des ventes de permis de pêche sportive dans les eaux de marée, du 1<sup>er</sup> avril au 31 décembre 1981

Catégorie de permis	Droits	Permis vendus	Revenu global
Résident du Canada (permis annuel)	\$ 5.00	228,127	\$1,138,602
Résident ou étranger (permis d'un jour)	3.50	21,948	76,818
Étranger (un an)	20.00	19,340	386,800
Étranger (trois jours)	10.00	12,832	128,320
		282,247	\$1,730,540

Source: Ministère des Pêches et des Océans.

Il est difficile d'établir si le nombre de pêcheurs détenant des permis en 1981 reflète fidèlement le degré de participation à cette pêche, ces dernières années. Vers le début de 1981, le Ministère, en plus d'instituer son régime d'émission des permis, a rendu publique diverses mesures de conservation visant à restreindre les prises de saumon quinnat naturel par les pêcheurs sportifs. Ces mesures, ainsi que les chaudes polémiques qu'elles ont suscitées parmi les divers groupements de pêche sportive, ont créé un climat d'incertitude et altéré la participation à la pêche, surtout par les étrangers. En outre, au cours de

cette première année du régime, il appert que le respect de l'exigence de se procurer un permis n'a pas été tout ce qu'il aurait pu être. L'expérience antérieure de la direction générale des Pêches et de la Faune indique que l'impact de tout nouveau régime d'émission de permis, et de toute nouvelle imposition de droits, se fait ressentir plus profondément au cours de la première année d'imposition que par les années suivantes.

Il se peut que, pour ces raisons, le chiffre de ventes de permis reflète un degré de participation inférieur à la normale. Les premières ventes de permis de l'année en cours semblent dépasser de beaucoup celles de 1982, mais compte tenu de la conjoncture économique de 1982, il se peut que le chiffre des ventes soit lui aussi peu caractéristique.

### Effort de pêche et prises

Bien que le chiffre de vente des permis constitue une source de données sur le nombre de pêcheurs actifs, il ne donne pas la mesure exacte de l'effort de pêche, ni celle des prises globales. Les estimations relatives au saumon apparaissent au tableau 15-2. Les divergences qui apparaissent à ce tableau proviennent du fait que les estimations sont fondées sur des études indépendantes qui diffèrent les unes des autres quant à leur portée, la période considérée et les méthodes statistiques utilisées.

**Tableau 15-2** Estimations récentes de l'effort de pêche et des prises du saumon par les pêcheurs sportifs dans les eaux de marée

	Estimations du Ministère publiées dans le Rapport préliminaire		Programme des tables de marée <sup>b</sup> 1980		Enquête sur les paniers de pêche 1980-1981	Part de récolte globale par les pêcheurs sportifs dans le Déroit de Géorgie <sup>e</sup> (pourcentage)
	Détroits de Géorgie et de Juan de Fuca <sup>a</sup>	Tout le littoral	Détroits de Géorgie et de Juan de Fuca <sup>c</sup>	Tout le littoral	Déroit de Géorgie <sup>d</sup>	
	(en milliers de poissons)					
Prises de saumon quinnat	360-630	400-700	328	391	320	50
argenté	630-810	700-900	329	362	553	68
Toutes les espèces de saumon	n.d.	1190-1690	697	798	895	31
Effort de pêche en milliers de jours de pêche sportive	n.d.	2500	710	851	1810	

<sup>a</sup>Zones statistiques 13 à 20, 28, 29, A, B et C.

<sup>b</sup>Ne se rapporte qu'aux résidents de la Colombie-Britannique de plus de 18 ans.

<sup>c</sup>Comprend le déroit de Johnstone (zone statistique 12) et les zones décrites en (a) ci-dessus.

<sup>d</sup>Comprenant toutes les zones décrites en (a) sauf la zone 20.

<sup>e</sup>Selon les estimés de l'enquête sur les paniers de pêches et des débarquements commerciaux moyens en 1979 et 1980.

<sup>f</sup>Comprend les prises de saumon autres que celles du quinnat et de l'argenté.

Sources: Ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire #172.

M. MacGregor, "The Tidal Sportfishing Diary Program Report on the Pilot Years 1979-1980", document préparé pour le ministère des Pêches et des Océans, 1982.

DPA Consulting Ltée., "1980-81 Georgia Strait Sportfishing Creel Survey Summary Report", document préparé pour le ministère des Pêches et des Océans, avril 1982.

C'est sans doute l'enquête sur les paniers de pêche qui donne les chiffres les plus exacts. Cette étude est fondée sur un échantillonnage statistique rigoureux des pêcheurs sportifs, étayé de survols d'inspections et de dénombrements de bateaux, et elle porte sur toutes les catégories de pêcheurs. Il faut toutefois interpréter ces données avec précaution. L'étude en question ne touche que le détroit de Géorgie (jusqu'au Cap Beechy), et elle se rapporte à une période de 12 mois à partir de juillet 1980, période qui, comme je l'ai déjà fait remarquer, s'est avérée plutôt tumultueuse. Je n'ai guère confiance en les deux autres groupes de données, qui ont été obtenues suivant des méthodes statistiques peu fiables qui pourraient fausser les résultats. En outre, le Programme des tables de marée fait abstraction d'un grand nombre d'étrangers ainsi que de pêcheurs âgés de moins de 18 ans.

L'enquête sur les paniers de pêche relève 1,800,000 jours de pêche sportive dans le seul détroit de Géorgie en 1980, ce qui représente probablement près de 90 pour cent de l'effort global de pêche sur toute la côte. Cet effort concerne surtout le saumon argenté et le saumon quinnat et, comme on peut le constater au tableau 15-2, il se mérite une part importante de la récolte de ces deux espèces de poisson.

L'enquête sur les paniers de pêche a indiqué des prises globales juste en-deçà de 900,000 saumons par les pêcheurs sportifs. Étant donné qu'on évalue à un peu plus que 10 pour cent des prises globales, celles qui sont faites ailleurs que dans le détroit de Géorgie, la récolte globale des pêcheurs sportifs sur toute la côte a probablement été d'environ 1,000,000 de poissons, dont les deux tiers étaient constitués des saumons argentés, et presque tout le reste, de quinnat, le saumon rose du Pacifique ne constituant qu'un peu plus de deux pour cent du total. Ce chiffre est considérablement au-dessous de l'estimation antérieure du Ministère, mais il s'accorde assez bien avec les estimations du Programme des tables de marée si on tient compte du décalage entre la portée des estimations en cause.

Le tableau 15-2 montre aussi la fraction de la prise globale des espèces qu'ont pêchées les pêcheurs sportifs dans le détroit de Géorgie selon les estimations de l'enquête sur les paniers de pêche et le registre des débarquements commerciaux. Le tout semble indiquer que les pêcheurs sportifs récoltent respectivement 68 et 50 pour cent de tout les saumons argentés et quinnat pris dans cette région. Ces proportions sont inférieures à celles qui ont été publiées dans mon rapport préliminaire, mais elles montrent quand même que la pêche sportive exige beaucoup des stocks de saumons argentés et quinnat et surtout de ceux qui semblent déjà se ressentir le plus fortement de l'impact de la surexploitation (voir le chapitre 2).

Si nous présumons que la récolte du détroit de Géorgie équivaut à 90 pour cent des prises globales de saumon par les pêcheurs sportifs et que les autres prises de cette espèce de poisson accusent les mêmes proportions, il appert que, pour la côte dans son ensemble, la pêche sportive compte 21 pour cent de la récolte globale de saumon quinnat et 15 pour cent de celle du saumon argenté. Pour toutes les espèces de saumon considérées globalement, les pêcheurs sportifs prennent à peu près quatre pour cent de la récolte.

Ces estimations de l'effort de pêche sportive et de sa récolte globale sont les plus exactes, dont nous disposons, et elles sont plus fiables que toutes celles qui les ont précédées. Mais elles ne permettent pas vraiment d'établir une base statistique solide de la politique en matière de pêche sportive: elles ne portent que sur un an, mais elles divergent des autres estimations disponibles (en tant qu'estimations à partir desquelles on peut extrapoler en rapport avec les périodes de fluctuation et les régions étudiées), et elles ne sont que partielles. Je reviendrai plus tard, dans ce même chapitre, sur les conséquences que peut entraîner ce manque d'information en ce qui a trait à la gestion et à l'élaboration des politiques de la pêche sportive.

### Succès des pêcheurs

En moyenne, les pêcheurs sportifs ne prennent pas beaucoup de poisson. Certes, si 320,000 pêcheurs ont pêché l'an dernier (nombre conservateur que j'ai estimé précédemment), et s'ils ont pris en tout, et partout, 1,000,000 de saumons, leur prise moyenne équivaldrait à moins de quatre poissons. Les estimations fondées sur l'enquête sur les paniers de pêche, que l'on retrouve au tableau 15-2, et qui sont relativement fiables, semblent indiquer que, du moins dans le détroit de Géorgie, les pêcheurs sportifs ont pris en moyenne un demi-saumon par jour de pêche.

Cependant, l'effort de pêche et les prises sont loin d'être répartis uniformément parmi les pêcheurs sportifs. Presque les deux tiers d'entre eux pêchent pendant moins de cinq jours et seulement 15 pour cent de leur nombre pêchent plus de 10 jours. Dix pour cent de ces pêcheurs récoltent plus que la moitié des prises globales, tandis que 40 pour cent ne prennent aucun saumon.<sup>5</sup>

### Répercussions économiques

La pêche sportive a évolué au point où elle exerce aujourd'hui une influence économique considérable: vente de bateaux et d'engins, services d'ancrage et autres importantes services de même que logements pour les touristes et guides de pêche. Environ la moitié des pêcheurs

sportifs résidents utilisent leurs propres bateaux<sup>6</sup> et, aujourd'hui, la valeur de la flottille de pêche sportive équivaut à peu près à celle de la flottille commerciale. Selon une étude, dans le seul détroit de Géorgie, les pêcheurs sportifs ont utilisé, en 1979, quelque 108,000 bateaux d'une valeur dépassant les \$600,000,000<sup>7</sup>; et ce chiffre s'accorde avec l'estimation faite dans une autre étude selon laquelle les bateaux de pêche récréative, dont les pêcheurs étaient propriétaires, étaient évalués, en 1980, à \$837,000,000.<sup>8</sup> Bien entendu, la pêche n'est pas le seul motif pour lequel on achète les bateaux de plaisance mais, apparemment, elle représente le plus important de tous,<sup>9</sup> car environ 60 pour cent des bateaux de plaisance font de la pêche sportive.<sup>10</sup>

Les dépenses reliées à la pêche sportive en eau salé, sur la côte du Pacifique, atteignent actuellement presque \$100,000,000 par année,<sup>11</sup> dont une forte proportion se rapporte à divers biens et services locaux. De nombreux bateaux, équipements et autres fournitures sont fabriqués sur place et presque tous les services d'hébergement et de restauration, ainsi que ceux qui se rapportent en quelque manière aux bateaux, sont défrayés sur place.

La fabrication des équipements et d'agrès de pêche sportive a pris la forme d'une industrie artisanale, surtout dans la région de Victoria. Les fabricants locaux ont démontré un savoir-faire remarquable, ainsi que beaucoup d'ingéniosité. Ils alimentent aujourd'hui la presque totalité des marchés locaux en leurres et en équipements, et ils ont même pénétré les marchés étrangers. Leurs ventes totales se situent maintenant à plusieurs millions de dollars par année.<sup>12</sup>

### PROGRÈS DANS LA RÉGLEMENTATION DE LA PÊCHE SPORTIVE

La pêche sportive dans les eaux de marée s'est vue astreinte à une réglementation de plus en plus rigoureuse au cours des trois dernières décennies. La limite quotidienne des prises a été fixée à 10 saumons en 1951, réduite à huit en 1959, et ensuite à quatre en 1963. La taille minimale autorisée du saumon que les pêcheurs pouvaient garder a été augmentée à huit pouces en 1951 et douze pouces en 1965 et, à dix-huit pouces pour le quinnat en 1981. Les autorités ont aussi imposé de nouvelles restrictions aux engins, ainsi que dans les zones où la pêche sportive est permise.

La pêche sportive fut frappée, en 1981, de nouvelles restrictions importantes, dont la plus percutante fut l'imposition de permis de pêche sportive dans les eaux de marée, qui mit fin à dix ans de discussions, de propositions et de débats au sujet des permis. L'émission des permis vise deux objectifs: alimenter les gestionnaires de la ressource en données sur la pêche sportive et procurer des revenus à même cette pêche en vue de la valoriser.

Certains autres règlements ont été adoptés, l'an dernier, en vue d'atténuer les pressions exercées sur certains stocks par les pêcheurs, plus précisément par rapport aux montaisons du saumon dans le détroit de Géorgie et dans le Fraser, ont fait l'objet de lourdes controverses, comme d'ailleurs l'a fait la manière même dont ces règlements ont été imposés. Sachant qu'il était urgent d'agir pour protéger les stocks de saumon quinnat surexploités, le Ministère décrétait, le 11 février dernier, que les limites minimales de saumon quinnat par sac seraient réduites tout le long de la côte, que cette pêche particulière serait interdite en hiver, que l'interdiction de faire la pêche sportive du quinnat dans le Fraser ne serait pas levée, et que dorénavant l'utilisation de lests automatiques serait proscrite.

Les pêcheurs sportifs, ainsi que ceux qui ont des intérêts commerciaux dans la pêche sportive, s'opposèrent vigoureusement à ces changements et, en leur nom, le Conseil consultatif de la pêche sportive a avancé une contre-proposition en sept points qui, à son dire, aiderait tout autant les remontés du quinnat, mais sans exercer d'effet défavorable sur les occasions de pêche sportive, ni sur les industries qui la soutiennent. Les autorités ont imposé un moratoire aux changements envisagés (à l'exception de l'interdiction touchant l'usage des lests automatiques, non munis de dispositifs de dégagement rapide et de la fermeture du Fraser à la pêche du quinnat) tandis que la contre-proposition était étudiée. Elle a été adoptée par la suite.

Les règlements actuels de la pêche du saumon dans les eaux de marée comportent une limite de prise quotidienne de quatre saumons donc, en hiver (soit du 1<sup>er</sup> décembre au 31 mars), deux peuvent être des quinnats. La limite de prise quotidienne est fixée à deux ou huit saumons. On fait respecter la limite annuelle de 30 saumons quinnat au moyen de cartes poinçonnées. Divers règlements régissent le nombre de lignes par bateaux et l'usage de lests automatiques non munis de dispositifs de dégagement rapide est frappé d'interdiction. La taille minimale du quinnat est fixée à 45 cm (18 po.) et 30 cm (12 po.) pour les autres espèces.

En plus de ces règlements généraux, certaines restrictions ont été imposées quant à la taille et au nombre de poissons qu'il est permis de prendre dans certaines zones et, dans un but de conservation, les autorités imposent des fermetures locales.

De nouvelles restrictions ont été imposées, plus tôt cette année, aux termes d'un programme visant à "enrayer le déclin des stocks du quinnat en Colombie-Britannique..."<sup>13</sup>. Assorties de mesures restrictives des prises commerciales de cette espèce, ces mesures, visant à limiter le nombre de prises par sac des pêcheurs sportifs, ont été imposées dans le secteur nord de la province.

Mes recherches ont révélé qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas de programme de surveillance de la sorte nécessaire pour évaluer l'impact de ce genre de mesures réglementaires. On ne sait donc rien de leur efficacité. D'autant plus que l'analyse sur laquelle on a fondé les dernières restrictions de pêche sportive était pour le moins élémentaire.

Nous disposons de très peu de moyens d'évaluer l'efficacité des règlements touchant la pêche sportive par rapport aux buts visés. En outre, il faudra attendre plusieurs années avant de pouvoir évaluer les résultats de ces nouvelles mesures de contrôle et, de toute manière, je crains que le Ministère n'ait pas les données de base qu'il lui faudrait pour le faire.

Ce manque de données valables est, en grande partie, responsable des disputes qui entourent la politique de pêche sportive. La plupart des pêcheurs sportifs, ainsi que la plupart des groupements qui les représentent, sont manifestement disposés à accepter les mesures de contrôle nécessaires à la conservation des stocks, dont ils dépendent pour leur agrément. Il est tout aussi évident cependant qu'ils n'accueilleront favorablement de telles mesures que s'il y a lieu de supposer qu'elles s'imposent nécessairement et qu'elles atteindront les buts visés. Tant que le Ministère ne pourra pas étayer ses nouveaux règlements sur des données plus solides, il continuera de s'exposer à la critique et à provoquer la résistance. Si on ne s'assure pas de l'appui des milieux de pêche sportifs et si on ne leur inspire pas confiance, il faudra s'attendre à ce que la gestion de la ressource, aussi bien que les occasions de pratiquer cette pêche sportive en souffrent.

### **PRIORITÉS DES POLITIQUES DE LA PÊCHE SPORTIVE**

Je passe maintenant de la situation présente à l'orientation ultérieure des politiques de pêche. Il est clair que nous devons à la fois relever un défi et profiter d'une occasion: le défi se pose sous la forme d'une concurrence de plus en plus aiguë entre les usagers commerciaux, sportifs et autochtones pour les stocks de saumon; du même coup, l'occasion nous est offerte d'élaborer une politique lucide qui reflète les besoins précis de tous les groupes concurrents.

Il faudra accorder la priorité à la mise au point d'un système d'information valable sur laquelle on puisse fonder des décisions efficaces quant à la gestion des pêches. Entretemps, la politique de la pêche sportive devra être prudemment conservatrice et aussi simple que possible. Il faudra la concevoir en tant que point de départ à partir duquel on pourra apporter des raffinements au fur et à mesure qu'on acquerra des données sur les stocks et sur l'impact de l'effort de pêche, ce qui devrait éventuellement ouvrir la voie à une plus grande diversité d'occasions de pêche sportive.

### **La pêche sportive et les politiques de pêches**

Jusqu'à tout récemment, les gestionnaires de la ressource ne se souciaient guère de la pêche sportive. Mais son expansion nouvelle, de pair avec les pressions croissantes exercées sur cette pêche par d'autres utilisateurs, a rendu nécessaire l'adoption d'une politique de la pêche sportive cohérente. Le Ministère a commencé à s'en rendre compte, mais il conçoit la pêche sportive de telle manière qu'il la maintient maladroitement intégrée à ses politiques générales de pêche. Au dire même du Ministère:

Le but d'ensemble de la gestion de la pêche sportive est de satisfaire autant que possible aux besoins d'une pêche sportive en croissance sans que les autres groupes d'utilisateurs n'en subissent des conséquences néfastes.

Cette attitude plutôt vague et réticente est inadéquate, compte tenu du grand nombre de pêcheurs sportifs ainsi que de l'ampleur de la pêche sportive et des fortes pressions qu'elle exerce sur les stocks de poisson. La concurrence pour la récolte étant ce qu'elle est aujourd'hui, la pêche sportive doit fatalement empiéter sur les autres, et vice-versa.

Les organismes de pêche sportive s'accordent pour dire que le Ministère se désintéresse de cette pêche:

Il est bien évident que le Ministère n'a pas de politiques à l'égard de la pêche sportive. Il ne reconnaît pas les pêcheurs sportifs à titre d'utilisateurs légitimes de la ressource...<sup>15</sup>

Ce reproche fait école: le Ministère ne s'est jamais doté d'une Direction générale de la pêche sportive; la série de statistiques sur les récoltes des pêches sportives a été abandonnée, il y a quelques années; aujourd'hui, il n'y a que deux ou trois de ses fonctionnaires que s'intéressent principalement à la pêche sportive; et la législation actuelle fait preuve d'une indifférence désespérante vis-à-vis de cette pêche.

L'attitude de méfiance, que cette situation a fait naître dans les milieux de la pêche sportive, n'est guère susceptible d'inspirer la coopération des pêcheurs sportifs, encore moins de s'assurer de leur appui. Le premier pas vers la réforme de la politique des pêches devrait être de dissiper cette méfiance. On pourrait y parvenir en proclamant une politique de pêche claire et sans équivoque, qui prenne un engagement envers la pêche sportive. Je recommande donc que:

- 1. La politique du Gouvernement reconnaisse catégoriquement la pêche sportive comme une pêche de plein droit, ayant sa valeur propre et utilisant d'une façon importante les ressources halieutiques, et cela devrait**

**paraître sous forme d'engagements de ressources en capitaux et en main-d'oeuvre.**

En d'autres circonstances, une telle déclaration ne s'imposerait pas. Mais dans la conjoncture actuelle, une déclaration de politique officielle, qui engage le Ministère dans la gestion de la pêche sportive, s'impose comme une démarche préliminaire en vue de rehausser sa crédibilité auprès des pêcheurs sportifs et de se mériter la confiance et l'appui des milieux de pêche sportive, dont il a besoin.

Le Ministère ne peut pas déterminer le nombre de personnes ni la valeur des fonds engagés actuellement dans la pêche sportive parce qu'il n'est pas doté d'un organisme central quelconque chargé d'administrer cette pêche; il estime toutefois que ses activités de gestion et de mise en application des règlements de la pêche sportive, dont la responsabilité est partagée entre divers fonctionnaires affectés principalement à d'autres tâches, réclament 17 années-personnes ainsi que d'autres engagements évalués à \$200,000. Je ne saurais dire ce qui constituerait une affectation adéquate (je propose d'ailleurs, au chapitre 19, que le Ministère mette la question à l'étude) mais, dans le contexte d'un budget régional de \$85,000,000 et d'un personnel de plus de 1,200 employés, je conclus sans la moindre hésitation que les dispositions actuelles sont inadéquates.

**Objectifs des politiques**

Le but d'ensemble des politiques des pêches, tel que défini dans mon mandat, est d'assurer que les ressources halieutiques seront utilisées de manière à ce qu'on puisse en retirer les meilleurs avantages socio-économiques possibles. Ceci revient à soulever deux questions fondamentales quant à la politique de la pêche sportive: quelle proportion de la récolte disponible conviendrait-il d'attribuer aux pêcheurs sportifs et comment cette quote-part devrait-elle être répartie entre eux? Ces questions exigent une bonne compréhension des valeurs élémentaires qu'engendre la pêche sportive et de la manière dont les mesures réglementaires les touchent.

*Valeur de la pêche sportive* On ne saurait estimer la valeur provenant de la pêche sportive uniquement à partir de celle du poisson capturé. Cette mesure est valable quand on l'applique à la valeur provenant des pêches commerciales, mais n'a qu'une valeur marginale en ce qui concerne la pêche sportive, dont la valeur découle principalement de l'activité récréative associée à cette pêche. La qualité de cette activité dépend sans contredit de l'occasion pure et simple de pouvoir faire une prise. C'est en définitive cette occasion de pêche, et non la valeur du produit, qui en constitue l'attrait principal pour la plupart des pêcheurs sportifs. C'est la raison pour laquelle la plupart d'entre eux investissent en engins, en provisions

et en services des sommes de loin supérieures à ce qu'il leur en coûterait d'acheter leur poisson au marché. C'est aussi la raison pour laquelle plusieurs aiment la pêche, même s'ils n'attrapent pas de poisson ou n'en mangent pas.

On ne peut pas non plus mesurer précisément les avantages de la pêche sportive en calculant les dépenses en engins de pêche et en services. Le pêcheur sportif n'ira pêcher que s'il s'attend à ce que le plaisir qu'il en retirera aura *plus de valeur* à ses yeux que les dépenses qu'il devra encourir. L'avantage net est donc le surplus de la valeur récréative sur les coûts. Bien que les dépenses en bateaux et en autres biens et services, dont il a été question précédemment dans ce même chapitre, soient un indice du montant de l'activité économique générée par ce sport, pour ce qui est de la valeur de cette pêche sportive, elles ne sont qu'un indice des coûts plutôt que des avantages.

La valeur économique de la pêche sportive, si on veut la comparer à celle des autres biens et services, doit être mesurée en fonction des sommes que les pêcheurs sportifs seraient disposés à y consacrer, et non pas à celui des achats qu'ils font pour agrémenter leur activité de pêche. Il existe une grande confusion à ce sujet. La valeur d'un spectacle filmé, par exemple, ne peut pas être mesurée par ce que le spectateur dépense en frais de déplacement pour se rendre au cinéma, acheter son pop-corn ou veiller à la garde de ses enfants, mais bien parce qu'il est prêt à payer pour son billet. Dans le cas du cinéma, les entrepreneurs perçoivent les prix que le marché accepte de payer et leurs recettes reflètent ainsi la valeur accordée à leur produit aux yeux du public. Dans le cas de la pêche sportive, le Gouvernement n'exige pas ce que le marché accepterait de payer, mais néanmoins la prédisposition des utilisateurs à payer est l'exacte mesure de la valeur de ce que représente la pêche sportive.

Comme les gouvernements canadiens n'ont pas cherché à exploiter les revenus de la pêche sportive au maximum, la plupart des avantages qui en dérivent vont aux pêcheurs eux-mêmes plutôt qu'aux propriétaires des ressources (c'est-à-dire, le peuple canadien dans son ensemble). On peut invoquer des arguments socio-politiques pour justifier une telle politique, mais il n'en demeure pas moins qu'elle a pour effet d'éliminer tous les indices économiques qui nous permettent de mesurer directement les sommes engagées. On doit se rabattre sur des estimations fondées sur des données indirectes.

Des études, menées en Colombie-Britannique ainsi que dans les États de Washington et de l'Oregon, indiquent que le pêcheur sportif moyen serait prêt à payer \$15 par jour pour avoir l'occasion de participer à la pêche en eau salée et \$25 par jour afin de faire partie de concours de pêche en eau salée ou pour la pêche à la truite arc-en-ciel en eau douce.<sup>16</sup> Ces données sont très approximatives et

elles remontent à 1977, mais elles permettent néanmoins, dans une certaine mesure, de déterminer la valeur de la pêche sportive. Si on appliquait ce chiffre de \$15 par jour aux activités de pêche en eau salé en 1981, on obtiendrait une valeur d'ensemble dérivant de la pêche sportive dans les eaux de marée d'environ \$30,000,000.

La valeur réelle des occasions de la pêche sportive à cet égard dépend de la qualité de l'expérience récréative qu'elles offrent. La reconnaissance des facteurs qui influent sur cette pêche revêt donc une importance décisive lors de l'élaboration des politiques de la pêche sportive. C'est l'occasion de pêcher qui prime, mais beaucoup d'autres facteurs entrent en cause.

...si le saumon est la clé, ou encore l'axe de la roue, peut-être que les autres facteurs (la fraternité, le désir de se perfectionner, l'aspect de la concurrence et l'occasion de s'évader des exigences du travail, des devoirs familiaux et des obligations sociales) sont les rayons et la jante de cette roue qui actionne la motivation... nous donnant ainsi une image plus complète de ce qu'est la pêche sportive et de ce qu'elle signifie pour ceux qui s'y adonnent.<sup>17</sup>

Plusieurs de ces facteurs débordent les compétences des gestionnaires qui n'ont évidemment que peu d'influence sur la camaraderie, le temps, le paysage, et ainsi de suite. Mais les autorités des pêches ont en main la clé de cette expérience récréative passionnante; ils réglementent l'occasion de prendre du poisson. Et par cette réglementation de l'accès, du nombre des prises, des limites d'engins et autres, ils exercent un contrôle sur le pêcheur sportif et décident s'il pourra, avec un petit peu de chance, un petit peu d'adresse et un effort suffisant, récolter une prise satisfaisante.

Les éléments essentiels de la pêche sportive sont l'espoir et le risque; l'espoir qu'une journée sur l'eau rapportera quelques beaux poissons et le risque de perdre son temps et son argent. La meilleure façon de tuer cette envie d'aller pêcher est d'éliminer ces deux éléments... Un pêcheur continuera d'aller à la pêche jour après jour sans jamais prendre de poisson. Mais si vous lui dites qu'il ne peut plus aller à la pêche que pour prendre un seul poisson, et qu'il ne peut pas, pour cela, se servir de son leurre préféré, alors vous lui enlevez l'espoir et le goût du risque et il n'a plus du tout l'envie d'aller à la pêche.<sup>18</sup>

Ainsi, si elles veulent valoriser la pêche sportive, les autorités devront s'efforcer de préserver et multiplier les occasions de prendre "quelques beaux poissons", de sor-

te qu'il faudra envisager les politiques en fonction de l'effet d'accroissement ou de diminution qu'elles pourraient avoir sur ces occasions dans les limites imposées par celles mêmes de la récolte disponible, ainsi que par celles des autres utilisateurs.

**Les choix fondamentaux** Le choix fondamental consiste, soit à répartir la récolte disponible entre un plus grand nombre de pêcheurs, c'est-à-dire augmenter le nombre des participants aux dépens de la qualité de l'expérience de chacun, soit à contrôler les effectifs de pêche de façon à ce qu'un nombre moindre d'entre eux puisse jouir d'une occasion de pêche plus intéressante. Traditionnellement, la réglementation a penché vers le premier de ces deux choix: la pêche sportive est restée accessible à tous, les contrôles s'exerçant sur la prise, qui fut réduite progressivement par le biais de restrictions du nombre de poissons que pouvait garder chaque pêcheur, et par le biais des restrictions sur les engins permis et des fermetures. Mais tant que le nombre possible de pêcheurs sportifs continue d'augmenter et que celui des prises disponibles ne le suit pas, la poursuite de cette politique entraîne la détérioration graduelle des occasions et, partant, de la valeur globale de la pêche sportive. Si l'on en juge par les réactions, on a peut-être atteint ce point de détérioration l'an dernier, alors qu'a été avancée la proposition visant à limiter la prise quotidienne à un seul quinnat. Il est évident que toute réduction ultérieure mettrait virtuellement fin à cette occasion de pêche sportive.

Une autre approche consiste à contrôler la pression totale qui s'exerce sur les stocks en réglementant l'accès à la pêche, ainsi qu'en réprimant l'expansion du nombre de pêcheurs, sauvegardant ainsi la possibilité pour eux de faire des prises satisfaisantes. Par conséquent, compte tenu de l'augmentation soutenue des pressions exercées sur la pêche sportive, des perspectives décourageantes de voir augmenter à court terme et de façon raisonnable les prises disponibles de la pêche sportive, et des faibles limites de prises actuellement en vigueur, c'est dans le sens de ce second élément qu'il faut orienter la politique, du moins, pour l'instant.

Je recommande, par conséquent, qu'on réoriente la politique ainsi:

2. **Les politiques de pêche sportive doit viser la sauvegarde de la qualité des avantages de la pêche sportive, ce qui entraîne la réduction du taux d'expansion de l'effort de pêche sportive et le maintien des taux moyens de prises jusqu'à ce que le niveau de récolte disponible puisse être accru.**

J'ai discuté, au chapitre 4, des possibilités d'augmenter les stocks à notre disposition en améliorant davantage les montaisons; au chapitre 5, j'ai exposé la manière dont la mise en valeur pourrait repeupler les stocks de saumons

quinnat et argentés dans le détroit de Géorgie. Toutefois, que ces mesures s'avèrent efficaces ou non, la gestion de la pêche sportive exige qu'on réglemente les privilèges de pêche sportive et qu'on assure d'une meilleure documentation sur les impacts de cette pêche. C'est sur ces questions que je me pencherai d'ici la fin du présent chapitre.

### LA RÉGLEMENTATION ET SES MOYENS

L'instrument fondamental pour réglementer les pêches sportive est le permis, qui est enfin en place. Les droits et les obligations enchâssés dans ces permis offrent un moyen assez souple d'atteindre les objectifs de la pêche sportive. Je propose qu'on retienne le régime d'émission des permis de pêche sportive dans les eaux de marée (eaux salées), mais qu'on le simplifie à certains égards et qu'on le modifie pour qu'il serve au mieux les buts de la politique de pêche.

#### Permis

Je propose d'abord qu'on amalgame le permis de pêche sportive en eau salée du Gouvernement fédéral et le permis de pêche sportive en eau douce du gouvernement de la Colombie-Britannique en un seul et même document. Il y a un grand nombre de pêcheurs sportifs qui pêchent aussi bien en eau salée qu'en eau douce et la multiplicité des autorisations relatives au poisson et à la faune de la part des deux gouvernements, par voie de leurs réseaux séparés de fonctionnaires dispensateurs de ces autorisations, est devenue incommode à l'extrême. Les gouvernements devraient décréter des dispositions simples et pratiques d'émission des permis et, du même coup, l'emploi des mêmes agents pourraient leur permettre de réaliser des économies certaines.

- 3. Les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique doivent collaborer à l'intégration des permis de pêche sportive en eau douce et salée, de façon que les deux permis puissent être obtenus à l'aide d'une seule pièce ou d'un seul document que tout agent peut émettre.**

Le moyen d'action le plus pratique, semble-t-il, serait de recourir à un timbre pour chacune des deux pêches, qu'on pourrait apposer séparément ou ensemble sur un permis de pêche sportive unique. On m'a donné à entendre que des fonctionnaires des deux gouvernements ont déjà étudié la faisabilité de prendre des mesures conjointes et, bien qu'il ne semble pas se présenter de difficultés techniques insurmontables, aucun arrangement n'a encore été fait qu'à l'aspect pécunier de ce système.

À long terme, on ferait bien d'étudier la faisabilité d'élargir le régime d'émission des permis de manière à y ajouter des pêcheurs plus jeunes. On peut présumer qu'on a accordé l'exemption actuellement en vigueur à

ceux qui ont moins de 16 ans pour ne pas les grever de charges financières, mais on pourrait exiger qu'ils se procurent des permis, moyennant une charge symbolique ou même gratuite. Cela regrouperait tous les pêcheurs sous un même régime réglementaire et permettrait d'obtenir des données plus complètes. Tout changement en ce sens serait évidemment plus convenable s'il était effectué de pair avec une modification compatible des règlements de pêche en eau douce du gouvernement provincial. Je propose donc que:

- 4. Les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique examinent s'il est rentable d'étendre le régime d'émission des permis de pêche sportive de façon à ce que soient rejoints aussi les pêcheurs plus jeunes, peut-être à la faveur d'un permis émis sans frais ou moyennant une somme purement nominale.**

Un tel changement pourrait inciter les jeunes pêcheurs à mieux apprécier les occasions qu'ils ont de faire la pêche, ainsi que la nécessité de conserver la ressource. Cela découragerait en outre la soi-disant habitude qu'ont certains pêcheurs sportifs d'attribuer leurs prises aux enfants qui les accompagnent pour contourner les règlements de limite quotidienne de prises.

#### Droits des permis

Les droits imposés aux permis de pêche sportive en eau salée, à l'heure actuelle, sont minimes: ils restent bien au-dessous de la valeur du poisson que les pêcheurs prennent en moyenne. De fait, le droit de cinq dollars perçu des pêcheurs résidents est de loin inférieur à la valeur d'un saumon de taille moyenne. Ainsi, pour mieux accorder les droits de pêche avec la valeur des ressources utilisées, aussi bien que pour appuyer les mesures que je propose en vue d'un engagement plus ferme envers la cueillette de données sur la pêche sportive et aussi envers sa gestion, je recommande que:

- 5. Les droits des permis de pêche sportive en eaux salées soient doublés.**

Cette modification rapprochera quelque peu les redevances de pêche en eau salée de celles que retire le Gouvernement provincial pour la pêche en eau douce, bien qu'il subsiste entre les diverses catégories de permis certaines différences dont il faudra réviser. J'ai proposé, au chapitre 5, que la moitié des revenus tirés de l'émission des permis de pêche sportive soit affectée à la mise en valeur de la ressource et que l'autre moitié finance le programme élargi de gestion et de collecte de données que je prône dans les paragraphes qui suivent.

En plus de hausser les revenus, les droits accrus tendront à ralentir l'augmentation du nombre de pêcheurs en détournant de la pêche ceux pour qui elle n'a qu'une valeur marginale. Elles aideront ainsi à maintenir la qualité des occasions de pêche sportive.

D'aucuns s'objectent à l'idée d'exiger des droits plus élevés pour jouir du privilège, alléguant qu'une telle mesure frappe le plus durement les moins fortunés. Ce point, qui mérite d'être retenu, est d'ailleurs à l'origine des droits réduits à l'intention des personnes âgées et autres prévus en pareils cas. Mais les droits perçus sur les permis de pêche sportive sont, en général, plutôt légers à comparer aux autres dépenses, souvent importantes, que font les pêcheurs en vue de pratiquer la pêche sportive de sorte que, l'argument voulant que l'augmentation des droits de pêche est "injuste", n'apparaît pas très convaincant. En outre, les pêcheurs sportifs doivent reconnaître qu'ils prennent des poissons de grande valeur qui, s'il en était autrement, pourraient rapporter beaucoup aux pêcheurs commerciaux. Les occasions de pêche sportive sont exceptionnellement attrayantes le long de la côte de la Colombie-Britannique et il est raisonnable d'attendre, comme le suggèrent les termes de mon mandat, que ceux qui en profitent paient d'une certaine façon le privilège d'y avoir accès.

#### **Cartes à poinçonner, étiquettes et limites de prises annuelles**

Comme je l'ai expliqué plus tôt dans ce même chapitre ainsi qu'ailleurs dans le présent rapport, il existe un urgent besoin d'alléger les pressions exercées sur les stocks de saumon quinnat et argenté qui supportent la plus grande partie de la pêche sportive. Les propositions, ici avancées, visent à atteindre ce but tout en évitant que la qualité des occasions de pêche ne se détériore davantage.

Le permis en vigueur aujourd'hui comporte une carte à poinçonner qui limite son détenteur à un total de prises annuel de 30 saumons quinnat. Cette disposition est insuffisante à plusieurs égards:

- i) les meilleurs renseignements disponibles, dont certains ont déjà été commentés dans le présent rapport, semblent indiquer que la limite de prise annuelle de 30 saumons quinnat n'aura que très peu d'influence sur les prises globales, étant donné qu'un très petit nombre de pêcheurs en prennent davantage;
- ii) le règlement en question veut que les pêcheurs sportifs fassent la distinction entre les diverses espèces de saumon, mais il est probable qu'un grand nombre de pêcheurs occasionnels sont incapables de faire une telle distinction;
- iii) le règlement ne s'applique pas au saumon argenté, mais les données récentes indiquent que, comme c'est le cas pour le saumon quinnat, il se présente une nécessité urgente de préserver plusieurs stocks de saumon argenté;
- iv) le règlement ne s'appliquant qu'au saumon quinnat, il frappe plus durement ceux qui font la pêche sportive où cette espèce prédomine;

- v) le règlement impose sans distinction les limites généreuses à tous les pêcheurs, bien que la plupart d'entre eux n'en prennent pas autant et que quelques-uns seraient prêts à payer pour en prendre davantage.

Afin de redresser la situation et sauvegarder la qualité des occasions de pêche sportive, je propose ce qui suit:

- 6. En 1983, le permis de pêche sportive dans les eaux salées doit comporter une partie à être poinçonnée qui limiterait le détenteur à 30 saumons, quelle qu'en soit l'espèce.**
- 7. De simples étiquettes en matière plastique doivent être disponibles à \$2 chacune et apposées à tout saumon au-delà de la limite fixée par le permis.**

Les avantages respectifs des étiquettes et des cartes à poinçonner ont déjà fait l'objet d'études détaillées. La plupart des observateurs s'accordent pour dire que les étiquettes constituent *un meilleur moyen de contrôler les prises* que les cartes à poinçonner, parce que plus souples, plus visibles et qu'elles assurent qu'on respecte mieux le règlement; mais elles coûtent beaucoup plus cher. Ma proposition vise à favoriser la souplesse sans qu'il en coûte trop cher. Comme la carte à poinçonner autorise chaque détenteur de permis à prendre jusqu'à 30 saumons, il n'y en a pas beaucoup d'entre eux qui se procureront des étiquettes (rappelons que presque 40 pour cent des pêcheurs ne prennent pas de poisson du tout et qu'une faible proportion d'entre eux – peut-être six pour cent – en prennent plus que 30 poissons par année). En outre, je propose un minimum d'exigences quant à l'administration de cette pêche, qui est la source principale des coûts estimatifs de l'imposition d'étiquettes. Je propose qu'on utilise de simples étiquettes qu'on pourra détacher de feuilles de plastique, comme celles dont on se sert au Nouveau-Brunswick, et qu'on émette ces étiquettes sans restriction, moyennant un droit uniforme, aux pêcheurs de toutes les catégories. On ne devrait pas interdire les transferts de permis, ce qui disposerait de la nécessité de tenir des registres liant telle et telle étiquette à tel et tel permis.

Ces dispositions mettront à la portée de tous les pêcheurs sportifs les mêmes possibilités de prendre du saumon; les plus enthousiastes d'entre eux pourront continuer d'en prendre de grandes quantités à condition de payer en supplément pour ce qu'ils exigent en plus de la ressource; les diverses espèces de saumon ainsi que les divers groupes géographiques de pêcheurs qui en dépendent seront traités de manière plus adéquate; et les revenus tirés de la pêche sportive seront mieux appropriés à la valeur des ressources utilisées.

#### **Pêcheurs sportifs étrangers**

Plus de 30,000 pêcheurs étrangers ont payé pour le privilège de pêcher le long de la côte du Pacifique du Cana-

da, l'an dernier. Ces visiteurs contribuent fortement au tourisme et de nombreux établissements de séjour, de nombreuses entreprises de bateaux affrétés et de services divers dépendent principalement d'eux pour vivre.

Si l'on en juge par le désir apparent de ces nombreux pêcheurs étrangers de payer pour pouvoir pêcher au Canada, et surtout le long de la côte du Pacifique, le but d'accroître au maximum les avantages socio-économiques offerts, tirés de ces ressources halieutiques, impose qu'on continue d'offrir l'occasion de pêcher à cette classe particulière de pêcheurs sportifs. Mais par opposition à la pêche par les Canadiens (qui profitent des premiers avantages, qu'ils les paient ou non), les avantages que retire le peuple canadien de la pêche sportive des pêcheurs étrangers proviennent presque entièrement des dépenses qu'ils engagent dans cette activité. Effectivement, en autant qu'ils prennent du poisson qui autrement serait disponible aux Canadiens, ils imposent un coût.

C'est ce qui justifie la pratique actuelle d'imposer des droits plus élevés aux pêcheurs étrangers. La recommandation que j'ai faite plus tôt d'imposer des droits doubles aura pour effet d'augmenter le prix des permis de pêche émis aux étrangers à \$40 et celui des permis de trois jours à \$20, de sorte que, pour l'instant, il n'y a pas lieu d'apporter d'autres changements.

### Bateaux affrétés et guides professionnels

La rapide croissance que connaît la pêche sportive depuis deux décennies a entraîné une forte augmentation de la demande des guides de pêche professionnels, de bateaux affrétés, d'hébergement et d'une foule d'autres biens et services. Aux fins de cet exposé, je ne parlerai pas de toutes ces entreprises qui fournissent aux pêcheurs des biens et services, à terre, comme les équipements de pêche, le gîte, les appâts et ainsi de suite, car la politique de pêche n'influe qu'indirectement sur ces entreprises. Ce qui m'intéresse ici, ce sont les entreprises qui rendent aux pêcheurs des services professionnels comme l'usage d'un bateau et le recours aux services de marins et des guides professionnels.

Ceux qui affrètent des bateaux de pêche recherchent des occasions de pêche de la même qualité que celle que recherchent les autres pêcheurs sportifs, et les opérateurs de ces bateaux leur rendent un service utile en leur permettant d'élargir le champ de leurs activités.

...cette industrie est sujette à l'influence prédominante de deux facteurs: la capacité de payer des clients éventuels (c'est-à-dire, le grand public) pour jouir de la pêche sportive et la probabilité que la dépense sera justifiée du point de vue de la valeur récréative et d'en tirer quelque bonnes prises.<sup>20</sup>

Nonobstant le nombre surprenant de désaccords entourant la question de décider si les activités des guides professionnels et de bateaux affrétés constituent un élément de pêche sportive ou commerciale, je n'hésite pas un instant à classer ces activités dans la catégorie des entreprises commerciales. Toutefois, elles sont foncièrement différentes de ces entreprises communément qualifiées de commerciales; tandis que l'industrie halieutique commerciale procède la production et à la vente du poisson, celle de l'affrètement de bateaux et la location de services de guide professionnels concerne l'apport de services et d'équipements de pêche sportive. Ni les prix que perçoivent ces entreprises, ni leurs revenus globaux, ne sont en corrélation étroite avec la quantité de poissons que prennent leurs clients.

*L'affrètement des bateaux* L'affrètement de bateaux se fait sous diverses formes qu'on peut classer approximativement dans quatre catégories: *les hôtels flottants*, c'est-à-dire les gros bateaux, qui voguent généralement loin des côtes dans les parages des meilleurs bancs de poisson et qui offrent aux pêcheurs sportifs toute la gamme de services d'hébergement et autres qu'on obtient dans les hôtels; *les bateaux affrétés avec guides professionnels*, qui sont généralement des bateaux de 12 à 45 pieds avec les services d'un guide professionnel et qui sont affrétés à l'heure ou à la journée; *les bateaux d'agrément*, qui offrent, à bas prix, des occasions de "pêche agréable" aux novices, et *les services de guides professionnels*, qui sont offerts indépendamment des bateaux affrétés et qui sont rémunérés à l'heure ou à la journée.<sup>21</sup>

Les petits bateaux, qu'on affrète sans capitaine ou sans guide, ne sont pas à proprement parler des bateaux affrétés; la location d'un bateau "coque nue" est semblable à celle des appareils et accessoires de pêche et elle ne constitue pas un problème particulier pour les politiques de pêche.

Comme c'est le cas pour un très grand nombre d'autres questions relatives à la pêche sportive, les données statistiques sur les activités d'affrètement de bateaux sont très rares et, jusqu'à l'an dernier, on n'en avait pratiquement pas. En vertu d'un programme d'enregistrement volontaire des guides professionnels et des bateaux affrétés, lancé par le Ministère en 1981, environ 500 guides et 600 bateaux ont été enregistrés, dont on croit qu'ils représentent à peu près 80 pour cent de ceux qui sont engagés dans cette entreprise.<sup>22</sup> Une enquête supplémentaire, cherchant à obtenir de plus amples renseignements de ceux qui s'étaient enregistrés quant à la nature de cette industrie et à son envergure, n'a pas donné les résultats souhaités; on n'a obtenu que peu de réponses en raison d'une longue grève des postes, que du ressentiment suscité par l'annonce de l'imposition de nouveaux règlements de pêche sportive, qu'une certaine méfiance quant aux raisons pour lesquelles le Ministère faisait enquête et qu'une conjoncture

économique défavorable qui a forcé certaines entreprises à suspendre leur activité pour toute la durée de la saison de pêche.<sup>23</sup> Le Ministère a distribué par la même occasion des copies d'une Formule des guides professionnels de la pêche sportive que les récipiendaires étaient libres ou non de remplir et retourner au Ministère mais, là encore, le nombre de réponses s'est avéré très faible, de sorte qu'on est toujours à court de renseignements valables sur les activités de bateaux affrétés.

**Permis de bateaux affrétés** Le manque de données relativement à ce secteur important et dynamique des pêches et l'utilisation qu'on y fait de la ressource constitue une entrave sérieuse à la bonne gestion ainsi qu'à l'élaboration de politiques de ces activités d'affrètement. Je propose par conséquent que les bateaux affrétés soient tenus de se procurer des permis, comme tous les autres bateaux de pêche commerciale, dans le but principal d'obtenir des données utiles quant à la taille et à la structure de cette industrie et de ses prises:

**8. Ceux qui pourvoient le pêcheur sportif d'un bateau et d'un guide doivent être astreints à l'obligation de se procurer un permis pour chacun des bateaux qu'ils affrètent:**

- i) le permis serait émis par le Ministère à un coût annuel de \$50;
- ii) le détenteur du permis devrait garder un simple journal de bord par bateau énonçant le nombre de pêcheurs, leurs prises et d'autres renseignements connexes à l'usage du Ministère.

On devrait voir à ce que les journaux de bord soient tenus à jour en autorisant le Ministère à révoquer ou refuser de renouveler les permis.

Le coût que je propose pour ces permis est le même que je propose pour les autres permis de pêche commerciale. L'imposition de ces droits vise à financer uniquement l'administration de cette pêche. En ce qui a trait à la production de revenus et de redevances, le prélèvement direct de frais des pêcheurs eux-mêmes, soit sous la forme de droits, soit au moyen de permis et d'étiquettes, constitue un meilleur moyen, tel que je l'ai proposé antérieurement dans le présent chapitre. Compte tenu de l'imposition de ces frais universel à tous les pêcheurs sportifs, on ne saurait justifier celle de contributions additionnelles de la part de ceux qui fournissent divers services aux pêcheurs sportifs, ni l'imposition de droits spéciaux à ceux qui affrètent leurs bateaux, comme s'ils étaient différents des quatre opérateurs, à terre, qui fournissent aussi des services aux pêcheurs sportifs.

D'aucuns ont suggéré qu'on limite les permis de bateaux affrétés comme on le fait pour d'autres permis de pêche commerciale. Mais dans le cas de ces derniers, le but des restrictions est de contrôler le pouvoir de pêche

afin qu'il ne dépasse pas le niveau requis de récolte du poisson. Comme ce risque ne se présente pas dans la pêche sportive, il n'est pas nécessaire d'imposer une telle limite. La pêche sportive croît au fur et à mesure qu'augmente la demande pour les services qu'elle requiert, exactement de la même manière que croissent l'industrie hôtelière et les autres entreprises touristiques; et, à l'encontre des pêches commerciales surexploitées, la production augmente à mesure que l'industrie prend de l'ampleur.

Certaines des inquiétudes exprimées au cours des audiences publiques de la Commission concernant l'imposition de restrictions aux bateaux affrétés découlent du souci plus fondamental de contrôler les prises des pêcheurs sportifs. Il est indéniable que la proportion de la récolte disponible attribuée à la pêche sportive constitue un élément important de la politique des pêches; et les prises effectuées à partir de bateaux affrétés font partie de cette récolte sportive. Mais la question de déterminer si les pêcheurs sportifs choisissent de se fier à leur propre équipement et à leurs seules aptitudes plutôt que de louer de l'équipement et en compenser d'autres pour leur expertise n'est pas l'affaire du Gouvernement.

Les politiques de pêche devrait contrecarrer le moins possible le choix des pêcheurs quant à leur manière préférée de faire la pêche et, dans les limites imposées par la disponibilité du poisson, elle devrait favoriser la plus grande diversité d'options possibles afin d'enrichir les occasions de pêche.

Les politiques devraient s'abstenir de faire des distinctions quant aux services auxquels les pêcheurs sportifs font appel, aussi bien qu'entre les entreprises de service. La proposition que je fais, à l'effet qu'on demande un permis à ceux qui affrètent des bateaux, vise donc à combler un manque important d'information, dont on a besoin pour surveiller et réglementer efficacement ce secteur de la pêche sportive.

**Guides professionnels de la pêche sportive** Les quelque 500 guides de pêche sportive en eau salée pratiquent leur métier à bord d'une grande diversité de bateaux ainsi qu'en vertu d'arrangements variables auprès de leurs employeurs et de leurs clients. Certains d'entre eux sont des guides professionnels à plein temps, plusieurs d'entre eux ont investi de fortes sommes dans leurs bateaux et équipement et ont une longue expérience. Un bon nombre d'entre eux sont des employés à temps partiel, étudiants, hommes et femmes qui travaillent ailleurs pendant l'hiver. Ils n'ont formé aucun groupe, exception faite d'une ou deux associations locales qui s'occupent surtout d'élargir leurs marchés.

Jusqu'ici, les guides de pêche sportive n'ont été astreints à aucune forme de réglementation. Mais il a souvent été question de les assujettir à un régime d'émission de permis du genre de celui qu'a décrété la direction géné-

rale du Poisson et de la Faune du gouvernement de la Colombie-Britannique à l'égard de la chasse et de la pêche en eau douce, lorsque la Commission a tenu ses audiences publiques et ses autres réunions. Les arguments avancés le plus souvent à l'appui de cette prise de position sont les suivants: le régime d'émission de permis permettrait d'identifier ceux qui pratiquent le métier de guide et favoriserait une meilleure communication entre eux en plus de nourrir leur sens professionnel; il présenterait, au moyen de la suspension ou de la révocation des permis, un moyen de faire respecter les règlements de sécurité aussi bien que les règlements de pêche. Il pourrait aussi constituer un moyen d'établir des normes de service et de compétences et il pourrait servir à mobiliser des revenus. Mais, comme d'autres l'ont souligné, les règlements du ministère des Transports embrassent déjà la question de la sécurité, il existe d'autres moyens de faire respecter les règlements des pêches, et les autres questions sont pour la plupart l'affaire des guides eux-mêmes. Du reste, les services de guides, y compris les services de guides occasionnels, apportent une contribution appréciable à l'industrie du tourisme et occasionnent la création d'emplois d'été très nombreux, que peu souhaiteraient voir diminuer.

En outre, l'établissement des permis de bateaux affrétés, qui fait ici l'objet d'une recommandation, aidera beaucoup à définir l'envergure et la portée de ce groupe de professionnels. En autant qu'ils travaillent pour le compte d'employeurs qui détiennent des permis et sont tenus responsables d'assurer le respect des règlements et la tenue correcte des journaux de bord à l'intention du Ministère, je ne vois pas quel utilité aurait l'établissement d'un régime de permis de guides. Si on le faisait, on surchargerait le Ministère d'un fardeau administratif et de dépenses inutiles, et aux yeux de certains pêcheurs à la ligne, cela pourrait porter à supposer que le Ministère a approuvé les compétences des guides, supposition que le Ministère ferait bien de ne pas encourager. Toutefois, on devrait encourager toute organisation des guides tant qu'elle ne cherchera pas à étouffer la concurrence. Ce sont ces raisons qui m'ont porté à conclure que le Ministère ne devrait se préoccuper d'émettre des permis aux guides de pêche, du moins, pas pour l'instant.

### **Règlements de la pêche sportive**

Le Ministère, en plus d'attribuer des permis et d'avoir imposé des limites générales aux prises, a mis en place une foule de règlements concernant la sorte d'engins que les pêcheurs sportifs peuvent légitimement utiliser, la taille des poissons qu'ils prennent, les zones où il leur est permis de pêcher, et ainsi de suite. Tous ces aspects de la question ont fait l'objet de longs débats au cours des audiences que j'ai présidées. Étant donnée l'utilité variable, selon les circonstances de telles mesures et leur influence réelle, je ne fais aucune recommandation précise à ce sujet.

Les règlements de pêche sportive de cet ordre devraient viser à protéger les stocks de poisson contre les méthodes de pêche destructrices. À part ça, je ne fais aucune autre recommandation, car elles pourraient être appliquées à tort et à travers et on les invoquerait ou les modifierait après consultation avec les milieux de pêche sportive. Je propose, plus loin dans le présent chapitre, qu'on impose provisoirement un plafond aux prises globales des pêcheurs sportifs, et les règlements pertinents devraient être considérés comme le moyen d'atteindre ce but. Les remarques qui suivent sont des observations pertinentes issues des enquêtes que j'ai faites.

*Fermetures locales* Dans les zones où le saumon immature s'assemble ou là où les adultes se concentrent alors qu'ils approchent de leurs frayères, la pêche non contrôlée pourrait ravager les stocks, ce qui fait que la décision politique de fermer ces zones à la pêche sportive est justifiée. Depuis les deux dernières années, le Ministère a décrété des fermetures locales des pêches commerciales et sportives plus souvent et plus sélectivement qu'auparavant.

Certains de ceux qui ont témoigné aux audiences publiques ont proposé qu'on ait recours aux fermetures locales de manière beaucoup plus flexible, surtout en ce qui a trait à la protection des bancs de poissons immatures, et en décrétant des "fermetures de courte durée", où les alevins séjournent au cours de leur migration. Toutefois, la portée de telles mesures est limitée par certaines considérations d'ordre pratique. Jusqu'ici, le pouvoir, qu'a le Ministère de recourir aux fermetures, a été limité par une exigence légale selon laquelle toute zone de pêche qu'on se propose de fermer doit être définie, et sa fermeture doit être sanctionnée, par un règlement approuvé par le Cabinet fédéral et publié dans la Gazette du Canada. J'ai proposé au chapitre 4, qu'on élimine cet obstacle. Mais il en subsiste d'autres. Étant donné que les zones fermées doivent être faciles à reconnaître pour les pêcheurs, leurs limites doivent être indiquées, soit par des éléments topographiques naturels, soit au moyen d'indicateurs artificiels. Ces derniers coûtent toujours très cher, surtout quand il s'agit de fermetures provisoires. Mais ce qui s'avère encore plus problématique, c'est l'annonce publique de ces fermetures, non seulement parmi les pêcheurs sportifs de la région, mais aussi parmi tous les pêcheurs sportifs, y compris ceux qui sont de passage.

On pourrait sans doute améliorer la gestion de la pêche sportive en décrétant plus souvent des fermetures locales lorsque la nécessité s'en fait sentir. On pourrait peut-être le faire plus souvent en collaborant avec les groupes locaux de pêcheurs sportifs dans certaines régions. Mais des difficultés d'ordre pratique limitent les possibilités d'imposer en grand nombre des fermetures locales provisoires qui pourraient autrement s'avérer théoriquement souhaitables.

**Restrictions quant à la taille** Les restrictions quant à la taille minimale ou maximale peuvent être conservées mais, abstraction faite de certains règlements spéciaux portant sur la pêche fluviale, la limite minimale est la seule qui a effet sur la côte du Pacifique. On a imposé des limites minimales de 45 cm (18 pouces) pour le saumon quinnat et de 30 cm (12 pouces) aux autres espèces de saumon à titre de mesures de conservation, pour protéger les poissons immatures. Mais de savoir si ces limites ont des conséquences bénéfiques est contestable. Les preuves plutôt minces dont on dispose, ici et aux États-Unis, indiquent que le taux de mortalité est très élevé pour le poisson relâché après capture, plus élevé surtout pour le petit poisson, notamment quand ce sont de pêcheurs inhabiles qui les manipulent pour retirer l'hameçon. Tant que la limite de prise quotidienne sera de vigueur, il serait peut-être possible, en réalité, de réduire le taux de mortalité des poissons en permettant aux pêcheurs de les garder et de les compter dans leurs prises quotidiennes.

Plusieurs facteurs entrent en jeu dans un tel cas: la fréquence des prises selon les types d'hameçons, le taux de mortalité des poissons trop petits qu'on relâche, le taux de survie normal des jeunes poissons jusqu'à leur taille adultes, et le nombre de petits poissons que les pêcheurs garderaient si cela était permis. Comme c'est le cas pour de très nombreuses questions se rapportant à la pêche sportive, on dispose de données insuffisantes quant à la pertinence de ces facteurs, mais il se pourrait fort bien que l'imposition conjointe de limites des prises quotidiennes et de limites quant à la taille influe de manière néfaste sur le taux de mortalité global des poissons.

Les restrictions quant à la taille amoindrissent aussi la diversité des occasions de pêche.

Il y a aussi que divers pêcheurs à la ligne sont attirés par des poissons de tailles différentes. La joie qu'éprouve un enfant à prendre un poisson, de quelque taille que ce soit et le désir de nombreux pêcheurs plus âgés de ne retenir qu'un ou deux madeleineaux pour assouvir leur modeste appétit nous viennent présentement à l'esprit. Ainsi en est-il de l'ambition d'un as pêcheur de prendre un gros poisson et, fort de son expertise, de le relâcher sain et sauf les petits qu'il aura pris... Dans l'ensemble, une pêche à accès non limitée, libre de toute restriction quant à la taille du poisson capturé, où les pêcheurs relâcheraient volontairement les saumoneaux qu'ils capturent, ne porterait pas atteinte aux stocks de saumon; elle enrichirait les occasions et l'expérience récréatives de très nombreux pêcheurs; et constituerait un moyen très simple de résoudre un problème dont on a grossièrement exagéré la complexité et dont on ne peut même pas prouver qu'il existe.<sup>24</sup>

On a suggéré aussi une règle exigeant que tout poisson sorti de l'eau soit retenu, mais il serait impossible de faire respecter une telle règle et, d'ailleurs, la limite de prise quotidienne inciterait les pêcheurs à violer la loi. D'autre part, si on permettait aux pêcheurs de garder volontairement leurs gros poissons, on faciliterait beaucoup la tâche de faire respecter le règlement et on ajouterait beaucoup au plaisir de nombreux pêcheurs occasionnels. Donc, faute de preuve que les restrictions quant à la taille servent vraiment à quelque fin de conservation, il vaudrait peut-être mieux les abolir en faveur de mesures plus efficaces, comme les fermetures locales où les jeunes poissons se rassemblent.

**Restrictions d'engins** La question de restreindre l'utilisation de certains engins, comme les hameçons à barbe, les hameçons triples et les lest automatiques, suscite bien des controverses. D'aucuns prônent qu'on interdise certains engins parce qu'ils "font injure à l'esprit sportif". Le Gouvernement devrait s'abstenir d'imposer tout règlement fondé sur des considérations morales de cet ordre; elles sont, inévitablement, subjectives, et font des distinctions aussi bien contre ceux qui pêchent d'une façon donnée en certaines circonstances que contre ceux qui, moins expérimentés, peuvent aussi ressentir de grande satisfaction à pêcher le poisson.

D'autres préconisent cette sorte de restriction comme moyen de réduire les prises que font les pêcheurs sportifs. Nul ne doute que l'imposition de contraintes quant aux engins admissibles tendent à limiter les prises mais, étant donné qu'il existe d'autres moyens de contrôle, tels les droits sur les permis et les limites de prises quotidiennes, il est contestable de prétendre qu'on pourrait atteindre cet objectif en rendant la pêche plus difficile.

D'autres encore prétendent que l'imposition de restrictions quant aux engins du genre des hameçons triples ou à barbes ferait baisser le taux de mortalité du poisson trop petit relâché, ce qui est précisément le but visé quant on a astreint les pêcheurs commerciaux à la traîne à la règle des hameçons sans barbes, l'an dernier. Ce dernier argument est convaincant; il est souvent extrêmement difficile de retirer un hameçon triple ou à barbe d'un petit poisson sans lui infliger une blessure mortelle. L'interdiction de cette sorte d'hameçon est hautement justifiée en raison des limites minimales de la taille des poissons débarqués. Mais même si on fait exception des limites de taille, étant donné que la plupart des pêcheurs préfèrent relâcher le poisson trop petit, on peut considérer l'interdiction des hameçons à barbes ou triples comme acceptable.

**Restrictions touchant la pêche fluviale** La pêche sportive du saumon en eau douce constitue un élément important de l'éventail des occasions de pêche sportive. La pêche sportive dans les cours d'eau intérieurs a fait l'objet ces dernières années de restrictions beaucoup plus

rigoureuse que celles dont les mêmes poissons ont fait l'objet en eau salée. La pêche sportive du saumon quinnat est interdite aujourd'hui dans une grande partie des bassins hydrographiques de la Skeena et du Fraser, par exemple, et aucune pêche sportive des saumons roses, kéta ou rouges n'est permise ailleurs qu'en eaux de marée.

Une politique de pêche sportive devrait viser à rendre possibles cette pêche partout où elle offre une riche valeur de récréation. L'expérience relativement rare et plus restreinte de la pêche du saumon et de la truite arc-en-ciel dans les cours d'eau semble indiquer que certaines pêches réservées à cette fin apporteront une valeur récréative supérieure à celle des mêmes poissons, mais en mer.

Les restrictions disproportionnées imposées à la pêche intérieure reflètent le souci des autorités de préserver les géniteurs. Mais le poisson pris en mer est aussi un géniteur éventuel, en dépit d'un taux de survie différent lorsqu'il atteint le lieu du frai. Par conséquent, quand on déterminera les contrôles il faudra tenir compte, non seulement de leur influence sur les stocks de poisson en mer et dans les cours d'eau, mais aussi de la valeur comparative des occasions de pêche sportive qu'ils offrent.

#### UN PLAN TACTIQUE À COURT TERME DE LA GESTION DE LA PÊCHE SPORTIVE

J'ai suggéré précédemment, dans ce même chapitre, qu'afin d'accroître les avantages économiques et sociaux de nos ressources halieutiques, il faudra répartir la récolte disponible entre la pêche sportive et les autres pêches dans les proportions qui rapporteront davantage. J'ai aussi attiré l'attention sur l'inquiétant manque de données valables sur la pêche sportive qui empêche de faire les évaluations requises. Pourtant, nous savons que la pêche sportive est fondée principalement sur le saumon quinnat et argenté, que les pêcheurs sportifs prennent une grande partie de la récolte globale de ces deux espèces, surtout dans le détroit de Géorgie, et que les stocks en cause sont soumis à de fortes pressions de la part des pêches et qu'il faut les protéger en adoptant diverses mesures de conservation (comme je l'ai signalé au chapitre 2). Ainsi en dépit de notre manque de connaissances actuel relativement à de nombreux aspects de la pêche sportive et des ressources dont elle dépend, je reconnais la responsabilité que j'ai de proposer une voie d'action plus précisément définie qui puisse orienter la gestion de la pêche sportive et protéger les stocks surexploités au cours des quelques prochaines années, jusqu'à ce qu'il soit possible d'asseoir cette gestion sur une base plus ferme.

Ainsi, je propose un programme quinquennal visant à faire diminuer les pressions exercées sur la ressource, tout en préservant les occasions d'une pêche sportive de haute qualité. J'ai déjà recommandé certains changements qui

viendront à amortir le taux de croissance de la pêche sportive, notamment le droit doublé des permis et l'établissement d'un système de cartes à poinçonner. Je propose que, pour les cinq prochaines années, on établisse un plafond précis pour la prise globale de poisson par les pêcheurs sportifs et qu'on décrète des contrôles supplémentaires à cette fin. Durant cet intervalle, une meilleure gestion des pêches commerciales, autochtone et sportive, de pair avec l'accroissement de la mise en valeur, devrait pouvoir inverser le déclin de ces stocks importants de poisson. Du même coup, le programme de collecte d'information que je propose plus loin dans ce même chapitre fournira les données essentielles qui permettront de consulter avec profit avec les milieux de pêche sportive afin qu'une politique de pêche pour l'avenir plus positive puisse être élaborée à l'avenir. Je recommande plus précisément que:

9. **Pour les cinq prochaines années, le Ministère vise à doter la côte ouest d'un nombre global de prises de poisson sportif d'un million de saumons, dont pas plus de 900,000 du détroit de Géorgie et du bassin hydrographique du Fraser.**

Au meilleur des renseignements que nous avons en main et dont il a été question précédemment dans ce chapitre, ces limites cibles s'apparentent de près aux niveaux actuels des prises.

Afin d'assurer que les limites cibles de la pêche sportive ne seront pas dépassées, le Ministère devra exercer des contrôles supplémentaires et plus souples. Pour les raisons que j'ai déjà énoncées au cours de ce chapitre, on devrait élaborer ces règlements en collaboration avec les pêcheurs sportifs. Par conséquent, je recommande que:

10. **Le Ministère invite l'Office consultatif de la pêche sportive à contribuer à l'élaboration des règlements de pêche sportive de façon à garantir que les prises provenant d'une telle activité n'excéderont pas les cibles proposées.**

Ces consultations devraient porter sur des règlements de pêche sportive du genre de celles dont il est question dans la section précédant celle-ci ainsi que sur d'autres moyens d'administrer la pêche sportive de manière à atteindre les buts visés.

Afin d'ajouter à ces restrictions de la pêche sportive, le Ministère devrait intensifier ses efforts en vue de restreindre les prises commerciales des stocks trop vulnérables des saumons quinnat et argenté. On a déjà fait des efforts en ce sens en interdisant la pêche au filet maillant aux points de retour dans plusieurs secteurs, y compris l'estuaire du Fraser; en réduisant la profondeur à laquelle il est permis de plonger les sennes, en vue de conserver le quinnat qui fréquente les eaux profondes; en imposant des restrictions portant sur la section de fond des sennes afin que les jeunes poissons puissent s'en évader; en

imposant aussi des contraintes à plusieurs bandes d'Autochtones qui pêchent le saumon quinnat, en excluant une grande partie de la flottille de pêche à la traîne du détroit de Géorgie; en imposant les hameçons sans avançons ainsi qu'en élargissant le champ d'action et en étendant la durée des interdictions de pêche imposées aux pêcheurs à la traîne. En raison tout particulièrement, de la nécessité urgente de conserver les stocks des saumons argenté et quinnat dans le détroit de Géorgie, et jusqu'à ce qu'on en sache plus long sur la manière dont ils sont exploités, on devrait limiter rigoureusement les prises dans toutes les pêches.

Il faut reconnaître la possibilité que le processus de consultation ne permettra pas de façonner des mesures de contrôle qui serviront les buts de la réglementation ou encore celle que, pour des raisons imprévisibles, les règlements sur lesquels on se sera accordé seraient inefficaces. Dans un cas comme dans l'autre, le Ministère devrait pouvoir recourir à d'autres moyens de contrôler la récolte. Par conséquent:

**11. Au cas où les règlements élaborés après consultation avec l'Office consultatif de la pêche sportive ne permettent pas de limiter les prises au niveau des cibles établies pour chaque année, le Ministère peut fermer la pêche sportive, soit dans le détroit de Géorgie, soit sur le reste de la côte, de façon que l'on ne dépasse pas le niveau des cibles proposées.**

On ne devrait considérer la fermeture générale de toute la pêche sportive, soit sur toute la côte, soit dans le détroit de Géorgie, qu'en dernier recours. Une telle mesure constitue indubitablement un moyen brutal de contrôler la pêche sportive; elle sème le désarroi parmi ceux qui dépendent de la pêche sportive pour leur subsistance et élimine brusquement les occasions de pêche sportive. On devra y recourir seulement quand il faudra s'assurer qu'on atteigne les cibles visées par le programme quinquennal. Au-delà de cette période, la disponibilité de stocks plus amples, doublée d'une gestion et d'une réglementation plus judicieuses, devraient prévenir toute nécessité de prendre de telles mesures car alors le régime proposé de délivrance de permis, les cartes à poinçonner et les étiquettes, de pair avec une collecte de données utiles, auront établi une base solide sur laquelle on pourra établir l'intensité de la pêche sportive nécessaire ainsi que la limite de récolte permmissible, la demande reconnue de la pêche sportive, et l'impact des règlements.

#### **POUR DE MEILLEURES DONNÉES SUR LA PÊCHE SPORTIVE**

Je n'insisterai jamais assez sur l'importance de disposer de données fiables, détaillées et complètes sur la pêche sportive afin de pouvoir gérer convenablement les stocks de poisson; les gestionnaires ne doivent pas continuer à

extrapoler à partir d'estimations (en lesquelles ils n'ont que très peu confiance) dont j'ai déjà parlé au cours de ce chapitre. J'ai exprimé l'espoir dans mon rapport préliminaire que les études qu'on était alors sur le point de terminer allaient permettre de définir l'effort de pêche sportive et la récolte de saumon avec beaucoup plus de précision qu'auparavant. Malheureusement, il n'en a rien été.

La polémique et la confusion qui entourent les données statistiques de la récolte sportive ont suscité beaucoup de scepticisme dans les milieux de la pêche sportive.

Nous avons peine à croire qu'en février dernier, le MPO pouvait annoncer à la fois qu'il avait trouvé et le problème et la solution. Il est incroyable que, neuf mois plus tard, il n'ait pas encore fourni ce que nous considérons les données élémentaires qui permettraient de déterminer l'ampleur du problème et les moyens de le résoudre.<sup>25</sup>

Ce scepticisme a créé un climat dans lequel il est difficile pour le Gouvernement de s'assurer de l'appui et de la coopération essentiels à une réglementation efficace. Pourtant, la gestion de la pêche sportive, au contraire de la pêche commerciale, dépend beaucoup d'une information qu'il reçoit sur une base volontaire. Par conséquent, nous avons absolument besoin d'un système de collecte de données qui non seulement rencontrera les exigences techniques du Ministère, mais aussi, parce qu'il sert à l'appui de la réglementation qui en dérive, saura rétablir la confiance des pêcheurs sportifs en ces données.

L'un des éléments que vous devez inclure dans votre système de traitement des données est la confiance de ceux qu'il touchera le plus.<sup>26</sup>

À cette fin, je recommande que les autorités s'engagent, dès maintenant, à mettre en place un programme de données sur la pêche sportive pour épauler la gestion de cette pêche et l'élaboration de ses politiques:

**12. Le Ministère doit commencer immédiatement à mettre au point un système élaboré de données et d'autres renseignements visant cette pêche sportive.**

Le Ministère reconnaît le manque de données actuel et il a exprimé, dans le dossier qu'il a soumis à la Commission d'enquête, l'espoir qu'il serait possible de combiner le Programme des tables de marée et l'enquête sur les paniers de pêche au sein d'un "système détaillé et complet de données sur les prises de poisson de la pêche sportive".<sup>27</sup> Mais il faudra que les données soient recueillies et compilées uniformément d'année en année afin que les problèmes soient relevés et rectifiés et que ces données inspirent confiance à ceux qui devront s'en servir.

La pêche sportive dans les eaux de marée de l'État de Washington ressemble de manière frappante à celle de la Colombie-Britannique sous le rapport de la taille, des structures, des espèces qui la caractérisent et des tendances qu'elle accuse. Et le ministère des pêches de cet État a mis en place un système d'information sur la pêche sportive où il utilise les cartes à poinçonner ainsi que les résultats de l'enquête sur les paniers de pêche qui fait ressortir le but de la recommandation ci-dessus ainsi que la valeur de données solides. Le coût annuel du programme est d'environ \$500,000 (canadiens) et de 14 années-personnes. Ce programme d'information uniforme, qui est en place depuis plus de 10 ans, semble avoir inspiré grande confiance dans les données recueillies ainsi que dans l'usage qu'on en fait. Il en est résulté que dernièrement, les gestionnaires des pêches de l'État de Washington ont adopté une foule de nouveaux règlements et imposé de nombreuses restrictions sur la pêche sportive en vue de protéger les stocks décroissants des saumons quinnat et argenté. Cela s'est fait sans provoquer les fâcheuses polémiques autour de leurs données statistiques du genre qui ont fait se perdre tant d'efforts et de bonne volonté au Canada.

L'étude que j'ai faite de l'expérience vécue dans l'État de Washington et des renseignements obtenus ailleurs m'a amené à d'autres conclusions quant à la nécessité du programme de collecte de données qui s'impose:

**13. Un élément central du système d'information serait l'enquête sur les paniers de pêche sportive, élément qui serait permanent et complet.**

L'enquête sur les paniers de pêche, comportant l'énumération serrée des pêcheurs ainsi que des entrevues dans les ports de plaisance, aux débarcadères et dans les autres lieux de débarquement, de pair avec le dénombrement aérien des bateaux, devrait porter sur toute la côte et aussi inclure les saumons pris dans les cours d'eau intérieurs. L'estimation des prises et de l'effort de pêche devrait être faite mensuellement sur la base des données de zones.

On devrait obtenir des données supplémentaires au moyen de relevés des détenteurs de permis, des rentrées de cartes poinçonnées, ou d'échantillons du genre de ceux qu'on obtient dans le cadre du Programme des tables de marée.

Il faudra compiler et interpréter rapidement et régulièrement les données recueillies durant la saison de pêche afin d'intégrer convenablement la pêche sportive au programme de gestion en cours de la saison de pêche, tel que je l'ai proposé au chapitre 4. Cette mesure sera particulièrement importante pour le contrôle des prises au regard des récoltes cibles que j'ai proposées. Je recommande donc que:

**14. Le Ministère élabore un système de traitement de données rapide qui puisse incorporer la banque d'information de la pêche sportive du saumon dans la planification générale de la gestion du saumon.**

La politique des pêches n'atteindra ses objectifs que si nous comprenons bien les valeurs que nous apportent ces pêches ainsi que la manière dont la pêche sportive réagit à certaines données, comme l'abondance du poisson et les contrôles réglementaires. Les données de cette sorte font défaut et cela entrave sérieusement les efforts déployés en vue de répartir systématiquement les prises. Je recommande par conséquent que:

**15. Le Ministère commande la recherche sur la valeur des avantages de pêche sportive sur la côte du Pacifique et les effets que peut avoir la réglementation sur cette valeur.**

On devrait lancer un programme de collecte des données sans tarder. On aura fort à faire pour élaborer le système; compiler des données pertinentes et adéquate à partir desquelles on pourra préparer des analyses valables et faire naître la confiance dans les milieux de la pêche sportive. Mais une fois que ces mécanismes seront bien en place, il fournira rapidement les données qui permettront d'orienter les efforts faits en vue d'élaborer une politique de pêche sportive plus affinée et plus avantageuse qu'il ne me soit possible de proposer maintenant.

## L'ORIENTATION À LONG TERME

Si on modère suffisamment les activités de pêche sportive à court terme pour que les stocks surexploités puissent se repeupler, l'avenir de la pêche sportive s'avère prometteur. Si les efforts de la mise en valeur s'avèrent fructueux, les résultats n'en seront que meilleurs. Mais l'action de la gestion des pêches en ce moment et son approche de la réglementation de la pêche sportive sont manifestement inappropriées à la matérialisation de toutes ces belles promesses.

J'ai concentré mes commentaires, dans le présent chapitre, sur la pêche sportive du saumon, qui domine la pêche sportive sur la côte du Pacifique, mais il y a d'autres poissons, des mollusques et des crustacés, qui offrent des valeurs et des occasions de pêche comparables. J'ai fait ressortir l'importance de bien saisir la valeur intrinsèque de la pêche sportive et la manière dont elle réagit à la réglementation. À longue échéance, si nous réussissons à mieux gérer la ressource et à augmenter l'importance de la récolte disponible, et si nous mettons en place un régime qui permette de réglementer efficacement la pêche, il ne subsiste guère de doute qu'on pourra augmenter sensiblement les valeurs récréatives de la pêche sportive en y ajoutant un plus grand nombre et une plus grande variété d'occasions de pêche sportive.

Jusqu'à présent, la plupart des règlements de pêche sportive dans les eaux de marée se sont appliqués uniformément, tout au long de la côte, sans égard aux états des stocks ni aux exigences de la pêche. Depuis un ou deux ans, cependant, on a adopté quelques modestes mesures de réglementation spéciale dans certaines zones de la côte et certains cours d'eau. Selon qu'au fil du temps les données et les capacités administratives le permettront, la politique ultérieure devrait viser une plus grande diversité et une plus grande sélectivité dans l'application régionale de ses règlements, afin qu'ils soient mieux adaptés à l'état local des stocks et la demande exercée par la pêche sportive. Il sera possible également d'offrir un éventail plus

large d'occasions de pêche sportive en rapport avec le concours de pêche et les pêches spéciales de stocks d'élevage, en variant les limites de prises quotidiennes, etc.

Les politiques de pêche doivent être progressive et doivent s'adapter à mesure que changent les circonstances et les pressions exercées. Pour évaluer dans ce sens, le Ministère doit pouvoir consulter les pêcheurs sportifs et les faire participer à l'élaboration des règlements. Ce processus doit être continu et reposer sur des données fiables. Je propose, au chapitre 17, de nouveaux modes de consultations en vue de faciliter ce processus.

## RENOIS

1. The Sidney Anglers' Association, pièce accessoire 118, p. 11.
2. Ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire 172, p. 1.
3. W.D. Masse, "Questions and Answers on the New Sportfishing Regulations". Préparé à l'intention du ministère des Pêches et des Océans, 1981.
4. M. MacGregor, "The Tidal Sportfishing Diary Program Report on the Pilot Years 1979-80". Préparé pour le ministère des Pêches et des Océans, 1982, p. 33.
5. M. MacGregor, "The Tidal Sportfishing Diary Program", p. 33.
6. William F. Sinclair, *The British Columbia Sport Fishermen*. Service des Pêches, ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique, Vancouver, 1972.
7. Mary C. Harrison, *Resident Boating in the Strait of Georgia, 1979 Update*. Rapport non publié du Service des pêches et de la mer, 1538, Vancouver, 1979.
8. A.L.W. Tuomi, "The Role and Place of Sportfishing in Water-Based Recreation". Présenté lors de la 35 Conférence annuelle des ressources aquatiques canadiennes, Ontario, 1982.
9. Harrison, *Resident Boating in the Strait of Georgia, 1979*, p. 6.
10. Tuomi, "The Role and Place of Sportfishing in Water-Based Recreation".
11. Selon un sondage national effectué récemment, les dépenses liées directement à la pêche sportive dans les eaux de marée en Colombie-Britannique se sont élevées à \$89,000,000. Voir "Étude de la pêche sportive au Canada, résultats préliminaires". Préparé pour le ministère des Pêches et des Océans, 1981. Cette estimation s'accorde assez près avec celle de \$95,000,000 faite par un expert-comptable indépendant et se rapportant à l'année 1981. Voir Edwin, Reid and Associates Ltd., *Employment and Income Directly Associated with Sportfishing in B.C.*. Ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, 1981. Mais même cette estimation pourrait s'avérer modeste, étant donné que certaines des dépenses auxquelles l'expert-comptable indépendant fait allusion se rapportaient à des données recueillies en 1976 qui n'ont pas été ajustées proportionnellement aux taux d'inflation. Voir Sport Fishing Institute of British Columbia, pièce accessoire 97, p. 30.
12. L'étude d'Edwin, Reid and Associates (voir renvoi no 11) rapporte des ventes globales d'environ \$2,000,000 qu'ont réalisé cinq grands industriels ayant participé à cette étude. Les industriels estiment que les ventes globales faites par les fabricants d'équipement de pêche en Colombie-Britannique sont d'environ \$10,000,000 à \$15,000,000 annuellement. Voir Tackle Manufacturers of Southern Vancouver Island, pièce accessoire 115, p. 2.
13. Communiqué de presse, ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, 23 avril 1982.
14. Pièce accessoire 172, p. 4.
15. Amalgamated Conservation Society, pièce accessoire 174, p. 3.
16. W.D. Masse et K. Peterson, *Evaluation of Incremental Recreational Benefits from Salmonid Enhancement*, ministère des Pêches et des Océans, Vancouver, 1979.
17. Pièce accessoire 118, p. 7.
18. Pièce accessoire 115, p. 11.
19. Tuomi, "The Role and Place of Sportfishing in Water-Based Recreation", p. 11.
20. Victoria Charterboat Association, pièce accessoire 175, p. 1.
21. W.D. Masse, "Canadian Resident Charter Boat Licensing: A Background Paper". Préparé pour le ministère des Pêches et des Océans, 1980.
22. P. Loftus, "Sportfishing Charter Licensing Proposal". Préparé pour le ministère des Pêches et des Océans, p. 2.
23. P. Loftus, "Charterboat and Guide Identification and Monitoring Program". Préparé pour le ministère des Pêches et des Océans, décembre 1981, p. 1.
24. Sport Fishing Institute of British Columbia, pièce accessoire 180, p. 10.
25. B.C. Wildlife Federation, pièce accessoire 173, p. 40.
26. Howard English, B.C. Wildlife Federation, transcriptions des audiences publiques, vol. 58A, p. 11898 (texte anglais). Au moment de la rédaction du présent rapport, le Ministère est en train d'organiser un atelier en vue d'étudier les programmes de collecte de données sur la pêche sportive des États de Washington et du Michigan ainsi que des méthodes d'améliorer le système de collecte de données pour la pêche sportive de la côte canadienne du Pacifique.
27. Pièce accessoire 172, p. 12.

# Partie V

---

## Mécanismes de la politique

---

**CHAPITRE 16**
**L'APPLICATION DES  
RÈGLEMENTS**


---

*Il y va de la crédibilité même du Ministère si les gens perçoivent que nous ne pouvons pas ou ne voulons pas protéger la ressource. La non-exécution des règlements occasionne la licence et punit ceux qui les respectent. Le mépris de la loi et de l'ordre qui s'ensuit complique énormément la gestion des stocks, car le mépris de la loi se transforme rapidement en mépris de ceux qui l'appliquent.*

MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS<sup>1</sup>

L'application de la Loi sur les pêcheries et des règlements qui en découlent porte sur presque tous les aspects de la politique des pêches. Toutes les autres dispositions en vue de protection et de gestion de la ressource s'avèrèrent futiles à moins que les usagers et tous ceux dont les activités menacent les ressources halieutiques ne soient efficacement enrégimentés.

Ceux qui ont témoigné aux audiences publiques de la Commission ont maintes fois exprimé de graves doutes quant à la manière dont le ministère des Pêches et des Océans s'y prend pour faire respecter les lois et règlements qu'il administre. Ils ont relevé sa tolérance vis-à-vis de violations flagrantes, son apathie envers l'application des règlements, et la piètre formation de ses agents des pêches. Un des témoins a conclu que "l'application des règlements est considérée un cousin pauvre qu'on maintient au palier de l'indigence ou tout juste au-dessus. En mettant les choses au mieux, un mal nécessaire qu'il faut tolérer".<sup>2</sup> Les plaidoyers que j'ai entendus aux audiences publiques ainsi que les études qu'a faites la Commission des politiques et procédés du Ministère m'ont convaincu que le programme d'application des règlements a été grandement négligé.

Ce chapitre se penche sur la pratique et la capacité du Ministère et des cours de justice relativement au respect des règlements et recommande divers moyens d'en accroître l'efficacité. Certains autres chapitres traitent de problèmes de cet ordre se rapportant à des pêches ou à d'autres activités particulières. Notre chapitre ici, traite

plutôt de l'application des règlements prise d'une façon générale.

**BUTS ET DÉFIS DE L'APPLICATION DES  
RÈGLEMENTS**

On peut concevoir une loi pénale en fonction d'un objectif ou de plusieurs: punir ceux qui s'engagent dans quelque activité défendue; satisfaire le désir de la société de punir ou de dénoncer les contrevenants; réhabiliter ces derniers; et les décourager en puissance de violer la loi à l'avenir. En ce qui a trait aux pêches, où la responsabilité première du Ministère, est de conserver une ressource; je conclus en l'objectif primordial de l'application des règlements de décourager les contrevenants.

On peut classer l'application des règlements en deux grandes catégories: la première touche le dépistage et l'arrestation des contrevenants; la deuxième, la poursuite en justice et l'imposition des sanctions. Pour qu'un préventif soit efficace, il faut que le contrevenant éventuel se rende compte que, s'il enfreint la Loi dans l'une ou l'autre des catégories précitées, il se verra assurément infliger de lourdes peines. Il ne servira à rien de dépister et d'arrêter les contrevenants si les peines qu'on leur impose ne neutralisent pas les avantages qu'ils retirent de leurs activités illégales. Pareillement, les peines imposables, même les plus sévères, n'auront aucun effet si le risque d'être dépisté et appréhendé est minime.

Dans la région du Pacifique, les responsabilités du Ministère en matière de réglementation sont grandes. La réglementation des pêches commerciales comporte des activités telles que l'émission des permis de bateaux, l'imposition de limites d'engins, l'exercice de l'ouverture et de la fermeture des saisons et des zones de pêche et l'application des normes de qualité. Le Ministre se voit contraint de s'assurer que les dispositions pertinentes, qui sont souvent techniques et complexes, seront respectées par des milliers de pêcheurs commerciaux. La réglementation de la pêche sportive exige que les limites de taille et de prises, les restrictions d'engins, les permis et la fermeture des zones de pêche seront respectées par plus de 300,000 pêcheurs sportifs. La réglementation de la pêche de subsistance des Autochtones exige, entre autres, que les dates d'ouverture et de fermeture des pêches soient respectées et qu'aucun poisson ne sera vendu illégalement. Les responsabilités du Ministère portent sur la protection de l'habitat du poisson face à l'exploitation d'autres ressources naturelles dans la région du Pacifique.

Plusieurs facteurs viennent compliquer l'application rigoureuse des lois pertinentes. D'abord, la région où le Ministère exerce son autorité est immense. La région du Pacifique embrasse toute la Colombie-Britannique et tout le Yukon ainsi que la bordure de l'océan Pacifique jusqu'à 200 milles au large. La côte et les cours d'eau de la Colombie-Britannique comportent littéralement des

milliers d'endroits qui se prêtent aux débarquements clandestins de poisson ainsi qu'à d'autres activités illégales; d'autant plus que les contrevenants éventuels ont accès à des bateaux et à des petits véhicules très rapides. Les difficultés inhérentes à l'application de la Loi dans un territoire aussi vaste sautent évidemment aux yeux.

Deuxièmement, les incitations économiques à pêcher illégalement le saumon se sont multipliées de façon importante ces dernières années. Pour citer un exemple, selon des estimations récentes, une seule journée de pêche illégale peut rapporter jusqu'à \$800 à un pêcheur à la traîne ou au filet maillant commercial, et jusqu'à \$10,000 à un senneur. Les pêcheurs du hareng peuvent se faire jusqu'à trois fois cette somme.<sup>3</sup> Ce type d'avantages possibles élevés s'applique à d'autres pêches, comme la pêche du flétan à la palangre et au chalut, ainsi qu'aux pêcheurs sans permis qui braconnent l'ormeau et le saumon. En plus des délits commis par les pêcheurs commerciaux, il existe d'autres domaines de pêche illégale qui présentent de fortes incitations économiques. Les filets maillants fixes, calés illégalement dans les cours d'eau, peuvent ramener du poisson valant plus de \$500 par jour, alors que le coût du filet n'est que de \$30 à \$100. Si on veut que la Loi soit appliquée efficacement, il faudra que les amendes soient assez élevées pour neutraliser les avantages financiers que procure cette sorte de pêche illégale.

Troisièmement, l'expansion de la capacité de pêche impose un surcroît de travail aux fonctionnaires du Ministère responsables de faire respecter les règlements. Le Ministère, cherchant à neutraliser la surcapacité de pêche qui accable les pêches commerciales, a réagi en asservissant l'effort de pêche à des restrictions de plus en plus rigoureuses. Cette mesure ne fait que multiplier les efforts d'application des règlements, car les délinquants se laissent engager dans de telles pratiques illégales en vue d'en retirer de fortes rétributions pécuniaires.

Quatrièmement, l'habitat halieutique est menacé par l'ampleur, la diversité et les taux de dispersion toujours croissants des industries dont les pratiques illégales sont difficiles à reconnaître. Ces entreprises sont, elles aussi, poussées à violer la Loi par de fortes incitations économiques.

Enfin, la Loi sur les pêcheries et les myriades de règlements, qu'elle a inspirés depuis son entrée en vigueur, il y a un siècle, constituent un domaine d'application trop complexe et trop peu maniable. Les difficultés qu'éprouvent les pêcheurs, les agents des pêches et les cours de justice à l'interpréter et les faire respecter les rendent encore moins facile d'application.

Tous ces facteurs conspirent pour contrecarrer les efforts déployés en vue de faire de cet appareil d'application des règlements un instrument dissuasif assez efficace pour contrebalancer l'attrait séducteur de la pêche illégale et de maintes autres activités interdites.

Si, de surcroît, le Ministère néglige de reconnaître ces problèmes et de les contrer par une stratégie d'intervention vigoureuse et hautement visible, la probabilité de délinquance augmentera d'autant. Ainsi, le Ministère doit-il accorder une haute priorité à l'application de la Loi s'il veut atteindre ses deux objectifs prioritaires, qui sont la protection et la gestion de la ressource.

### PROCÉDURES D'APPLICATION DE LA LOI ET DES RÈGLEMENTS

Les procédures d'application de la Loi sur les pêcheries et des règlements connexes s'apparentent à celles de la plupart des lois punitives. Les infractions peuvent être relevées sur les lieux par un agent des pêches ou par un autre fonctionnaire chargé de l'application de la loi qui, généralement, détermine si l'infraction est suffisamment grave pour justifier une accusation formelle. Les infractions signalées par des particuliers peuvent aussi entraîner des accusations formelles.

Quand une accusation est déposée, le contrevenant est tenu de comparaître en cour pour y plaider coupable ou non coupable. S'il plaide non coupable, un avocat engagé par le Ministère pour accuser l'inculpé et présenter les preuves en cour, prouver à la satisfaction du juge que l'inculpé a, hors de tout doute raisonnable, commis son délit. S'il n'y parvient pas, l'inculpé est acquitté. Si, par contre, l'inculpé plaide coupable, ou si le juge le condamne en raison des preuves présentées, le juge impose une sanction qui est stipulée, du moins jusqu'à un certain point, dans la Loi sur les pêcheries. Le juge dispose d'une grande latitude relativement à la plupart des délits, qui lui permet d'imposer une amende jusqu'à un montant maximum quelconque, selon la nature du délit. Quand une amende est imposée, le délit est porté au casier judiciaire du contrevenant.

Le juge peut alternativement opter pour l'un des trois modes de réparation. Il peut acquitter le contrevenant sans imposer aucune sanction et sans ouvrir aucun casier judiciaire en l'acquittant formellement. Il peut décréter une libération conditionnelle du contrevenant et ne lui imposer rien de plus qu'une période de probation et, si le contrevenant franchit cette période sans accroc, il sera libre de tout casier judiciaire et n'aura aucune amende à payer. Enfin, le juge peut décréter une sentence suspendue et lui imposer une période de probation. En ce cas, le contrevenant aura un dossier judiciaire mais, s'il accomplit sa période de probation sans accroc, il n'y aura pas d'autres conséquences. S'il enfreint les conditions de sa probation, il pourra comparaître à nouveau et le juge pourra lui imposer une sanction plus rigoureuse.

Les règles judiciaires observées à l'égard de la plupart des infractions à la Loi sur les pêcheries sont communément appelées des "procédures sommaires". Les contrevenants comparaissent toujours devant un juge de la

Cour provinciale, et quand le juge condamne un inculpé par suite de sa conviction, l'amende qu'il impose ne doit pas dépasser la limite maximum stipulée par la Loi. En vertu des articles 31(3) (protection de l'habitat) et 38 (obstruction faite à un agent des pêches) de cette Loi, le procureur de la Couronne peut opter de "procéder par voie d'inculpation" plutôt que plaider sa cause selon les procédures sommaires habituelles. En un tel cas, deux choses s'ensuivent: l'inculpé a le choix de se présenter devant un juge de la Cour supérieure; et, s'il est déclaré coupable, le juge peut lui imposer une amende dépassant celle que stipule la législation sur les convictions sommaires. En usant d'un tel recours, la Couronne signale automatiquement au juge qu'elle considère qu'il s'agit là d'un délit grave, ce qui peut en soi porter le juge à imposer une plus forte amende.

Ainsi, ceci représente le cadre de procédure qui préside à l'application de la Loi et des règlements sur les pêcheries. Pour la suite de ce chapitre, nous allons explorer les issues et proposer les recommandations qui, sous trois principaux chefs, correspondent à un tel scénario: soit le dépistage et l'arrestation des contrevenants, la poursuite devant la Cour et les amendes ou peines imposées.

### DÉPISTAGE ET ARRESTATION

Il est difficile d'évaluer avec quel succès le ministère des Pêches et des Océans réussit en matière de dépistage et d'arrestation des contrevenants. La raison pour laquelle il n'est pas possible de déterminer exactement la fréquence des violations de la Loi et des règlements sur les pêcheries ainsi que les coûts qu'elles représentent, est qu'elles ne sont pas toutes reconnues et rapportées.<sup>4</sup>

En conséquence, mes recommandations à cet égard se limitent à l'organisation de la mise en application de la Loi et aux éléments de la politique qui s'y rapportent. C'est au Ministère qu'il revient de déterminer à quel point il faut mettre l'accent sur la surveillance à la lumière du nombre d'infractions dans les divers secteurs de la Région.

### Niveau d'activités

Le tableau 16-1 récapitule les plaintes déposées depuis sept ans ainsi que leur dénouement. Les plaintes ont augmenté brusquement en 1978 et en 1979, et diminué quelque peu depuis. Toutefois, ces données ne reproduisent pas fidèlement l'intensité de la pêche clandestine, parce qu'elles peuvent indiquer aussi de quelle façon variable on a pu appliquer les règlements d'une année à une autre. En effet, il se peut que l'augmentation du nombre de poursuites intentées depuis 1977 s'explique du seul fait que c'est cette année-là qu'a débuté le cours de formation spéciale de la GRC à l'intention des agents des pêches (commenté en détail plus loin dans le présent chapitre).

**Tableau 16-1** Poursuites et condamnations - Région du Pacifique, 1975-1981

Année	Accusations	Condam-			En instance
		nations	Acquittements	Sursis	
1975	603	521	36	46	0
1976	887	776	42	69	0
1977	753	583	82	88	0
1978	1050	683	89	130	148
1979	1293	756	75	154	308
1980	1082	575	54	107	346
1981	1014	492	47	140	335

Source: Ministère des Pêches et des Océans.

Le tableau 16-2 indique la répartition des accusations portées en 1981 selon les infractions. Au-delà de 60 pour cent de ces accusations ont été portées sous trois chefs: pêche sportive, pêche des mollusques et des crustacés et pêches générales. Les infractions à la Loi dans les pêches dans les eaux de marée comprennent les excédents de limites des prises et de possession quotidiennes, ainsi que les violations des règlements sur la taille admissible des poissons. Les infractions aux règlements portant sur les mollusques et crustacés étaient liées à la taille et à la limite des prises quotidiennes des huîtres, des crabes et des autres invertébrés. Les règlements généraux interdisent des activités comme la pêche dans les zones fermées, durant la saison où elle est interdite pour certaines espèces, et la pêche illégale dans les cours d'eau et dans la mer. Ils interdisent aussi aux Autochtones de pêcher sans permis ou en violation des conditions portant sur la saison, la zone ou l'engin. Les règlements touchant la pêche des Autochtones portent uniquement sur la vente illégale du poisson par les Autochtones et l'achat illégal pour tout autre.

**Tableau 16-2** Accusations portées aux termes de la Loi sur les pêcheries et des règlements connexes dans la Région du Pacifique, en 1981

Infractions	Nombre	Pourcentage
Loi sur les pêcheries		
Habitat	34	3
Autres <sup>a</sup>	35	4
Infractions aux règlements		
Généraux	303	30
Mollusques et crustacés	194	19
Pêche sportive en eaux de marée	129	13
Pêche commerciale du saumon	84	8
Pêche sportive ailleurs qu'en eaux de marée	73	7
Permis commerciaux	60	6
Pêche commerciale du hareng	34	3
Pêche des Autochtones	33	3
Autres	35	4
Total	1014	100

<sup>a</sup>Principalement, possession de poissons dans les zones fermées à la pêche (Loi sur les pêcheries, article 19).

Source: Ministère des Pêches et des Océans.

### Participation du public dans l'application des règlements

Bien que le Ministère soit le principal responsable de l'application des règlements de pêche, les fonctionnaires des Services extérieurs reçoivent aussi l'appui du public dans le cadre du programme "Observez, Enregistrez et Rapportez", ainsi qu'en réponse à l'offre de certaines primes.

**Le Programme "Observez, Enregistrez et Rapportez"**  
En juin 1979, la B.C. Wildlife Federation, le ministère fédéral des Pêches et des Océans et la direction générale du Poisson et de la Faune, du ministère provincial, lançaient un Programme "Observez, Enregistrez et Rapportez" qu'ils subventionnaient conjointement et qui visait à inciter le grand public à rapporter les violations de la Loi en appelant sans frais au numéro de téléphone donné. En 1980, ce service a été doté d'un personnel 24 heures par jour, sept jours par semaine.

La B.C. Wildlife Federation donna l'impulsion initiale au Programme en le mettant en oeuvre et en se chargeant de l'administrer. Le gouvernement provincial y contribua d'une composante éducative sous la forme d'un diaporama doublé d'un ruban magnétique enregistré informant les citoyens du Programme et leur expliquant comment s'y prendre pour rapporter les infractions. Depuis sa première année, c'est le ministère fédéral des Pêches et des Océans qui fournit les fonds nécessaires à son maintien, y compris la dotation en personnel du poste de téléphone sans frais qui reçoit les rapports d'infraction.

Quand ce service a été mis en place, les plaintes reçues étaient adressées en proportions à peu près égales au ministère fédéral des Pêches et des Océans et à la direction provinciale du Poisson et de la Faune. En 1980, alors que le poste téléphonique était ouvert 24 heures sur 24, 61 pour cent des appels ont été adressés au ministère fédéral des Pêches et des Océans, 36 pour cent à la direction du Poisson et de la Faune, et trois pour cent à d'autres organismes.

**Tableau 16-3** Programme "Observez, Enregistrez et Rapportez" Relevé des infractions en 1980

	Nombre	Pourcentage
Jours de semaine		
de 8 heures à 16 heures	185	40
autres heures	123	27
Fins de semaine et jours fériés	152	33
Total	460	100

Source: Ministère des Pêches et des Océans.

Au début de l'année 1981, les heures d'ouverture du service téléphonique ont été limitées de 8 heures à minuit. Le tableau 16-3 indique que, en suspendant le service téléphonique sans frais en fin de semaine ainsi que les jours fériés, on manquait plus que la moitié des appels possibles. Je recommande en conséquence que:

1. Pour encourager et faciliter le rapport des infractions par le grand public en général, le Programme "Observez, Enregistrez et Rapportez" doit être étendu à l'aide de publicité, à sept jours par semaine, de huit heures à minuit, tous les jours.

Si on met en place un service radio de 24 heures, que je recommande ci-après en vue d'épauler les agents d'application des règlements, il ne serait plus nécessaire d'affecter un personnel spécial au service téléphonique sans frais et l'on pourrait échelonner le programme sur une période de 24 heures par jour. Les opérateurs radio pourraient répondre aux appels, ou, en tout cas, le faire en après-midi et durant la nuit.

**Les primes** Aux termes d'un règlement fédéral qui date, tout informateur qui n'est pas fonctionnaire et qui fournit quelque information aboutissant à une poursuite et à une condamnation en vertu de la Loi sur les pêcheries ou de ses règlements a le droit de réclamer la moitié de l'amende imposée par la Cour ou des biens qu'elle a confisqués.<sup>5</sup> Le Ministère n'a pas fait beaucoup de publicité autour de ce règlement, présumément de crainte que certains citoyens trop zélés abusent de la législation; mais, étant donné que la prime n'est accordée que suite à une condamnation, un tel scrupule est sans fondement. Les primes constituent un moyen d'action utile et, par conséquent, on devrait le maintenir.

2. L'octroi de primes suite à des actions légales doit être maintenu et l'on doit continuer d'encourager le public à rapporter les infractions.

### Observance des règlements

Selon la politique actuelle, le ministère fédéral des Pêches et des Océans compte beaucoup sur ce qu'il appelle "la prévention volontaire de bonne foi" comme moyen d'appliquer les règlements.

La politique du Ministère est de protéger efficacement les ressources halieutiques conformément aux exigences de conservation aux niveaux national et régional. La politique actuelle veut que les éléments de contrôle de son programme de gestion soient élaborées en collaboration avec les pêcheurs ou les utilisateurs de la ressource...si nécessaire... De cette manière, le premier moyen de contrôle sera une succession de préventifs volontaires crédibles. Quand on n'en fait pas de cas ou quand ces préventifs ne donnent pas les résultats souhaités, le programme devra nécessairement recourir aux contrôles statutaires. L'exercice de ces contrôles devient alors la responsabilité du Ministère et de ses agents d'application des règlements.<sup>6</sup>

La confiance que met le Ministère en ce moyen de remplir son mandat d'application des règlements est déplacée, largement trop optimiste et bien prématurée. Elle ne vaudra que pour ceux qui sont prédisposés à respecter les lois, que ce soit par crainte des sanctions ou par obligation sociale, ou encore par quelque autre engagement social. À l'heure actuelle, aucun de ces éléments n'est en cause. L'effort d'application des règlements que fait le Ministère ne suffit pas à susciter une crainte suffisante des sanctions pénales. D'autant plus que de nombreux pêcheurs ne croient pas que la pêche illégale est reprehensible, en partie parce qu'ils pensent que les poissons sont nombreux et ont peu de valeur. Ils ne ressentent donc aucune obligation morale et résistent aux pressions des obligations sociales. En conséquence de quoi, j'ai conclu qu'on se trompe de compter sur le respect volontaire des règlements.

**3. Le Ministère doit abandonner sa politique confuse et non pertinente de "prévention volontaire de bonne foi" comme objectif premier de son programme de mise en application des règlements et le remplacer par un programme dynamique et bien structuré énonçant des moyens d'appliquer les règlements, conformément aux recommandations exposées ci-dessous.**

**Personnel et organisation de l'application des règlements**

Le Ministère s'efforce de faire respecter ses règlements par l'entremise de ses 125 agents des pêches en poste, en Colombie-Britannique, et au Yukon, qui sont responsables de l'activité journalière de leurs zones. Depuis 1977, plusieurs de ces fonctionnaires ont reçu une formation spéciale d'un mois à l'Académie de formation de la GRC, à Régina. En outre, 19 agents d'inspection des Services extérieurs ont pour rôle principal de faire respecter les normes de traitement du poisson énoncées au chapitre 13. Jusqu'à 50 patrouilleurs et garde-pêches sont embauchés chaque saison et 150 officiers et membres d'équipage sont employés comme personnel de soutien à bord des bateaux pour l'application des règlements en mer ainsi que sur les cours d'eau et dans les estuaires, sur la côte.

Les agents des pêches relèvent de leurs surveillants de district respectifs, et chacun des 10 surveillants relève à son tour de l'un des trois gérants de district. Ceux-ci relèvent du directeur des Services extérieurs, en poste à l'Administration régionale de Vancouver.

Le personnel affecté à l'application des règlements à l'Administration régionale, à Vancouver, assure un service de soutien des agents des pêches et des autres fonctionnaires chargés de l'application de la Loi et des règlements, mais on ne leur a confié aucune responsabilité et conféré aucun droit de contrôle quant à l'application des règlements sur le terrain. Sont inclus dans ce personnel un chef des systèmes des services extérieurs, un chef de bureau des règlements de pêche, un chef de l'application des

règlements, un agent de renseignements et un agent de liaison avec la Cour. Il se peut qu'on épaulé bientôt ces cadres d'un agent coordonnateur des délits relatifs d'étiquetage. Cette section relève du chef des Services de gestion, qui relève à son tour du directeur général des Services extérieurs. Le directeur général joue ainsi un rôle de lien entre le personnel affecté à l'application des règlements de l'administration régionale et le personnel des services extérieurs.

À l'Administration centrale, à Ottawa, un directeur national de l'Application des règlements fut nommé en 1979, dont le rôle principal est d'évaluer l'application des règlements, au niveau régional, en vue d'élaborer des politiques nationales s'appliquant aux diverses régions. Il est responsable entre autres choses d'élaborer un plan de carrière et d'établir les chances d'avancement pour les agents des pêches en vue de promotions éventuelles au sein du Ministère.

Jusqu'au mois de mars 1981, quand il a été abandonné, l'effort d'application des règlements, dans la région du Pacifique, était étayé d'une unité des enquêtes générales. Celle-ci avait été mise en oeuvre en 1975 en réponse à la nécessité de poursuivre des enquêtes minutieuses des contraventions complexes dans toutes les divisions. Le personnel de cette unité a été augmenté à un total de six fonctionnaires, en 1979, et chargé d'enquêter sur des activités comme les sorties illégales de poisson de la Colombie-Britannique, les ventes de poisson illégales au niveau local, la traite illégale du hareng et du saumon rogués et la vente illégale de poisson par les pêcheurs sportifs et les braconniers qui exercent sur les divers cours d'eau. Leurs enquêtes ont abouti à plusieurs poursuites fructueuses contre certains des contrevenants les plus subtils de ces pêches. Le petit groupe de fonctionnaires en question a été dissous, en 1981, sous prétexte que ses frais d'exploitation ne pouvaient être justifiés face à d'autres priorités financières plus importantes. On s'inquiétait aussi quelque peu au sein du Ministère quant à la sécurité des fonctionnaires engagés dans des enquêtes secrètes et, aussi, quant à l'attitude peu coopérative des agents locaux des Services extérieurs.

Depuis que cette unité a été démantelée, le Ministère fait appel à la GRC ainsi qu'à d'autres agences de police quand son personnel des pêches se trouve dans des situations qui pourraient mener à des confrontations dangereuses. Toutefois, cette manière de procéder ne donne pas toujours satisfaction, car la disponibilité des policiers locaux varie selon leurs priorités de travail et leurs devoirs divers, d'autant plus que la plupart d'entre eux ne sont pas au courant des complexités de la Loi sur les pêcheries.

Le Ministère dépend donc principalement de ses 125 agents des pêches pour assurer, au premier chef, le respect des règlements, mais cette méthode cause beaucoup

d'embarras. Comme les agents des pêches ont d'autres tâches à accomplir, ils se trouvent souvent obligés d'appliquer les règlements à la manière des services d'incendies, c'est-à-dire en réponse à quelque situation urgente. En outre, certains d'entre eux ne considèrent pas que l'application des règlements est hautement prioritaire. Selon une étude récente, seulement 19 pour cent des agents des pêches de cette région considèrent que leur premier devoir est de faire respecter la Loi; et presque la moitié d'entre eux estiment que leur rôle principal est d'agir en gestionnaire de la ressource.<sup>7</sup> Cela explique peut-être pourquoi presque 25 pour cent des agents des pêches de la Région du Pacifique n'ont pas porté une seule accusation en vertu de la Loi ou des règlements sur les pêcheries en 1979.

Même s'il est vrai que l'application des règlements constitue un élément important de la tâche de protéger la ressource, il y a plusieurs raisons qui expliquent pourquoi un si grand nombre d'agents des pêches hésitent à faire respecter la Loi. D'abord, la plupart d'entre eux sont avant tout des gestionnaires de la ressource, aussi bien en raison de leur formation que par tempérament. Pour eux, l'application de la Loi constitue une responsabilité désagréable et parfois dangereuse, qui les gêne dans leurs travaux de gestion et de conservation. Cette tâche est essentiellement celle d'un policier; son exécution requiert une formation spéciale ainsi qu'une connaissance adéquate des complexités légales et une certaine aptitude à mener des enquêtes, à poursuivre des interrogatoires et, à l'occasion, à s'engager dans des situations potentiellement dangereuses. Toutes ces activités semblent quelque peu étranges, et souvent désagréables, aux yeux de ceux qui se considèrent avant tout comme des gestionnaires. Elles peuvent aussi leur attirer la malveillance dans les localités où ils vivent et gagnent leur pain. Comme on semble laisser aux agents des pêches eux-mêmes le soin d'établir leurs priorités de gestion de la ressource et d'application des règlements, c'est souvent le côté application qui y perd.

Deuxièmement, il appert que l'Administration centrale n'exige pas des agents des pêches qu'ils mettent en relief leur rôle d'application des règlements. Selon les témoignages entendus lors des audiences publiques, le manque d'empressement des agents des pêches à cet égard n'a jamais entraîné de congédiement. Même quand une accusation est portée, elle peut traîner devant les tribunaux pendant plusieurs années: presque le quart des causes amorcées en 1979 sont encore en suspens. Les raisons de ces longs retards ne sont pas claires, mais l'une d'entre elles pourrait être que les agents des pêches qui portent quelque accusation ne sont pas tenus d'y donner suite d'une façon adéquate.

Ces considérations me portent à conclure que le Ministère se méprend sérieusement dans l'exercice de sa politi-

que d'application des règlements. Il présume que, si la gestion de la ressource et la réglementation de ses utilisateurs ont toutes deux pour but de protéger la ressource, l'une et l'autre appellent la même sorte de connaissances et d'aptitudes spécialisées. De fait, l'application des règlements exige une sorte de connaissances et d'aptitudes entièrement différentes de celles qu'exige la gestion des ressources. Si le Ministère veut que ses efforts en vue de faire respecter les règlements soient efficaces, il faudra que l'organisation de la Région du Pacifique reflète cette distinction et qu'on attribue les responsabilités découlant de ces deux fonctions à deux groupes de fonctionnaires différents.

Cette idée de séparer les fonctions de gestion de celles de l'application des règlements n'a rien de neuf. Le directeur général de la division du Poisson et de la Faune de l'Alaska a défini ainsi la question:

Le maintien de la loi est une profession à plein temps, et celui des lois sur la faune l'est à un degré encore plus grand, du fait que le public rapporte beaucoup moins d'infractions qu'auparavant et que les violations sont perpétrées dans des lieux singulièrement éloignés. L'application efficace des règlements doit être planifiée, elle doit être confiée à un fonctionnaire choisi en raison de l'intérêt sincère qu'il porte à cette tâche en tant que professionnel, et non pour la ferveur qu'il apporte à sauver les poissons ou les animaux, ni à titre d'agent à temps partiel, mi-biologiste, mi-gestionnaire. Mais bien en tant qu'employé consciencieux qui souhaite sincèrement s'implanter en tant que professionnel au coeur même du système judiciaire. Il doit être disposé à revêtir l'identité d'un policier, pour autant que cette appellation déplaît à certains, physiquement, moralement et philosophiquement. Et il doit abandonner l'idée périmée que les règlements pourront être respectés pour peu que l'on sache et y faire participer le public grâce à un programme d'information publique. On ne parviendra à atteindre une mesure acceptable de respect de la loi que quand les gens réaliseront pleinement que le but premier de l'agent policier de la faune dans une région donnée est de faire respecter la loi. Ils le respecteront alors, ainsi que son travail, forts de l'assurance que les contrevenants seront appréhendés, que la loi s'applique également par tous et que l'appareil judiciaire a créé un obstacle aux avantages à tirer de l'abus des ressources... Bien entendu, le devoir de l'agent de protéger les ressources demeure la première chose dont il doit tenir compte ainsi que son premier devoir; mais sa formation, ses moyens d'action et son

attitude doivent traduire une stratégie de respect de la loi... La gestion des humains et la gestion biologique des ressources ne s'accordent pas parfaitement, car chacune exige des compétences en un sens professionnel qui lui est propre. On ne pourra rencontrer cette exigence que si ni l'un ni l'autre de ces éléments n'est réduit au point de devenir inefficace. Le seul moyen de s'assurer qu'on retirera les meilleurs avantages possibles de la ressource, c'est de séparer les deux fonctions au niveau ministériel.<sup>8</sup>

Une étude commanditée par le ministère provincial de la Récréation et de la Conservation de la Colombie-Britannique, en 1977, a également recommandé que les rôles de gestion et d'application de la Loi des agents de conservation soient considérées séparément. On m'a fait comprendre que les autorités ont donné suite à cette recommandation et qu'elles ont connu un succès remarquable.

Le Ministère a lui-même reconnu à plusieurs occasions la nécessité d'une unité spéciale d'application de la Loi. L'étude faite en 1979 d'un programme d'émission des permis et d'établissement des redevances pour le compte de la Région du Pacifique a reconnu la différence entre les attributs souhaitables d'un agent enquêteur et ceux d'un agent de vérification des débarquements.<sup>9</sup> Tout récemment, soit en 1982, une étude régionale des bateaux de patrouille des eaux intérieures de la Colombie-Britannique a fait valoir la nécessité de doter chaque division d'une unité d'application de la Loi dans le but d'établir "la présence policière bien affirmée qui a jusqu'ici fait défaut".<sup>10</sup> Et lors des audiences publiques se rapportant à l'application de la Loi, plusieurs fonctionnaires ont indiqué que, depuis 1979, le Ministère a reconnu la nécessité de séparer jusqu'à un certain point les fonctions de gestion et d'application de la Loi dans la pêche du hareng roqué.

Cependant, en dépit de cette sanction apparente de l'idée d'une unité spéciale d'application des règlements, la dissolution récente de l'Unité des enquêtes générales laisse soupçonner que l'application de la loi est toujours reléguée à un échelon prioritaire inférieur. Compte tenu de l'objectif de conservation de la ressource et de la menace croissante que constituent pour elle les activités de pêche illégale, le Ministère doit réévaluer son opinion à l'effet qu'une telle initiative policière n'est qu'un luxe.

Ce qu'il faut faire, c'est mettre en place une unité bien équipée et bien entraînée d'agents mobiles d'application de la Loi qui apporte son aide au personnel des Services extérieurs. La seule présence d'une unité spéciale d'application des règlements, militante et bien visible sur les lieux de pêche, ferait ressortir les risques inhérents à la

pêche illégale et aurait aussi un effet préventif appréciable.

Mes recommandations découlent de cette nécessité. En les élaborant, j'ai tenu compte des besoins particuliers de la ressource, de la nécessité d'une bonne formation et de bons instruments de travail, du vaste territoire à surveiller, des contraintes inévitables auxquelles sont soumis le budget et les effectifs du Ministère, et de leur portée administrative. L'éventail des possibilités présentées et débattues lors des audiences publiques de la Commission embrassait plusieurs combinaisons possibles de ces facteurs. Les recommandations qui suivent visent à incorporer le meilleur de chacune.

**4. Dans la Région du Pacifique, une unité spéciale d'application des règlements devrait être créée dont le mandat exclusif serait l'application des règlements. Ses fonctions ne devraient pas inclure des fonctions de gestion de la ressource.**

Cette unité devrait être chargée principalement de faire respecter la Loi sur les pêcheries ainsi que tous ses règlements connexes sauf ceux qui traitent de la qualité du poisson, des usines de transformation et des normes d'hygiène des bateaux, que la division de l'Inspection devrait continuer à surveiller.

Les membres de cette escouade devraient recevoir une formation rigoureuse dans toutes les méthodes pertinentes à leur travail dans le contexte des besoins particuliers de la ressource halieutique. La portée du programme de formation de la GRC devrait être élargie, ou encore on pourrait s'arranger avec l'organisme provincial B.C. Justice Institute, qui donne des cours de formation d'agents de conservation à Vancouver. Cette formation de spécialistes dans l'application de la Loi devrait être révisée périodiquement au moyen de cours de perfectionnement. Forte d'une telle formation et bien supervisée, la capacité accrue de faire respecter les règlements devrait permettre au Ministère de poursuivre la plupart des infractions, sinon toutes.

Les membres de l'unité spéciale d'application des règlements devraient porter l'uniforme, afin de projeter une image professionnelle. On devrait permettre à ses membres de porter des armes à main quand leur sécurité ou celle d'autres personnes est menacée. Et on devrait leur fournir des véhicules convenables ainsi que des bateaux bien équipés leur permettant de patrouiller en mer, dans les estuaires et dans les cours d'eau. Ils devraient pouvoir communiquer par radio à ondes courtes avec les bureaux divisionnaires, 24 heures par jour.

On devrait placer des agents d'application de la Loi dans chacun des 10 districts de la Région du Pacifique. Leur nombre variera d'un district à l'autre selon les besoins. En autant qu'ils soient compétents et se montrent intéressés à faire respecter la Loi, les agents des

pêches, déjà en poste dans la région, devraient être affectés à cette unité spéciale. On devrait leur apporter des employés de soutien embauchés en dehors du Ministère quand les circonstances l'exigent. Les autres agents des pêches devraient être affectés à des postes de gestion de la ressource. Toutefois, ils devraient conserver leur statut légal en tant qu'agents des pêches afin qu'ils puissent disposer des infractions qu'ils observent en passant sur les lieux de pêche, et on devrait les encourager à le faire. Durant les saisons de pêche exceptionnellement mouvementées, les gestionnaires devraient épauler les agents de police en participant directement à l'application des règlements.

On devrait effectuer la transition de la structure administrative régionale actuelle des agents des pêches à celle d'une unité spéciale d'application par étapes des règlements, district par district, afin de perturber le moins possible les effectifs et de raccorder les nouvelles responsabilités de gestion ainsi définies à celles des agents des pêches.

En vue d'assurer le recrutement des fonctionnaires qualifiés et la mise en oeuvre de procédés et méthodes uniformes d'application de la politique des pêches sur les lieux de pêche, l'unité spéciale d'application des règlements devrait pouvoir suivre une filière administrative indépendante de celle de la gestion des secteurs.

**5. Aux bureaux de l'Administration régionale du Pacifique, à Vancouver, un Agent principal de l'application des règlements et son personnel de soutien doivent être nommés, mis en place, et chargés de tous les agents d'application des règlements. Les agents d'application des règlements devraient se rapporter directement à l'Administration régionale plutôt que suivre la filière administrative qui les fait passer actuellement par le Gestionnaire de secteur.**

Quand l'unité spéciale d'application des règlements fonctionnera comme il se doit, il faudra songer à modifier la filière administrative de manière à ce que les agents d'application des règlements relèvent des gestionnaires de secteur, conformément à la nouvelle orientation décentralisatrice dans la Région du Pacifique.

**6. Au besoin, un groupe de travail spécial opérant à partir de l'Administration régionale doit être constitué, semblablement à l'unité démantelée d'enquêtes générales, pour apporter une aide d'appoint aux agents d'application des règlements de district au cours des périodes d'activités intenses et pour faire enquête, si nécessaire, sur des infractions plus complexes.**

Si, à l'avenir, les agents d'application des règlements se rapportent aux gestionnaires de secteur dans un cadre administratif décentralisé, le groupe de travail spécial devrait collaborer étroitement avec ces derniers.

Il faudra amender la législation en vue de préciser le statut des agents d'application des règlements et faciliter les mises en accusations. À l'heure actuelle, les agents des pêches sont inclus dans la définition générale de ce qui constitue un agent de la paix contenue dans le Code criminel du Canada et en détiennent les pouvoirs. Mais la Loi sur les pêcheries ne les définit pas de manière aussi précise et, de fait, elle stipule simplement que les garde-pêches détiennent les pouvoirs d'un "agent de police", vocable qui ne signifie rien. En outre, la Loi considère l'obstruction à un agent des pêches comme délit en soi, en dépit du fait que le Code criminel évite de faire une telle distinction. En conséquence de quoi je fais les recommandations suivantes:

**7. La Loi sur les pêcheries doit clairement conférer un statut d'agent de la paix aux agents d'application des règlements, aux autres agents des pêches et aux garde-pêches.**

**8. Les dispositions de la Loi sur les pêcheries qui traitent de l'obstruction apportée à l'agent des pêches dans l'exercice de ses fonctions doivent être éliminées ou réécrites de façon à les rendre conformes avec les pouvoirs et les droits qu'il détient en tant qu'agent de la paix aux termes du Code criminel.**

Selon la politique actuelle, les agents des pêches sont tenus de monter à bord d'un bateau qui pêche illégalement pour identifier et porter une accusation contre son commandant. Il arrive souvent que les agents des pêches soient empêchés de suivre une telle procédure, quand, par exemple, plusieurs bateaux pêchent illégalement, quand la mer est trop agitée, ou quand les contrevenants sont repérés, du haut des airs. La recommandation suivante devrait combler ces lacunes.

**9. Le propriétaire ou locataire enregistré d'un bateau doit être tenu responsable de poursuite pour toute activité illégale de pêche menée par son bateau, peu importe s'il est ou non à bord lorsque ce délit est commis, à moins qu'il ne soit capable de prouver que le commandant du bateau était à la barre malgré son consentement.**

Ce concept plus large de la responsabilité du propriétaire du bateau dans les cas d'infractions à la Loi a donné de bons résultats dans certains cas d'infractions aux lois provinciales de la route, comme par exemple celui des chauffards qui quittent le lieu d'un accident<sup>11</sup> et l'adoption de mesures comparables pour les pêches présente trois avantages. Premièrement, elle permet de repérer un plus grand nombre de contrevenants en éliminant la nécessité de monter à bord de chaque bateau et d'en identifier l'équipage. Deuxièmement, elle écarte l'autre nécessité de prouver l'identité des inculpés en cour, plusieurs mois après que le délit a été commis. Troisièmement, elle devrait pousser les propriétaires de bateaux à participer

plus activement à l'application de la Loi en les incitant à surveiller les capitaines et les équipages de leurs bateaux.

### POURSUITES JUDICIAIRES ET COURS DE JUSTICE

Bien que le dépistage et l'arrestation des contrevenants constituent les étapes premières de tout programme d'application de la Loi, il faut poursuivre vigoureusement devant les tribunaux si l'on veut en maintenir l'effet préventif. Même s'il est vrai que 75 pour cent des accusations portées en vertu de la Loi ou des règlements sur les pêcheries aboutissent à des condamnations en cour (voir le tableau 16-2), en soi ce taux de succès apparemment si encourageant est trompeur: étant donné que les sanctions sont peu sévères, de nombreux contrevenants plaident coupables. Un taux de poursuites aussi élevé, menées à bon terme, pourrait signifier aussi qu'on intente des poursuites seulement quand on a de bonnes chances de réussir. Comme je le fais voir ci-après, la qualité des services judiciaires dont dispose le ministère des Pêches et des Océans et l'attitude de la magistrature envers les atteintes à la Loi sur les pêcheries laissent toutes deux beaucoup à désirer.

#### Les avocats de la Couronne

Les poursuites intentées en vertu de la Loi et des règlements sur les pêcheries relèvent du ministère fédéral de la Justice. Pour la plupart des poursuites, le ministère de la Justice engage des avocats d'un cabinet privé de la localité même où doit se tenir le procès.

Le ministère de la Justice fournit les noms des avocats des cabinets privés qui sont disponibles pour les poursuites en vertu de la Loi, apparemment sans se soucier qu'ils aient ou non quelque expérience judiciaire dans ce domaine. Le ministère des Pêches et des Océans n'a rien à voir quant au choix des noms qui paraissent sur cette liste.

Les avocats du ministère de la Justice s'occupent de certaines actions, notamment dans les grandes agglomérations comme Vancouver. Ils mènent aussi de nombreuses poursuites dans d'autres localités pour infractions aux articles de la Loi sur les pêcheries touchant la protection de l'habitat et les substances délétères.

Le ministère des Pêches et des Océans donne une certaine formation officieuse aux avocats de la Couronne dans les divers secteurs en les familiarisant avec les bateaux, les engins de pêche et ainsi de suite. Le Ministère engage aussi un agent de liaison avec la Cour pour le compte des avocats qui le représente devant les tribunaux, dont la tâche principale est de diffuser parmi les avocats en cause les résultats des décisions récentes de la Cour relativement à la Loi sur les pêcheries.

La qualité des poursuites intentées pour infractions en matière de pêcheries dépend de la disponibilité d'avocats

habiles et bien documentés dans les questions touchant la ressource. L'idéal serait que l'avocat de la Couronne soit accessible aux enquêteurs tout le long des enquêtes afin de répondre aux questions qui pourraient se présenter relativement aux preuves justifiant qu'on porte accusation, à l'identité des contrevenants qu'on a l'intention de poursuivre, ainsi qu'au choix du chef d'accusation et de sa formulation. On devrait aussi pouvoir recourir à ce même avocat pour mener la cause devant le tribunal jusqu'à ce que la question ait été tranchée.

Toutefois, le Ministère a éprouvé de la difficulté à retenir les services d'avocats suffisamment accessibles et habiles et à les garder, cela pour deux raisons. La première est que l'élection d'un nouveau gouvernement donne généralement suite à certains changements dans les rangs des avocats du secteur privé qui représentent la Couronne dans les poursuites judiciaires relatives aux pêcheries. C'est un fait acquis regrettable de la vie politique que le Gouvernement fédéral nomme des avocats qui sympathisent avec le parti au pouvoir. Ainsi, le Ministère se trouve souvent incapable de retenir les services d'avocats qui soient capables de mener une poursuite à bonne fin parce que leurs noms ont été rayés de la liste établie par le ministère de la Justice. Le ministère des Pêches et des Océans a insisté auprès du ministère de la Justice, mais en vain:

On nous répond qu'il faut accepter le système, tel qu'il est, et le ministère de la Justice n'a jamais donné suite à nos demandes de services d'avocat que nous savions compétent dans un domaine donné. Bien qu'il se trouve en dehors du régime politique en terme de nomination de procureurs de la Couronne, il a peut-être déjà été disponible quelques années auparavant, quand un autre gouvernement était au pouvoir, mais je sais que nous avons essayé et que nous n'avons pas réussi.<sup>12</sup>

Deuxièmement, les avocats du ministère de la Justice à qui on confie les poursuites relatives aux pêches sont souvent jeunes et relativement inexpérimentés. Bon nombre d'entre eux, une fois qu'ils ont acquis une certaine expérience, quittent le Ministère pour s'attacher à des cabinets du secteur privé. Il en résulte que les fonctionnaires des pêches, ayant déjà consacré leur temps et leurs efforts à familiariser un procureur de la Couronne avec les problèmes particuliers de la ressource des pêches, se voient souvent obligés de reprendre tout ce travail de formation avec un nouveau procureur de la Couronne.

Je recommande que les dispositions actuelles soient modifiées dans le sens suivant:

10. Le ministère de la Justice doit désigner un avocat cadre principal à son Bureau régional de Vancouver pour s'occuper de la supervision de toutes les poursuites intentées aux termes de la Loi sur les pêcheries.

Cet avocat serait consulté et donnerait des conseils aux agents enquêteurs ainsi qu'aux avocats du Ministère dans toute la Région du Pacifique, les aiderait à mener les poursuites judiciaires, étudierait les cas susceptibles d'être l'objet d'un appel et en poursuivrait le recours, établirait des pratiques de poursuites uniformes pour toute la région, faciliterait l'établissement des preuves et, généralement, améliorerait la qualité des poursuites intentées par le Ministère. Il devrait être accessible aussi aux fonctionnaires de la Région du Pacifique pour les aider à formuler et rédiger les règlements de manière à ce qu'on leur donne suite plus rapidement et que les tribunaux puissent les appliquer. Cet avocat cadre fonctionnerait mieux au sein du ministère de la Justice qu'à titre de conseil interne du ministère des Pêches et des Océans, car ses relations avec ses collègues du ministère de la Justice le tiendraient mieux au courant des développements dans le domaine légal et l'éclaireraient sur la manière dont les poursuites relatives aux pêcheries s'insèrent dans l'administration générale de la justice.

**11. En consultation avec le ministère de la Justice, le ministère des Pêches et des Océans doit avoir le pouvoir de choisir et de nommer l'avocat qui agirait comme procureur aux termes de la Loi sur les pêcheries et ses règlements connexes.**

Cela permettrait de désigner les avocats les plus expérimentés et les plus habiles sans égard à leurs liens politiques. La désignation d'avocats chevronnés et bien connus comme procureurs des pêches offrirait entre autre un moyen de donner aux tribunaux une idée de la rigueur avec laquelle il y aurait lieu d'évaluer les infractions à la Loi sur les pêcheries.

**12. Le service de liaison avec la Cour devrait être maintenu et, si nécessaire, étendu de façon à assurer que tous les renseignements utiles sur les développements de la Loi sur les pêcheries sont distribués, à travers la Province, aux agents d'application des règlements ainsi qu'aux procureurs, y compris les données statistiques qui servent dans l'élaboration des jugements.**

### **Poursuites privées**

Dernièrement, plusieurs particuliers ont entrepris des enquêtes et des poursuites judiciaires qui ont été menées à bien en vertu des dispositions de la Loi sur les pêcheries touchant la protection de l'habitat. On a eu recours deux fois aux laboratoires du Gouvernement pour analyser des échantillons fournis par des citoyens intéressés et, dans les deux cas, les résultats de ces analyses ont permis de mener à bien les poursuites intentées. Dans plusieurs autres cas, des citoyens ont offert des renseignements confidentiels en marge de la Loi sur les pêcheries qu'ils ont, soit poursuivi eux-mêmes, soit qu'ils ont convaincu des procureurs du ministère de la Justice de mener à bonne fin.

Bien que le Ministère ait affirmé sa volonté de coopérer avec tout particulier lui présentant un cas soigneusement documenté, certains des témoins qui se sont présentés aux audiences publiques ont affirmé que c'est le contraire qui se produit et que les laboratoires du Gouvernement n'acceptent pas d'échantillons du grand public à des fins d'épreuves. À en juger d'après le petit nombre de causes amorcées par des particuliers jusqu'à présent, il appert que, si le Ministère a nourri quelque crainte de devenir complice de groupes de particuliers criards qui ont pris sur eux de faire respecter la Loi, ses inquiétudes étaient sans fondement. Dans l'ensemble, les citoyens ont soumis des renseignements valables et offert une collaboration utile et on devrait les encourager à continuer de le faire.

**13. Les laboratoires biologiques du Gouvernement fédéral dans la Région du Pacifique doivent pouvoir accepter et mettre à l'épreuve d'une façon adéquate les échantillons réunis qu'apportent les citoyens et le ministère de la Justice doit être disponible pour aider dans le cas des poursuites légales.**

### **Les tribunaux**

Presque toutes les poursuites intentées en vertu de la Loi et des règlements sur les pêcheries se déroulent devant les tribunaux de la Cour provinciale de la Colombie-Britannique. Étant donné que la plupart des accusations portées devant ce tribunal relèvent du Code criminel, les juges de la Cour provinciale pourraient être enclins à accorder relativement moins d'importance aux infractions à la Loi sur les pêcheries qu'aux autres causes criminelles qu'ils entendent ordinairement.

Il faut que la magistrature soit mise pleinement au courant de la menace qui pèse sur les ressources halieutiques par suite des pêches illégales et de la destruction de l'habitat. On peut sensibiliser la magistrature au problème de deux manières. D'abord, les procureurs de la Couronne sont en mesure d'en apprendre beaucoup aux juges sur les ressources et la menace qui pèse sur elles en présentant bien leurs preuves à l'appui de plaidoiries bien documentées. L'adoption des recommandations présentées plus tôt dans le présent chapitre à l'effet que l'on désigne des procureurs chevronnés devrait aider sous ce rapport. Deuxièmement, les conférences judiciaires qui sont tenues en vue d'informer les juges de la Cour provinciale à intervalles réguliers pourraient servir de véhicule de diffusion des renseignements utiles. Un professeur de droit environnemental présentait dernièrement un document sur les articles de la Loi sur les pêcheries traitant de la protection de l'habitat à un groupe de juges qui participaient à une conférence de cette sorte. Cet événement est un indice encourageant que les juges de la Cour provinciale de la Colombie-Britannique se rendent de plus en plus compte de leurs devoirs à l'égard de la ressource

halieutique, et cette prise de conscience devrait s'accroître.

**14. L'éducation, en termes de participation du système judiciaire, sur les lois et politiques des pêches doit être encouragée par les voies appropriées du système de la Cour provinciale.**

**LES PEINES**

La Loi et les règlements sur les pêcheries ainsi que l'émission des permis de pêche reçoivent l'appui d'amendes, de condamnations à la prison, de saisie et de perte par confiscation des poissons pris illégalement ainsi que des engins utilisés pour les prendre, et de suspension ou de révocation des permis de pêche. Pour ajouter encore à la capacité de dépistage et d'appréhension ainsi qu'au processus des poursuites judiciaires, ces sanctions doivent constituer des préventifs efficaces.

**Amendes**

Le tableau 16-5 fait ressortir l'éventail des peines imposées pour diverses infractions à la Loi sur les pêcheries. La disposition énoncée à l'article 61 embrasse la plupart des actes délictueux et prévoit une amende maximale de \$5,000, mais ne prévoit aucune amende minimale. Toutefois, tel qu'indiqué au tableau 16-4, les amendes imposées par les tribunaux se situent généralement au bas de cette échelle. Plus de 90 pour cent des condamnations des quatre dernières années ont entraîné des amendes de moins que \$500 ou encore elles n'ont entraîné aucune amende.

**Tableau 16-4** Peines imposées aux termes de la Loi sur les pêcheries

	1978		1979		1980		1981	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Condamnations avec sursis, acquittements absolus et conditionnels	62	10	64	9	69	12	22	5
Amendes de moins de \$100	352	54	402	54	255	45	229	49
Amendes entre \$100 à \$449	201	31	204	27	213	37	209	44
Amendes de plus de \$500	24	4	74	10	36	6	11	2
Emprisonnement	9	1	1	0	2	0	2	0
Total	638	100	745	100	575	100	473	100

Source: Ministère des Pêches et des Océans.

Le répertoire actuel des amendes imposables en vertu de la Loi sur les pêcheries regorge d'ambiguïtés, de contradictions et d'anachronismes. Citons en exemple:

- i) L'article 38 de la Loi, qui traite d'obstruction à un agent des pêches dans l'exercice de ses fonctions, stipule l'imposition sur inculpation sommaire d'une amende allant jusqu'à \$100 ou d'un emprisonnement allant jusqu'à six mois et - cela est incroyable - avec travaux forcés. Cela fait des dizaines d'années que les lois pénales n'ont pas invoqué les travaux forcés et, de toute manière, une telle sanction est tout à fait déplacée quand on la lie à un délit ne méritant qu'une amende de \$100.
- ii) La peine imposable pour défaut d'enlever les obstacles entravant un cours d'eau ou d'assurer l'écoulement de l'eau en cas d'inondation, dans les trois jours suivant un avertissement à cet égard dépasse tout entendement. L'article pertinent déclare qu'un contrevenant "est passible d'une amende de pas moins de \$4.00 et pas plus de \$20.00 pour chaque jour, ou fraction d'un jour, au cours duquel on n'a pas tenu compte d'un tel avertissement est coupable d'une infraction et passible, suite à une conviction sommaire, d'une amende ne dépassant pas \$5,000 pour chaque jour ou fraction d'un jour durant lequel il n'a pas tenu compte dudit avertissement" (sic). L'ambiguïté résultant de ce qui semble être une faute de rédaction fait qu'il est possible d'obtenir aucune condamnation aux termes de cet article.
- iii) L'article 54, qui traite du recours aux fusées et aux explosifs pour chasser ou tuer le poisson, appelle une amende de \$100 à \$300 ou un emprisonnement de pas moins de trois mois et pas plus de six mois. Cela signifie que, si un juge voulait imposer une amende de plus que \$300 à un contrevenant, sa seule autre option serait de le condamner à au moins trois mois de prison.
- iv) La plupart des amendes imposées pour la pêche illégale ressortissent de l'article 61, qui stipule une amende maximale de \$5,000. Toutefois, cette disposition générale ne fait aucune distinction entre la pêche illégale avec des engins commerciaux, qui peut exterminer tout un stock de poisson (le "nettoyage d'un ruisseau"), et la prise d'un crabe trop petit par un pêcheur sportif.

En plus des difficultés que présentent des contradictions et des ambiguïtés aussi manifestes, de nombreux témoins se sont inquiétés aux audiences publiques de la Commission de ce qu'il n'existe pas d'échelle d'amendes qui soient assez sévères pour neutraliser les avantages financiers que présente la pêche illégale.

Une étude publiée dernièrement calcule que, si la chance qu'un bateau soit accosté est de 15 pour cent chaque mois, la peine imposable (y compris l'amende, la confiscation des biens et la suspension du permis) doit équivaloir à environ dix fois la valeur des avantages possibles découlant d'une expédition de pêche de deux semaines.<sup>14</sup>

**Tableau 16-5** Peines imposables aux termes de la Loi sur les pêcheries

Article	Infraction	Peine maximum	
		Premier délit	Délits subséquents
<b>Peines visant l'habitat et les substances délétères</b>			
31(3)	Atteinte à l'habitat du poisson <sup>a</sup>	\$ 5,000	\$ 10,000
33(5)(a)	Lancement par-dessus bord de substances délétères ou déchets d'abattage, de chicots, etc., dans les cours d'eau <sup>b</sup>	\$ 5,000	\$ 10,000
33(5)(b)	Dépôt de substances délétères dans des eaux fréquentées par les poissons	\$50,000	\$100,000
33.4(1)(a), (b) et (c)	Défaut d'informer le Ministre des travaux ou d'un projet dont il résultera des dépôts de substances délétères ou qui endommageront l'habitat halieutique, ou défaut de rapporter le dépôt de quelque substance délétère	\$ 5,000	\$ 10,000
33.4(1)(d), (e) et (f)	Poursuite de tels travaux ou d'un tel projet contrairement aux renseignements fournis au Ministre ou contrairement à un ordre ministériel, manque de précautions raisonnables en vue de prévenir ou minimiser le dépôt de substances délétères ou désobéissance à un ordre stipulant que de telles précautions soient prises	\$25,000	\$ 50,000
33.4(1)(g)	Obstruction à un inspecteur dans l'exercice de ses fonctions ou déclaration de faux renseignements à un inspecteur	\$25,000	\$ 50,000
<b>Autres peines</b>			
38	Obstruction à un agent des pêches dans l'exercice de ses fonctions	\$100 ou six mois de prison avec travaux forcés	
50	Défaut d'un propriétaire ou gérant d'une usine de traitement ou d'une conserverie de donner certains renseignements au Ministre	Au moins \$100, mais pas plus de \$400	
51(1)	Pêche avec un chalut à panneaux sans permis	Au moins \$100, mais pas plus de \$2,000 plus les frais de la Cour	
52	Refus de construire une échelle à poissons ou une dérivation pour contourner un obstacle tel qu'exigé par le Ministre	Au moins \$4, mais pas plus de \$20 par jour et pas plus de \$5,000 par jour <sup>c</sup>	
54	Pêche aux fusées ou aux explosifs	Au moins \$100 plus les frais de la Cour ou trois mois de prison, mais pas plus de \$500 et les frais de la Cour ou six mois de prison	
55	Défaut de munir une prise d'eau d'un écran protecteur	\$5,000 par jour	
56	Atteinte à une installation de reproduction de poissons ou pêche dans une telle installation	Au moins \$50, mais pas plus de \$200 plus les frais de Cour; faute de paiement, au moins six mois, mais pas plus de 12 mois de prison; ou les deux: amende et prison	
58(1)	Usage d'un bateau ou d'équipement en contravention de la Loi ou des règlements sur les pêcheries	Saisie du bateau, des engins ou des poissons	
58(5)	Condamnation pour tout délit aux termes de la Loi ou de règlements sur les pêcheries à la suite duquel il y a eu saisie d'un bateau, d'un engin, ou de poissons	Confiscation par la Couronne du bateau, des engins ou des poissons, ou des recettes tirées de leur vente	
61(1)	Contravention à toute disposition de la Loi ou des règlements sur les pêcheries pour laquelle aucune peine précise n'est prévue	\$5,000 ou 12 mois de prison, ou les deux	
63	Contravention à la Loi ou aux règlements sur les pêcheries par un agent des pêches ou un garde-pêches	Au moins \$100 plus les frais de la Cour ou trois mois de prison, mais pas plus de \$500 plus les frais de la Cour ou six mois de prison	

<sup>a</sup>Sur l'inculpation, amende à discrétion du tribunal ou deux ans de prison.

<sup>b</sup>Les tribunaux ayant décrété que l'interdiction de déposer des déchets d'abattage, des chicots, etc. dépasse les pouvoirs du Parlement, cette peine n'est pas imposable.

<sup>c</sup>Cet article semble contenir une faute typographique.

Les témoins ont chaudement approuvé l'idée de tout simplement hausser le plafond des amendes maximales qu'un juge peut imposer pour toute infraction à la Loi sur les pêcheries. Toutefois, la difficulté qui se produit, si l'on se limite à augmenter seulement le plafond de l'amende maximale, c'est bien que les juges continueront d'imposer des amendes se situant au bas de l'échelle. Il appert qu'il faudra aller plus loin si l'on veut s'assurer que les peines imposées soient assez rigoureuses pour dissuader les contrevenants.

Compte tenu de ces lacunes, je recommande que les amendes pour infractions à la Loi et aux règlements sur les pêcheries soient restructurées dans le sens qui suit:

15. **Les dispositions d'amendes de la loi sur les pêcheries doivent être complètement révisées de façon à en éliminer les anacronismes, les incohérences et les ambiguïtés.**
16. **Pour les activités de pêche illégales, la Loi sur les pêcheries doit prévoir une échelle d'amendes plus élevée. Le maximum pour un contrevenant des pêches commerciales doit passer de \$5,000 à \$10,000.**
17. **Pour toute offense qui menace sérieusement les pêches ou l'habitat, la Couronne doit pouvoir procéder par accusation plutôt que par convocation, comme c'est présentement le cas dans la plupart des causes, et les juges doivent être autorisés à imposer des amendes plus élevées que ne le sont les limites les plus élevées présentement pour condamnations sommaires.**
18. **Pour décourager ceux qui reviennent devant les tribunaux, les offenses pour une deuxième fois ou toute autre fois par la suite doivent entraîner obligatoirement de plus lourdes peines ou amendes, qui pourraient varier selon la sorte de délit: pêche commerciale, pêche sportive, pollution, destruction de l'habitat, et le reste.**
19. **Par l'entremise de son programme de liaison avec le tribunal et ses procureurs, le Ministère doit réviser systématiquement toutes les décisions de la Cour et rapporter au ministère de la Justice celles des sentences qui sont, ou trop légères, ou qui doivent être portées en appel à une instance supérieure.**

#### Saisies et confiscation

La Loi sur les pêcheries confère à un agent des pêches le pouvoir de saisir tout bateau, véhicule, engin ou poisson capturé s'il a bonne raison de croire qu'ils ont servi ou qu'ils ont été obtenus, selon le cas, contrairement aux dispositions de la Loi et des règlements sur les pêcheries. Selon ces procédures, le Gouvernement peut retenir les biens saisis jusqu'à ce qu'ils soient confisqués par la Couronne ou rendus à l'inculpé. La Loi prévoit que les biens de cette sorte peuvent être remis à l'inculpé sur

paiement d'une caution d'une valeur établie par le tribunal. D'ordinaire, le procureur de la Couronne ne se lève pas contre cette sorte de jugement. Si le propriétaire des biens confisqués est condamné, le Ministre, ou le juge qui prononce la condamnation, peut adjuger que, en sus de tout autre peine imposée, les biens saisis seront confisqués par la Couronne. Les biens confisqués sont généralement vendus et les recettes ainsi obtenues remises au Trésor public.

Nonobstant une politique du Ministère de 1979, insistant sur la saisie des biens de tous les contrevenants, les pouvoirs conférés en vertu de cet article ne sont pas toujours exercés. En 1981, environ 70 pour cent de toutes les accusations portées ont entraîné des saisies mais, dans de nombreux cas, on n'a saisi que le poisson pris illégalement, et non les bateaux ou les engins, qui avaient beaucoup plus de valeur. Les confiscations ont été limitées au poisson saisi et, dans quelques cas, aux filets illégaux et aux véhicules à moteur utilisés pour transporter le poisson braconné.

Ces pouvoirs constituent l'un des moyens les plus efficaces de lutte à la pêche illégale, mais ils ne sont efficaces que lorsque l'on saisit des bateaux ou des équipements d'une plus grande valeur que le poisson pris. Quand un agent des pêches saisit un bateau ou de l'équipement de pêche sur les lieux de pêche, il prive temporairement le contrevenant de son gagne-pain et, du même coup, il fait un exemple qui peut servir à dissuader ceux qui songent à violer ainsi la Loi. La confiscation sans rémission, c'est encore ce qui frappe le contrevenant le plus durement, soit dans son porte-feuille.

Je fais donc les recommandations suivantes:

20. **Le Ministère doit poursuivre une politique agressive de saisie de bateaux et d'engins là où les contrevenants sont pris en flagrant délit et dès que des accusations sont portées contre eux.**
21. **En cas de flagrant délit, l'avocat de la Couronne doit s'opposer à la demande faite à la Cour par les accusés pour la libération des équipements en attendant le procès. Pour les autres, là où les circonstances le permettent, ils doivent réclamer des garanties importantes, approximativement de la valeur de marché du bateau et de l'équipement saisis.**
22. **Le poisson pris illégalement et les équipements illicites doivent, tel que présentement, être confisqués pour la Couronne.**

Si tel que je l'ai recommandé précédemment, on augmente le niveau des amendes, je ne vois pas le besoin de confisquer les bateaux ou les filets utilisés en contravention de la loi.

### Suspension et révocation des permis

Les règlements découlant de la Loi sur les pêcheries autorisent le Ministre à révoquer, suspendre ou refuser d'émettre de nouveau le permis de pêche commerciale dont le détenteur a fait l'objet d'une condamnation pour pêche illégale. (La Loi stipule que le Ministre est autorisé à révoquer le permis d'un détenteur qui a enfreint l'une quelconque des conditions du permis. Mais dans la Région du Pacifique, en tout cas, cette autorisation est inopérante du fait que les permis ne comportent aucune modalité se rapportant aux activités de pêche.) La pratique actuelle du Ministère est de recommander au Ministre qu'il révoque un permis seulement quand son détenteur a été condamné pour trois infractions. Bien que le Ministère ne tienne pas de registre particulier des décisions prises en vertu de ce pouvoir, on calcule qu'environ une demi douzaine de permis commerciaux ont été suspendus au cours des cinq dernières années. Il est évident qu'aucun permis n'a été révoqué.

J'ai recommandé, au chapitre dix, que les permis individuels de pêche contingentée soient étendus à un éventail plus vaste de pêches commerciales, entre autres celles du flétan, du poisson de fond, du hareng d'appât et de l'ormeau. La bonne exécution de ces programmes dépend essentiellement des rapports et de l'enregistrement systématiques des prises effectuées par chaque pêcheur, afin d'assurer qu'ils ne dépassent pas leurs contingents et n'excèdent pas le total des prises admissibles des espèces qu'ils poursuivent. En outre, un régime de pêche contingentée n'inspirera la confiance des pêcheurs que s'ils ont tous l'assurance que ceux qui violent la loi ne pourront tirer aucun profit de leurs excès.

La suspension ou la révocation d'un permis élimine le contrevenant du lieu de pêche, qu'il soit pêcheur commercial, sportif ou autochtone. L'industrie halieutique a elle-même préconisé avec ardeur, et de façon unanime, le recours à la suspension des permis.

Je suis convaincu que l'utilisation plus rigoureuse de ce moyen de faire respecter la Loi préviendrait effectivement la pêche illégale. En conséquence, je recommande comme suit:

- 23. Les permis de toutes catégories, pêche commerciale, pêche sportive, pêche des Autochtones, doivent être passibles de suspension pour violation d'une des conditions du permis, de la Loi ou des règlements sur les pêcheries, sur condamnation du détenteur du permis.**

L'interdiction devrait s'étendre sur une longue période et varier selon la nature des pêches en cause et la durée de la saison. On devrait étendre la période d'interdiction dans le cas d'une deuxième infraction et de toute infraction subséquente.

- 24. L'annulation d'un permis doit frapper les cas de contraventions les plus flagrants, ou les auteurs d'infractions répétées.**

- 25. Le détenteur d'un permis de pêche contingentée qui dépasse son contingent annuel de cinq pour cent ou moins doit payer une redevance sur l'excès de ses prises. Cette redevance supplémentaire doit être fonction approximativement du prix moyen des débarquements de l'espèce qu'il a prise au cours du mois où l'infraction est survenue. Quand le détenteur du permis excède son contingent de plus de cinq pour cent, le Ministre doit être autorisé à déduire le plein montant de la valeur des prises en excès du contingent de prises auxquelles ce pêcheur aurait droit pour la saison suivante et à lui imposer une taxe supplémentaire. En cas de flagrant délit ou d'infraction répétée, le Ministre doit être autorisé à suspendre le droit d'accès du contrevenant à son contingent dans la pêcherie pour la saison de pêche qui suit, ou à l'annuler définitivement.**

Les détenteurs de permis de pêches contingentées seront ainsi incités à débarquer leur plein contingent au cours de chaque saison de pêche selon la disponibilité de poisson, l'état du marché, et ainsi de suite. Il se trouvera inévitablement des pêcheurs qui, de temps à autre, dépasseront leur contingent par inadvertance en raison du décalage entre les débarquements et la rentrée de données s'y rapportant et des prises plus considérables survenant inopinément à la fin de la saison, et ainsi de suite. Les propositions avancées ici relativement aux contingents tiennent compte des imprévus de cette sorte, mais visent aussi à permettre de sévir avec une plus grande rigueur contre les contrevenants qui abusent grossièrement de leurs privilèges.

### CONCLUSION

Me fondant sur les témoignages entendus lors des audiences que j'ai présidées ainsi que sur l'étude faite par la Commission sur les politiques et procédés d'application de la Loi du Ministère, j'en conclus qu'il faudra effectuer une restructuration fondamentale et une importante réorientation si l'on veut prévenir effectivement les activités illégales qui menacent les stocks et l'habitat du poisson. Le changement le plus important serait la formation d'une unité spéciale d'application des règlements pour augmenter la capacité du Ministère à dépister et appréhender les contrevenants. L'apport de services améliorés des procureurs de la Couronne et la refonte du système pénal tombant sous le coup de la Loi sur les pêcheries devraient appuyer une telle réorientation.

Je recommande plus loin dans le présent rapport que la législation et les règlements qui régissent les pêcheries de la Région du Pacifique soient complètement révisés en vue de supprimer les anachronismes, les contradictions et

les ambiguïtés qui en limitent et entravent actuellement l'application. Ces réformes devraient apporter un supplément utile aux efforts faits en vue d'améliorer le régime d'application de la loi et des règlements dans la région.

Il ne faudrait pas oublier toutefois que c'est la politique qui, de par sa nature même, détermine le caractère fondamental de tout effort déployé en vue de faire respecter la Loi. Ainsi, les changements recommandés ailleurs dans le présent rapport vont modifier la nature des activités d'application des règlements du Ministère. Réduites et rationalisées, les flottilles de pêche commerciales devraient s'avérer plus maniables et, de ce fait, plus aptes à respecter les règlements. Le nouveau mode de contingentement permettra, dans une grande mesure, de maintenir la Loi en consacrant moins d'énergie à la surveillance des bateaux sur les lieux de pêche qu'en assurant plutôt l'enregistrement et le rapport des prises. Les recommandations portant sur la pêche de subsistance des Autochtones, au chapitre 14, devraient aider à faire disparaître la discorde qui a longtemps caractérisé les rela-

tions entre le ministère des Pêches et des Océans et les pêcheurs autochtones. En outre, les nouvelles orientations du programme de gestion de l'habitat, telles que recommandées au chapitre 3, devraient assurer que la Loi sera appliquée de manière plus cohérente envers les autres usagers de la ressource.

Le défi de faire respecter la Loi et les règlements sur les pêcheries à travers tout le Canada et d'adapter au mieux les structures administratives à cette tâche au sein du ministère des Pêches et des Océans ne seront sans doute pas les mêmes d'une région à l'autre. L'application de la Loi doit s'accorder avec les exigences particulières de la Région du Pacifique, du fait de sa longue côte, de ses vastes réseaux fluviaux, de son habitat fragile en eau douce et de ses précieuses espèces de poisson. Par conséquent, quelle que soit l'orientation future de sa politique nationale d'application de la Loi, le Ministère devra tailler sur mesure ses politiques et ses priorités dans la Région du Pacifique en fonction du caractère distinctif de cette région.

---

#### RENVOIS

1. Ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire 190, p. 8.
2. B.C. Wildlife Federation, pièce accessoire 30, p. 4.
3. Ces estimations et celles qui suivent proviennent de Donald Clough, "Compliance Analysis for B.C. Fisheries Licensing and Resource Royalty Program". Préparé à l'intention du ministère des Pêches et des Océans, 1979.
4. Selon l'estimation faite dans une étude, les prises de poisson illégales dans les grandes pêches pourraient équivaloir jusqu'à 10 ou 15 pour cent de la valeur globale des débarquements: Clough, "Compliance Analysis".
5. Codification des règlements du Canada, 1978, chap. 827, art. 5.
6. Ministère des Pêches et des Océans, pièce accessoire 190, p. 3.
7. Programme national d'application de la Loi du ministère des Pêches et des Océans. Données élémentaires tirées du questionnaire à l'intention des agents des pêches (GT), tableau 2.
8. Fred M. Woldstad, "Law Enforcement is a Fulltime Profession". Document présenté à la Western Association of Fish and Game Commissioners, Portland, Oregon, 1977.
9. Clough, "Compliance Analysis".
10. Ministère des Pêches et des Océans, Étude régionale des bateaux patrouilleurs de l'intérieur, Région du Pacifique, 1981, p. 3.
11. Loi sur les véhicules à moteur, Statuts révisés de la Colombie-Britannique, 1979, chap. 152, art. 76.
12. Monsieur A. Gibson, Chef des Services de gestion, Direction des services extérieurs, ministère des Pêches et des Océans, transcriptions des audiences publiques, volume 65, p. 13554.
13. Murray Rankin et Tim Leadem, "The Fisheries Act and Water Pollution". Document présenté à la Provincial Court Judges Association of British Columbia, 1981, pp. 19-20.
14. Donald Clough, "Optimization and Implementation Plan for Off-shore Fisheries Surveillance". Préparé à l'intention du ministère des Pêches et des Océans, 1980.

---

 CHAPITRE 17

## LE PROCESSUS DE CONSULTATION

---

*Nous avons la responsabilité d'appliquer les lois et les règlements et, à mon avis, nous devons le faire avec souplesse et compréhension; la sorte de compréhension qui naît d'une connaissance intime des conditions locales, connaissance des pêcheurs, de leurs problèmes et des problèmes de cette pêche.*

D.D. TANSLEY<sup>1</sup>

De plus en plus, le processus gouvernemental doit faire une place au niveau décisionnel pour la consultation du public et des groupes d'intérêts spéciaux par les ministères et les agences administratives. C'est ainsi qu'on a vu naître ces dernières années un grand nombre de structures officielles et de mécanismes officieux pour fins de consultation et de conseil. Dans une certaine mesure, ce phénomène a été entraîné sans aucun doute par l'évolution naturelle du système démocratique et une réaction contre la notion d'un gouvernement trop autoritaire. Mais il est également le résultat d'une complexité croissante de la réglementation gouvernementale, laquelle crée un besoin pour la consultation extérieure, la connaissance spécialisée et la coopération.

Les processus de consultation sont spécialement importants pour les pêches et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, les législateurs, les gestionnaires et les administrateurs prennent des décisions qui ont une influence directe sur le bien-être de milliers d'individus et d'entreprises; le Gouvernement de son côté, par le biais des permis de pêche, entretient des liens légaux avec un plus grand nombre de personnes que dans la plupart des autres sphères de l'administration.

Deuxièmement, la gestion des pêches, la réglementation et la répartition des prises, la gestion de l'habitat et autres aspects des politiques de pêche, sont extrêmement compliqués comme en témoigne le présent rapport. Ce qui exige non seulement une compréhension mutuelle des problèmes réciproques de ceux qui régissent et de ceux qui sont régis, mais aussi une mise en commun des connaissances acquises.

Troisièmement, les pêches sont pour ainsi dire synonyme de conflit. Des groupes de pêcheurs se font une concurrence vigoureuse dans l'exploitation des mêmes ressources et leurs intérêts collectifs viennent en opposition avec ceux d'autres groupes dont les activités influent sur le poisson. Les récriminations véhémentes et les frictions peuvent être atténuées par des processus efficaces de consultation. Sans ces derniers, l'agence de gestion fait l'objet de critiques et subissant l'opposition de toutes parts, éprouve de la difficulté à effectuer les changements nécessaires.

Et finalement, la nature des pêches est telle, que le Gouvernement ne peut espérer gérer adéquatement la ressource et la pêche elle-même, sans collaboration nécessaire à l'obtention de l'information requise, sans contribution à l'élaboration des politiques efficaces, ni sans observation de ses règlements. En une période où l'on cherche à réformer les politiques, les liens de coopération sont encore plus essentiels.

Conscient de ces réalités nouvelles, le Ministère a mis sur pied dans la Région du Pacifique au cours de la dernière décennie, un grand nombre de comités et de conseils consultatifs, de groupes de travail et autres mécanismes de liaison avec le public intéressé. Ces dispositions diverses consomment aujourd'hui beaucoup de temps et d'efforts de la part des fonctionnaires publics et des participants privés. Toutefois, elles ont été l'objet de critiques sévères et nombreuses lors des audiences publiques de la Commission et leur efficacité est amoindrie par un manque de confiance général. Aussi, à moins qu'elles ne reçoivent plus d'appui et qu'elles n'en arrivent à jouir d'une plus grande crédibilité aux yeux du public, tous les efforts déployés risquent d'être inutiles.

Je me suis donc penché d'une façon particulière sur les défauts des processus actuels de consultation et les intéressés m'ont fait des commentaires abondants. Le défi qui se pose maintenant, consiste à élaborer un système de consultation cohérent et efficace. C'est le sujet du présent chapitre.

Dans d'autres chapitres, j'ai traité de dispositions administratives pour des cas particuliers de recours à des conseillers extérieurs. Mes propositions visant à améliorer la consultation et à permettre la tenue d'un bilan dans la gestion des ressources (au chapitre 4), celles en vue d'améliorer les mécanismes de participation publique dans la mise en valeur des ressources (au chapitre 5), celles aussi concernant un nouvel organisme responsable des permis pour la pêche commerciale et de l'expansion des flottilles (au chapitre 8) et celles encore préconisant la création de comités spéciaux de conseillers pour aider les réformes dans l'émission des permis (aux chapitres 9 et 10, entre autres) toutes ces propositions ont trait au processus de consultation. J'entends toucher ici des politiques de consultation sous leur aspect général, savoir l'éla-

boration d'une structure administrative qui permettrait un échange efficace de renseignements, de conseils et de critiques entre le Ministère et le public en cause.

### PROCESSUS ACTUEL DE CONSULTATION

Le Ministère, à l'heure présente, est conseillé par environ une vingtaine d'organismes consultatifs.<sup>2</sup> Trois d'entre eux sont liés à des commissions internationales sur la pêche, tandis qu'un autre a des responsabilités nationales, mais la plupart s'occupent d'aspects particuliers ou de programmes relatifs aux pêches du Pacifique. Leur structure, leurs façons d'opérer et leurs lignes de communication varient grandement.

#### Organismes consultatifs

L'organisme consultatif supérieur pour la Région du Pacifique est le Conseil consultatif auprès du Ministre. Ce Conseil est constitué de représentants de l'industrie de la pêche qui conseillent le Ministre sur un plan général et servent collectivement de caisse de résonance aux politiques proposées. Il s'agit d'un organisme d'importance qui compte 17 membres. Il a apparemment relégué dans l'ombre le Conseil de gestion des pêches de la Région du Pacifique, lequel avait été créé pour aider le directeur général de la Région du Pacifique, mais qui a été inactif au cours des dernières années.

La Direction des services extérieurs de la Région du Pacifique a constitué cinq comités régionaux, chacun composé d'environ dix membres, pour l'assister dans les questions de gestion des pêches de localités particulières, à savoir la rivière Skeena, les Îles Reine-Charlotte, la région côtière centrale, le détroit de Johnstone (pour le saumon kéta) et le fleuve Fraser.

D'autres comités s'intéressent à certaines pêches en particulier. Le Conseil consultatif de la pêche sportive comprend 20 représentants de la pêche sportive commerciale et récréative et apporte son avis sur les questions relatives à la pêche sportive. Le Conseil consultatif sur l'industrie du hareng et le Comité de la rogue de hareng sur varech aident à la planification, à la gestion et à la mise en valeur de la pêche du hareng. Le Comité consultatif du poisson de fond joue un rôle similaire pour le poisson de fond. Un comité temporaire a conseillé le Ministre, durant la présente année sur la mise en application des changements dans les permis pour la pêche du flétan, changements qu'avait recommandé notre Commission dans son Rapport préliminaire. Un autre comité délibère actuellement sur les réformes proposées pour la pêche du hareng de consommation.

On a établi de temps à autre des sous-comités des comités consultatifs pour étudier des sujets spécifiques comme la répartition des prises. On note l'absence manifeste

d'un organisme consultatif tant pour la pêche des Autochtones que pour la gestion de l'habitat.

À l'échelle nationale, le Conseil consultatif de recherches sur les pêches et les océans donne son avis en matière de recherches sur les pêches. Dans la Région du Pacifique, la Commission de mise en valeur des salmonidés et le Groupe de travail (décrit au chapitre 5) s'occupent du programme de mise en valeur des salmonidés. Le Comité d'appel pour les permis des bateaux de pêche (décrit au chapitre 8) entend les appels en question. Un comité spécial a été créé à la suite de la publication du Rapport préliminaire de cette Commission, pour donner son avis sur les projets pour la rationalisation des flottilles. Et, bien sûr, notre Commission a procédé elle-même à une vaste consultation.

La Commission internationale sur le flétan du Pacifique s'est dotée d'un organisme consultatif composé de pêcheurs et de propriétaires de bateaux, et la Commission internationale sur les pêches au saumon du Pacifique s'est donné des organismes consultatifs aux États-Unis et au Canada. Le Ministère demande aussi l'avis des pêcheurs intéressés quand vient le moment de négocier des ententes internationales comme l'accord canado-américain sur les interceptions de saumon et l'accord sur la pêche hauturière du thon.

Bien que ces groupes tiennent lieu de tribune et qu'ils recommandent fréquemment une ligne d'action au Ministre ou aux cadres régionaux, aucun d'entre eux ne jouit d'une autorité décisionnelle et ils ne constituent pas dans leur ensemble un système consultatif structuré. Et la plupart sont présidés par un haut fonctionnaire du Ministère.

En plus de ces tribunes officielles de consultation, une bonne part des discussions officieuses prennent place entre les cadres du Ministère et les pêcheurs à l'occasion de réunions ou de congrès, lors de conversations privées ou sur les lieux de la pêche.

### LES DÉFAUTS

Mes commentaires dans le reste de ce chapitre s'adressent à seulement certains des organismes consultatifs. Je ne dirai rien de ceux qui sont liés à des commissions internationales, car ils ont à voir avec les accords entre le Canada et des pays étrangers, ce qui dépasse les termes de mon mandat. Le Conseil consultatif de recherches, pour sa part, a été créé il y a quelques mois seulement, et par conséquent ne saurait être évalué aussi tôt. J'ai traité dans des chapitres antérieurs de la participation externe à l'administration des permis commerciaux et des appels, de même qu'à l'orientation du programme de mise en valeur. Le rôle que peuvent jouer les audiences publiques est expliqué au chapitre 3. Je ne tente pas non plus d'évaluer les mérites des organismes consultatifs provisoires.

En somme, je me limite à étudier les dispositions relatives à la consultation sur les politiques générales touchant la gestion des pêches du Pacifique et sur les problèmes se rapportant à des aspects particuliers.

À quelques exceptions près, les commentaires entendus sur le sujet de la consultation étaient amers au possible. On a parlé de la situation existante dans les termes suivants: "un exercice de frustration",<sup>3</sup> "une présentation de vitrine",<sup>4</sup> et "un dialogue de sourds".<sup>5</sup> Malgré que les critiques précises varient, beaucoup de ceux qui ont été membres de comités consultatifs se plaignent que ceux-ci manquent de direction, qu'ils n'ont pas de mandat clair, que les délibérations se font sans ordre. On se plaint aussi couramment de ne pas être prévenu assez à l'avance des sujets qui seront discutés et de ne pas recevoir une information adéquate qui servirait à une discussion éclairée. D'autres ont prétendu que les consultations n'étaient rien autre qu'un geste de relations publiques de la part du Ministre ou du Ministère, geste qui servait tout au plus à entériner des décisions déjà prises. Mais ce qui est le plus inquiétant, à mon avis, c'est la perception générale qu'on ne recherche pas sérieusement les conseils et même qu'on n'a pas l'intention de les suivre.

Ici, dans la Région du Pacifique, existe actuellement un processus consultatif composé d'un nombre stupéfiant de sections représentatives, de comités industriels, d'agences gouvernementales, etc., participant tous, théoriquement, aux rouages habituels de la gestion des pêches. En réalité, nous avons une semi-paralyse provenant d'une réorganisation administrative perpétuelle, d'une inertie évidente, de l'établissement d'empires et par dessus tout d'un immobilisme sans fin. Les positions sont généralement polarisées et retranchées avec une répugnance dominante à avancer des propositions constructives de peur qu'elles ne soient prises pour un signe de faiblesse. En fait, le MPO semble préférer ce manque fréquent de consensus qui permet aux fonctionnaires du MPO d'établir des règlements arbitraires qui, souvent, sont mal pensés, mal exécutés et parfois non fondés légalement parlant.<sup>6</sup>

Mais même si le Ministère est maintes fois vertement critiqué, il n'a pas à porter l'entière responsabilité de l'échec dans les consultations.

Les pêcheurs, les groupes utilisateurs, etc., portent aussi leur part de responsabilité dans cette situation, ne serait-ce qu'en laissant leur nature humaine se manifester sous forme d'avidité, de manque de respect pour la ressource et de l'immobilisme mentionné précédemment. Il est indubitable qu'il faille rehausser le

niveau de responsabilité assumé par tous ceux qui participent à l'industrie.<sup>7</sup>

Il est évident que nous avons du chemin à parcourir avant de surmonter le manque de confiance actuel vis-à-vis la consultation et de créer un système qui stimulera et assurera une communication constructive entre les autorités des pêches et les intéressés. La résistance des fonctionnaires vis-à-vis la tâche souvent ennuyeuse de consulter des gens de l'extérieur doit être surmontée. Les participants du secteur privé doivent s'efforcer d'être moins critiques et moins préoccupés de leurs seuls intérêts, pour adopter une attitude plus constructive et plus souple. Ces changements vont demander du temps et de l'effort. Mais ils seront obtenus par une structure administrative convenable et des mécanismes adéquats, et c'est là qu'il faut apporter des correctifs fondamentaux.

### VERS UNE CONSULTATION AMÉLIORÉE

L'actuelle pléthore d'organismes consultatifs est le fruit de réponses *ad hoc* à des besoins apparents et à des circonstances diverses tout au cours des années. Conséquemment, aujourd'hui on y trouve ni ordre, ni cohérence. Le Ministère n'a vraisemblablement jamais sollicité une aide professionnelle quant à la façon d'organiser ou de mener des consultations publiques. Il n'est donc pas étonnant que les dispositions actuelles ne plaisent pas aux parties en cause.

Le premier besoin dans une tentative pour améliorer le système de consultation, c'est celui d'une politique cohérente sur le sujet. Le Ministère devrait donc énoncer une politique générale sur la question de la consultation externe. Cette politique devrait revêtir la forme d'un document public, explicitant les structures et les processus de consultation du Ministère et les dispositions prévues pour la participation des intéressés.<sup>8</sup> En attendant, il existe un besoin pour certaines directives et certains principes de base. En conséquence, je recommande que:

1. **Le Ministère doit exposer clairement les politiques générales et les procédures en vue d'une consultation efficace du public intéressé, qui comprendraient les dispositions suivantes:**
  - i) **On devrait nommer un organisme consultatif qui serait chargé de s'occuper de chaque domaine de la politique des pêches qui suscite un intérêt marqué et précis de la part du public.**
  - ii) **Chaque organisme consultatif devrait avoir un mandat bien défini, exposé par écrit, qui régirait ses délibérations, ainsi qu'une structure spécifique de rapport et d'obligation de rendre compte.**
  - iii) **Les membres des organismes consultatifs devraient être officiellement nommés pour une période définie par le Ministre ou une personne**

à laquelle il aurait délégué ses pouvoirs. Les membres devraient être défrayés des dépenses qu'ils effectuent pour participer aux réunions.

- iv) **Tout organisme consultatif chargé de fournir des conseils sur des politiques qui nécessitent un équilibre entre les intérêts conflictuels ne devrait pas compter parmi ses membres de délégués des groupes intéressés.**
- v) **Le nombre de membres devrait être le nombre minimal requis pour une compréhension équilibrée des problèmes.**
- vi) **Un responsable ministériel devrait être nommé à titre de membre non votant de chaque organisme consultatif. Il ferait fonction de secrétaire et il fournirait des renseignements et une aide technique.**
- vii) **Chaque organisme devrait concevoir et exposer par écrit ses propres lignes directrices pour les procédures relatives aux délibérations.**
- viii) **Pour toutes les réunions, on devrait rédiger un procès-verbal, qui pourrait être diffusé à l'extérieur, sauf dans le cas de délibérations qui sont reconnues comme étant confidentielles.**
- ix) **On devrait envoyer aux membres l'ordre du jour des réunions et la documentation connexe suffisamment à l'avance.**
- x) **Chaque groupe consultatif devrait être chargé de préparer, au moins une fois l'an, un rapport écrit sur ses délibérations.**

D'autres dispositions de structure ou de procédure pourront varier selon les responsabilités ou les besoins des différents groupes consultatifs, comme par exemple: comment doivent se faire les nominations, comment désigner les présidents, qui doit rédiger l'ordre du jour, etc?

J'insiste sur l'importance d'un compte rendu périodique. Les rapports s'affirment comme les meilleurs moyens d'évaluer le travail accompli par un groupe et les conclusions auxquelles il en est arrivé; il sert aussi à donner un cadre à la discussion lors des réunions subséquentes. Ces rapports sont utiles également pour transmettre les conclusions et les avis. Sans cette transmission d'information, l'effort de consultation ne vaudra guère mieux qu'une sorte de thérapie pour ceux qui y participent.

Les délibérations seront facilitées par une préparation soignée et une documentation disponible dans les jours qui précèdent les réunions. La discussion depuis des données concrètes élimine les considérations théoriques et inutiles, de même que les propositions spécifiques font avancer les délibérations. Bien que certains aient reproché, au Ministère, d'articuler des politiques avant de les

avoir soumises à la discussion, cette critique n'est valable que si la décision a déjà été prise de les mettre en oeuvre avant d'avoir pu tenir compte du résultat de la consultation.

Ma première préoccupation en concevant des structures consultatives, c'est d'assurer à la consultation une efficacité maximale; en second lieu, je cherche à préserver les structures existantes et à les adapter là où c'est possible, afin de minimiser les perturbations; et troisièmement je tente de faire en sorte que le système transmette, en haut lieu et d'une manière ordonnée, les avis et représentations des intéressés. Et à ce sujet, je m'inquiète assez des représentations et du lobbying qui contournent le système établi de consultation, par des délégations auprès du Ministre, par des rencontres et des entretiens avec les cadres, par d'interminables appels téléphoniques pour présenter des demandes ou loger des plaintes. Le Ministère semble enclin à se montrer bon garçon et à accueillir toutes ces représentations; mais il reste que ces démarches ont une valeur superficielle. Le Ministère doit bien sûr répondre aux inquiétudes exprimées par les contribuables, mais en tolérant et en encourageant toutes ces représentations officieuses, qui, en règle générale, ne reflètent pas le sentiment public et surviennent souvent entre connaissance, la structure consultative s'en trouve affaiblie. Sans compter que cette façon d'agir accapare le temps des hauts fonctionnaires, qui paraissent passer une proportion anormale de leur temps en réunions.

Ces méthodes ne peuvent assurer au Ministère des conseils et avis appropriés. Il est clair qu'il faut un réseau consultatif qui libèrera les hauts fonctionnaires de l'agitation de groupes de pression non structurés, afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs responsabilités dans le contexte d'opinions énoncées publiquement par les groupes intéressés du secteur privé. Pour que cette formule fonctionne, les individus et les groupes intéressés doivent avoir confiance que les mécanismes mis à leur disposition dans ce but, constituent le moyen le plus efficace pour eux d'exercer leur influence.

Dans le contexte actuel des politiques de pêche, il est particulièrement crucial d'effectuer une réforme des structures consultatives; en effet, elles devront être flexibles et adaptables, mais elles devront également être aussi simples que les besoins variés le permettront. Mes propositions comprennent un certain nombre de suggestions qui ont été faites par des participants aux audiences publiques de la Commission.

#### **Un conseil des pêches du Pacifique**

La plus haute structure consultative a un besoin urgent de réorganisation. Dans son état actuel, le Conseil consultatif auprès du Ministre comporte un nombre de membres trop élevé pour réaliser l'analyse de problèmes complexes et parvenir à des conclusions. De plus, il est

mal constitué; bien que ses membres soient individuellement des leaders avisés dans le monde de la pêche, ils sont aussi des délégués de groupes d'intérêts spéciaux. Il est donc difficile pour eux d'éviter de prendre des positions défensives, de consentir à des compromis sans "avoir consulté leurs supérieurs" et de discuter de problèmes et projets en toute confiance. De sorte, que le Conseil n'est pas en mesure de parvenir à un consensus sur les questions complexes de politiques. De plus, le Conseil ne jouit pas d'une autonomie suffisante.

Je propose donc qu'on désigne un autre Conseil de haute instance et en conséquence, je recommande que:

**2. Le Gouvernement doit remplacer l'actuel Conseil consultatif du Ministre par un nouveau Conseil des pêches du Pacifique qui aurait les caractéristiques suivantes:**

- i) **Le Conseil devrait être prévu dans la législation.**
- ii) **Le mandat du Conseil devrait englober toutes les questions relatives aux pêches du Pacifique qui relèvent du ministère des Pêches et des Océans. Le Conseil devrait être habilité à examiner la politique industrielle, les accords internationaux et les autres questions qui lui sont soumises par le Ministre.**
- iii) **Le Conseil devrait comprendre au plus huit membres nommés par le Ministre pour des périodes de trois ans échelonnées. À cet effet, le Ministre devrait considérer leurs aptitudes personnelles et les choisir pour leurs connaissances, leur expérience et leur jugement et non pour leur relations. Par ailleurs, les membres ne devraient pas être choisis exclusivement parmi les personnes qui ont un intérêt particulier dans les pêches. Son Président ne devrait pas faire partie de la Fonction publique. Les membres devraient être remboursés de leurs frais et ils devraient recevoir des honoraires pour le temps qu'ils consacrent aux affaires du Conseil. Des installations appropriées de bureau et de secrétariat devraient être mises à la disposition du président.**
- iv) **Un cadre supérieur du Ministère devrait être nommé à titre de membre participant mais non votant du Conseil, chargé de fournir des renseignements et un soutien administratif.**
- v) **Le Conseil devrait pouvoir déterminer les questions qu'il examinera, en tenant compte de celles qui lui sont soumises par le Ministre. Il devrait se réunir aussi souvent qu'il le juge nécessaire, mais pas moins de quatre fois l'an.**
- vi) **Il devrait être tenu de publier, au moins une fois l'an, un rapport au Ministre et devrait préparer, le cas échéant, d'autres rapports au Ministre.**

En incluant dans le Conseil, un ou plus d'un membre dont les intérêts et l'expérience ne seraient pas strictement limités à la pêche, on ajoutera aux délibérations plus d'équilibre et de perspective. Le Conseil pour la mise en valeur des salmonidés (parmi de nombreux organismes de consultation dans d'autres domaines) a démontré qu'il est bon d'obtenir des points de vue émanant d'un secteur plus vaste.

J'entends qu'on accorde à ce Conseil un statut élevé, qu'il devienne la tribune principale pour la consultation entre le Ministre et le secteur privé, et aussi qu'il serve de mécanisme de coordination pour la communication avec les comités consultatifs plus spécialisés que je recommande ci-après.

Le nouveau Conseil devra être engagé dans d'autres modifications des politiques, aussi je prie instamment le Gouvernement de l'établir de façon immédiate. (En attendant le changement législatif requis, les membres pourraient être désignés d'une manière moins officielle.) Après que ce nouveau Conseil aura été créé, le Conseil consultatif auprès du Ministre devrait être dissout et le Conseil consultatif de gestion des pêches du Pacifique qui est présentement en veilleuse ne devrait pas être réanimé.

Le nouveau Conseil devrait être consulté pour ce qui est de la structure des autres groupes consultatifs que je recommande ci-dessous. On devrait demander aux comités consultatifs provisoires en existence de compléter leur travail, le plus tôt possible, et aucun nouveau comité ne devrait être institué sans consultation préalable avec le Conseil.

**Comités consultatifs spécialisés**

En plus du Conseil des pêches du Pacifique, il est nécessaire d'avoir des organismes consultatifs plus spécialisés pour se pencher sur les problèmes moins étendus, mais parfois complexes, qui se rapportent à des pêches particulières, des régions ou des groupes intéressés. Plusieurs de ces organismes existent déjà et ne requièrent que quelques modifications dans la structure et la procédure pour s'intégrer au système consultatif que je propose; d'autres par contre devront être mis sur pied. Les comités consultatifs se répartissent en catégories distinctes.

*Comités consultatifs sur les pêches* Ces comités ont pour tâche de se pencher sur les problèmes de gestion de certaines pêches en particulier, telle celle du saumon, du hareng, de l'ormeau et de l'industrie de la culture de poisson en milieu marin. Le nombre et la variété de ces comités spécialisés dépendra des intérêts, des besoins et de l'évolution des politiques en cause; il n'est pas nécessaire que ces comités soient permanents dans tous les cas. En conséquence, je recommande que:

- 3. On doit nommer un comité consultatif spécial pour chacune des pêche importantes qui font l'objet d'une**

politique particulière de réglementation, notamment la pêche sportive, la pêche des Autochtones et la pêche commerciale à permis distincts de même que la culture du poisson à bail en milieu marin.

- i) Le mandat de ces comités devrait les appeler à se pencher sur les problèmes de gestion de chaque pêche le long de la côte.
- ii) Les membres devraient être nommés pour une période définie par le Ministre (ou, à sa demande, par le directeur général), qui les choisirait (non exclusivement, toutefois) parmi les représentants de groupes organisés. Il devraient être défrayés des dépenses relatives aux activités des comités.
- iii) Chaque comité devrait choisir son président, établir ses méthodes de travail dans le cadre des lignes directrices générales de politiques et déterminer les questions qu'il examinera, en tenant compte de celles qui lui sont soumises par le directeur général ou le Conseil des pêches du Pacifique.
- iv) Le directeur général devrait nommer un responsable du Ministère possédant une compétence particulière dans une pêche donnée, à titre de membre participant mais non votant du comité sur cette pêche, chargé de fournir des renseignements et une aide technique.
- v) Chaque comité devrait préparer, au moins une fois l'an, un rapport à l'intention du Ministre, et le transmettre par l'intermédiaire du Conseil des pêches du Pacifique.

Le Comité consultatif actuel sur la pêche sportive a été jugé de diverses façons lors des audiences publiques. Il semblerait qu'il est trop gros et que les intérêts récréatifs et commerciaux n'y sont pas équitablement représentés. Ces considérations devront être retenues lorsqu'on procédera à la création d'un nouveau comité.

Les intérêts de la pêche sportive, au Yukon, se distinguent par la géographie et leur fonctionnement de ceux de la pêche sportive sur le littoral, laquelle se pratique surtout en eau douce. Pour ces raisons, il y a lieu de créer un comité séparé sur la pêche sportive au Yukon, tel que proposé au chapitre 20.

Par ailleurs, d'autres pêches exigent une représentation régionale. J'ai touché ce besoin par rapport à la gestion du saumon et du hareng dans le chapitre 4. L'émission de permis sur la base de zones de pêche, telles que proposée dans la partie III pourrait susciter le besoin de groupes consultatifs régionaux pour d'autres pêches commerciales également. Des dispositions supplémentaires de ce genre devraient être décidées en consultation avec les comités consultatifs de pêche concernés.

En définissant l'envergure des fonctions de ces comités, il est important de retenir deux points. Premièrement, ils ne devraient pas se préoccuper de la question épineuse de la répartition du contingentement des prises entre les groupes compétiteurs. La politique générale sur ce sujet devrait être énoncée à un niveau supérieur en consultation avec le Conseil des pêches du Pacifique, et des dispositions spécifiques devraient être prévues dans les projets de pêche d'avant-raison, tel que proposé au chapitre 4. Toutefois, ces comités devraient être engagés dans l'établissement des objectifs pour la gestion des ressources et dans l'évaluation des résultats obtenus. Deuxièmement, ces comités ne devraient pas non plus se préoccuper de la gestion au jour le jour durant la saison de pêche, mais plutôt de politique, de planification et de résultats.

Le Conseil des pêches du Pacifique devrait annexer les rapports des comités consultatifs sur les pêches à son propre rapport au Ministre, et devrait être invité à commenter les conclusions des comités, à les situer dans un contexte plus large pour l'information du ministre et à y ajouter des avis supplémentaires.

*Comités sur la conservation des pêches* Dans le chapitre 5, j'ai souligné que la structure du Groupe de travail sur la mise en valeur des salmonidés me paraissait insatisfaisante et j'ai suggéré qu'il soit réorganisé en trois groupes consultatifs avec un mandat élargi pour inclure la gestion de l'habitat. Le Ministère n'a pas eu jusqu'ici de groupe consultatif sur la question de la gestion de l'habitat bien que, de toutes les responsabilités qui lui incombent, ce soit celle qui suscite le plus vif intérêt auprès du public. Bon nombre de personnes et d'associations ayant ce même intérêt (comme par exemple, les groupes intéressés à la pêche et à l'environnement, les Autochtones, les industries qui exploitent d'autres ressources) sont aussi intéressées à la mise en valeur et en fait elles sont représentées sur le Groupe de travail actuel. Étant donné que la gestion de l'habitat et la mise en valeur sont étroitement liées, il est logique qu'un même organisme consultatif s'occupe des deux.

Cet organisme devrait être structuré sur une base régionale pour mieux refléter les préoccupations locales et mieux faciliter la participation. Je propose, qu'au début en tout cas, il soit composé de trois groupes. En conséquence, je recommande que:

**4. On doit créer trois comités régionaux de conservation des pêches, un pour chaque zone administrative, c'est-à-dire nord, sud et fleuve Fraser.**

- i) Le mandat de ces comités devrait les amener à se pencher sur les questions relatives à la mise en valeur des stocks et à la gestion de l'habitat dans leur zone respective.

- ii) Ces comités devraient être composés d'au plus huit membres nommés pour une période définie par le Ministre (ou, à sa demande, par le directeur général) qui les choisirait (non exclusivement, toutefois) parmi les représentants des groupes organisés qui ont des intérêts pertinents dans la région.
  - iii) Le gestionnaire de secteur devrait nommer un membre de son personnel à titre de membre participant, mais non votant, du Comité, chargé de fournir de la documentation et des conseils techniques.
  - iv) Chaque comité devrait choisir son président, établir ses méthodes de travail dans le cadre des lignes directrices générales et déterminer les questions qu'il examinera, en tenant compte de celles qui lui sont soumises par le directeur général, le gestionnaire de secteur ou le Conseil des pêches du Pacifique.
  - v) Chaque comité devrait rédiger, au moins une fois par an, un rapport à l'intention du Ministre, et le transmettre par l'intermédiaire du Conseil des pêches du Pacifique.
- i) Le mandat de ces comités devrait être défini du point de vue géographique et en fonction des problèmes particuliers à considérer.
  - ii) Le président et les membres de ces comités devraient être nommés pour une période définie par le Ministre (ou, à sa demande, par le directeur général ou le gestionnaire de secteur) qui les choisirait (non exclusivement, toutefois) parmi les représentants des groupes d'intérêt locaux. Les membres devraient être défrayés des dépenses relatives aux activités du comité.
  - iii) Le gestionnaire de secteur devrait nommer un membre de son personnel à titre de membre participant, mais non votant, de chaque comité chargé de fournir de la documentation et des conseils techniques.
  - iv) Chaque comité devrait préparer, au moins une fois l'an, un rapport à l'intention du Ministre, et le transmettre par l'intermédiaire du Conseil des pêches du Pacifique.

Ces groupes régionaux agiront comme catalyseurs des préoccupations et des avis dans chacune de ces trois régions et ce travail recevra une aide complémentaire de l'organisation régionale des organismes provinciaux de gestion des ressources, du Ministère lui-même et de ses fonctionnaires sur le terrain. Je suggère qu'en plus de leurs activités régionales, ils soient invités par le Ministère à une réunion annuelle des comités, à l'occasion de laquelle il pourront, conjointement avec les planificateurs et la Commission de mise en valeur des salmonidés, revoir l'orientation des programmes de mise en valeur et d'inventaire, de même que la politique de gestion de l'habitat, et faire connaître leurs conclusions et commentaires dans un rapport au Ministre. Ces groupes pourraient aussi servir de porte-parole quant à l'opinion du public sur l'utilisation du Fonds de conservation des pêches recommandé au chapitre 3.

*Comités spéciaux de gestion régionale* Le Ministère a déjà établi des comités spéciaux pour consultation sur la gestion des pêches dans certaines zones, tels que mentionnés plus tôt. De temps en temps, d'autres groupes consultatifs spéciaux seront requis pour connaître les préoccupations et les avis dans des zones en particulier. En conséquence, je recommande que:

- 5. On doit nommer des comités consultatifs locaux qui seraient chargés d'examiner les problèmes spéciaux relatifs à la gestion des pêches ou à l'habitat dans des zones données, surtout lorsque le Comité consultatif des pêches ou les comités de conservation des pêches ne sont pas en mesure de traiter adéquatement ces problèmes.**

Dans les limites de ces lignes directrices, les dispositions pour consulter les groupes d'intérêt locaux devraient être adaptées à des besoins particuliers. À long terme, je prévois le remplacement général des organismes consultatifs desservant l'étendue du littoral par des groupes régionaux et locaux susceptibles d'établir une communication plus étroite entre les autorités de réglementation et les intéressés locaux.

Plusieurs participants aux audiences publiques de la Commission ont suggéré que le Gouvernement établisse des comités officiels sur la pêche dans les bassins hydrographiques pour faire connaître les préoccupations du public touchant la gestion de tels systèmes fluviaux.<sup>9</sup> Certaines suggestions visaient à donner à ces comités des pouvoirs de réglementation semblables à ceux des Autorités sur la conservation en Ontario,<sup>10</sup> ou des comités fluviaux au Royaume-Uni et dans quelques pays d'Europe.<sup>11</sup> Les pouvoirs envisagés pour ces comités vont bien au delà de la politique des pêches, et incluent la réglementation d'autres activités propres à la ressource, le développement industriel et la planification régionale. Ici, la plupart de ces activités sont du ressort provincial, de sorte que toutes initiatives en vue d'établir des structures officielles en ce sens devraient venir du gouvernement provincial, aussi j'hésite à proposer que le gouvernement provincial prenne un rôle innovateur dans cette direction. Néanmoins, si ces comités sont établis, le Gouvernement fédéral devrait insister pour être représenté par le ministère des Pêches et Océans sur ceux qui s'occuperont des rivières habitées par le saumon.

### Communication directe avec le public.

Il y a quelques années les pêches étaient essentiellement la préoccupation d'entreprises commerciales de pêche établies dans des communautés côtières, et la politique des pêches était conçue en fonction de cette réalité. Aujourd'hui, par contre, l'intérêt s'étend à des centaines de milliers de pêcheurs commerciaux, sportifs et autochtones, aux organismes qui s'occupent de l'environnement, aux commerces et au grand public en général. Cet intérêt naissant devrait être encouragé, car il stimule le progrès dans la politique des pêches. Mais, à part l'exception notoire que constitue l'effort d'information du public fait par le Programme de mise en valeur des salmonidés et sa publication *Les salmonidés*, le Gouvernement n'a pas réagi à cet intérêt d'une façon organisée. Un périodique, *The Sounder*, informe sur les activités courantes dans l'administration des pêches, mais ses lecteurs se recrutent strictement dans la Fonction publique. De même, un bulletin, le *Fishermen's Newsletter* n'a eu qu'une publication sporadique au cours de ces dernières années.

C'est trop demander aux membres des groupes consultatifs que de communiquer régulièrement au monde des pêches, les progrès qui surviennent dans la gestion et les politiques. Et on ne saurait compter sur les bulletins émis par les groupes organisés pour présenter les problèmes d'une façon complète et équilibrée.

Les audiences publiques de la Commission ont mis à nu une incompréhension considérable des problèmes des pêches, de même qu'une grande soif d'information. Cette soif s'est reflétée récemment dans l'intérêt que les médias ont accordé aux pêches, et dans le fait qu'un journal de la côte ouest ait commandité une campagne de recrutement de fonds pour la mise en valeur du saumon. Le Gouvernement devrait se tenir responsable d'informer le public sur les ressources sous son contrôle, d'expliquer les problèmes de gestion et de fournir une information régulière sur l'évolution des politiques.

Je propose donc un nouveau et vigoureux programme d'information, axé sur un périodique de haute qualité et destiné à une vaste diffusion. Ce magazine devrait combiner et absorber les publications existantes mentionnées ci-dessus. En conséquence, je recommande que:

6. **Le Ministère doit remplacer ses publications existantes par un seul périodique facile à lire et de très haute qualité, qui serait largement distribué au grand public, pour l'informer sur les ressources halieutiques, les problèmes de gestion et l'élaboration de ses politiques.**

Cette publication devrait stimuler l'intérêt du grand public par l'entremise d'articles de fond et de photographies. Un bon exemple d'une telle publication serait le très prospère périodique *ForesTalk* que publie quatre fois l'an le ministère provincial des Forêts de la Colombie-Britannique.

### CONCLUSION

Le Ministère a tenté un effort impressionnant pour mettre sur pied un système de consultation, mais, à part quelques exceptions, il n'a pas tellement réussi. Le fait de groupes consultatifs mal structurés et de procédures fautives a miné la confiance en ce processus, élément essentiel de son succès. Si bien que les processus de consultation ont besoin d'une réorganisation totale, dans un cadre ordonné, ainsi que je l'ai proposé.

L'exercice de la consultation, comme la pratique de la démocratie, est un travail difficile, mais il n'existe pas de solutions de rechange valables. Si le Gouvernement fait preuve d'un engagement à l'endroit du processus en créant les structures convenables et en sollicitant une participation réelle à l'élaboration des politiques, je suis persuadé que la réponse en vaudra la peine. Comme l'a souligné l'un des participants, les pêcheurs:

...possèdent collectivement une grande connaissance de la pêche et des conditions locales reliées à sa gestion. Leur capacité de fournir de bonnes données et des conseils avisés sur la gestion est considérable.<sup>12</sup>

Je devrais ajouter que les gouvernements ont la responsabilité de gouverner et qu'ils ne peuvent déléguer leurs responsabilités à des groupes privés. Plus précisément, le Ministère est responsable au Parlement pour la gestion des pêches et, bien qu'il doive systématiquement consulter et prendre avis ainsi que je l'ai proposé, il doit également assumer les décisions finales et en être comptable vis-à-vis le peuple canadien. De plus, l'obligation de consulter qui incombe au Ministère n'est pas illimitée. Celui-ci doit se sentir obligé de fournir une information adéquate aux groupes consultatifs, ainsi qu'une période de temps raisonnable pour donner leur avis, mais ceci étant fait et après une considération sérieuse de l'avis donné, il ne devrait pas tarder à agir à cause d'une espèce de léthargie ou d'un manque de consensus de la part des conseillers.

Et enfin, étant donné que la connaissance et l'expérience d'un groupe d'intérêt privé sont spécialisées, certains sujets se prêtent mieux que d'autres à la consultation. Par exemple, l'un des sujets favorisés de discussion chez les pêcheurs, consiste à débattre qui a le droit d'obtenir le droit de pêche. Mais l'allocation du droit d'utiliser les ressources publiques est une question à être tranchée par les hautes autorités gouvernementales, en tenant compte des considérations légales, sociales et politiques qui s'imposent. Ainsi, la question doit être résolue par le moyen de la législation et les dispositions pour octroyer les permis de pêche (comme je le propose). Et toute injustice ou difficulté qui en résulte doit être référée à un tribunal d'appel. Ce qui revient à dire, que les groupes consultatifs qui ont des droits acquis dans les pêches, ne devraient pas être encouragés à s'attarder sur cette question.

Quiconque est familier avec les pêches sait que les secteurs de la pêche commerciale et sportive de même que la pêche des Autochtones comprennent chacun leur part d'individus peu conciliants. Certains refusent d'admettre un point de vue adverse, même devant des preuves raisonnables, tandis que d'autres ne veulent tout simplement pas envisager le besoin d'un changement. Certains orga-

nismes ont adopté une position de non compromis et nourri des rancœurs profondes avivées par des années de dispute hargneuse. Mais les audiences de la Commission ont permis de constater que nombre de personnes dans le monde de la pêche sont bien pensantes, animées d'un souci de civisme et bien éclairées. Si le Gouvernement fait appel à ces personnes, la consultation sera constructive.

---

#### RENOIS

1. D.D. Tansley, Sous-ministre, Ministère des Pêches et des Océans, transcriptions des audiences publiques, volume 67, page 13824.
2. Le chiffre réel n'est pas clair, car certains organismes sont provisoires ou inactifs. Le Guide de la pêche commerciale 1982 en cite 16, y compris trois qui sont reliés à des commissions internationales.
3. Pacific Coast Fishing Vessel Owner's Guild, pièce accessoire 194, page 1.
4. Central Native Fishermen's Cooperative, pièce accessoire 139, page 2.
5. D.A. Pepper, pièce accessoire 28, page 12.
6. A.H. Meadows, pièce accessoire 46, page 18.
7. Pièce accessoire 46, page 19.
8. Pour un exemple de l'énoncé d'une politique bien définie comme celle à laquelle je pense, consulter l'ouvrage publié récemment *Public Involvement Handbook*, Province de la Colombie-Britannique, Ministère des Forêts, Victoria, 1981.
9. Pour exemple, consulter Save the Bulkley, pièce accessoire 53.
10. R.S. Campbell, P.H. Pearse, A.D.Scott et M.Uzelac, Water Management in Ontario: an Economic Evaluation of Public Policy, *Osgood Hall Law Journal*, volume 12, n° 3, 1974, pages 475-526.
11. W.R. Derrick Sewell et Mary L. Barker, *Water Problems and Policies*. Cornett Papers, Victoria, 1981, volume 1.
12. The Victoria Charter Boat Association, pièce accessoire 175, page 2.

---

 CHAPITRE 18

## LES ENTENTES FÉDÉRALES AVEC LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

---

*Il existe un grave problème de juridiction au coeur même de la gestion des pêches. En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Gouvernement fédéral a juridiction sur les pêches alors que les gouvernements provinciaux ont juridiction sur ceux qui exploitent des ressources naturelles, nos forêts, par exemple, de façon compétitive.*

L'ASSOCIATION DES PÊCHEURS AUX FILETS  
MAILLANTS DU PACIFIQUE<sup>1</sup>

À maintes reprises, au cours de la présente enquête, j'ai été frappé par la répartition des responsabilités fédérales et provinciales en matière de pêches. L'impact des politiques d'un palier de gouvernement sur celles de l'autre m'est apparu graduellement, au fur et à mesure que j'étudiais la gestion des pêches commerciales, la réglementation du traitement du poisson et des produits de la pêche, la pêche sportive, l'application des règlements, la mise en valeur de certaines espèces et surtout, la protection de l'habitat. Une telle interdépendance a nécessairement une influence marquée sur la façon dont les pêches sont gérées et exploitées.

Il est plutôt étonnant de constater qu'il n'existe à peu près pas d'ententes précises, régissant la façon dont ces deux paliers de gouvernement parviennent à concilier leurs intérêts respectifs et souvent divergents. Ce phénomène engendre, entre les deux Fonctions publiques, un climat d'incertitude, de confusion et même de méfiance, qui conduit à un véritable gaspillage et a provoqué de la frustration chez des tierces parties et, parfois même, des crises politiques. Pour ces diverses raisons, l'absence de mécanismes officiels de consultation entre les deux gouvernements m'est apparue comme une grave lacune dans le cadre existant des politiques régissant les pêches du Pacifique. J'en suis venu à la conclusion inévitable qu'une entente officielle s'impose entre le Gouvernement du Canada et celui de la Colombie-Britannique pour harmoniser leurs activités dans le domaine des pêches, éviter

les doubles emplois et, dans la mesure du possible, éliminer les causes de conflit.

Au cours des audiences publiques que j'ai présidées, les participants, oeuvrant dans des domaines aussi divers que la culture de poisson en milieu marin, la protection de l'environnement, l'exploitation forestière ou minière et la mise en valeur des ressources, ont insisté sur la nécessité de mieux coordonner les politiques et les pratiques des gouvernements fédéral et provincial. Presque tous ceux qui s'adonnent à la pêche (qu'il s'agisse de pêche commerciale et sportive ou de la pêche des Autochtones) se sont inquiétés de l'interdépendance des autorités fédérale et provinciale, tout particulièrement en ce qui a trait à l'habitat du poisson.

Les réformes, que nous proposons dans le présent chapitre, n'ont pu être discutées directement, au cours de ces audiences publiques, avec ces deux paliers de gouvernement, leurs représentants n'étant naturellement pas disposés à spéculer officiellement et publiquement de la possibilité de nouvelles ententes et d'un nouveau partage des responsabilités, cela se faisant généralement dans notre pays par voie de négociations politiques. Je crois, néanmoins, que mes suggestions constituent une base pratique à partir de laquelle les deux gouvernements pourraient en arriver à s'entendre sur plusieurs des importants problèmes qui se posent en rapport avec nos pêches.

Dans le présent chapitre, je propose une entente complète et détaillée en matière de pêche, entre le Canada et la Colombie-Britannique, qui clarifierait leurs rôles respectifs, leurs propres domaines de responsabilité et de juridiction en rapport avec divers aspects de la gestion des pêches ainsi que les accords conjoints qu'ils ont déjà conclus. Cette entente engloberait les accords fédéraux-provinciaux présentement en vigueur dont la plupart ne sont pas officiels, sont périmés ou sont basés sur une documentation insuffisante.

Aucune des recommandations ci-dessous n'exige une modification du partage des pouvoirs tel qu'énoncé dans la constitution; elles peuvent toutes être mises en application par des engagements contractuels entre les deux gouvernements selon les termes de l'entente suggérée.

### INTERDÉPENDANCE DES RESPONSABILITÉS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

Aux termes de la Constitution canadienne, les pouvoirs législatifs dans le domaine des pêches sont répartis entre le Parlement fédéral et les provinces. À plus d'un point de vue, ce partage des pouvoirs, tel qu'il a été interprété par différents tribunaux, au cours des décennies depuis la Confédération, a nui à la bonne gestion des pêches, en particulier à leur réglementation, à la culture de poisson en milieu marin, au traitement du poisson, à sa mise en marché et à la protection de son habitat. Certaines de ces

difficultés ont été résolues au moyen d'accords qui ont été conclus entre le Gouvernement fédéral et celui de la Colombie-Britannique et qui ont donné des résultats assez satisfaisants. Dans d'autres cas, il n'y a pas eu d'accords, du moins pas d'accords officiels, et il en est résulté de graves problèmes.

La répartition des pouvoirs relativement à la gestion des pêches, telle qu'établie aux termes de notre Constitution, est à la fois subtile et enchevêtrée. En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (qui vient d'être incorporé dans la Loi constitutionnelle de 1982), le Parlement fédéral a juridiction sur les pêches côtières et sur les pêches de l'intérieur. Ce pouvoir général permet au Gouvernement fédéral de réglementer la pêche dans toutes les régions de la province, qu'elles soient sujettes ou non à la marée. Tel est le fondement de la Loi sur les pêches et de ses innombrables règlements régissant la pêche commerciale et sportive de même que la pêche de Autochtone. Toutefois, la province de la Colombie-Britannique, comme propriétaire de la plus grande partie des terres arrosées par les cours d'eau douce de son territoire, et en vertu de sa juridiction constitutionnelle sur la propriété et les droits civiques, peut octroyer des privilèges de pêche dans ses eaux non sujettes à la marée et, ainsi, réglementer la pêche, au moins indirectement.

Pendant plusieurs décennies, grâce à des ententes intergouvernementales, on a réussi à éviter des affrontements entre ces deux gouvernements, dans la gestion des pêches. Ainsi, en vertu de Loi sur les pêches, le Gouvernement fédéral a conservé la responsabilité de gérer toutes les pêches dans les eaux à marée ainsi que la pêche du saumon, même en eau douce. D'autre part, en vertu de la même loi, la province administre les pêches en eau douce et veille à faire respecter les règlements pour la conservation des espèces d'eau douce (toutes les espèces de truites, y compris la truite arc-en-ciel anadrome et la truite fardée). La province émet des permis pour la pêche sportive dans les eaux sans marée et elle exerce un contrôle absolu sur les baux des parcs d'huîtres. Bien que ces accords existent depuis plusieurs années, ils n'ont jamais fait l'objet d'ententes officielles. Le seul accord récent, formulé en termes clairs et précis, est l'entente fédérale-provinciale de 1979, visant la mise sur pied du Programme de mise en valeur des salmonidés.

Il existe un chevauchement de juridiction comparable dans le domaine de la culture de poisson en milieu marin. La province, étant propriétaire de la majorité des plages découvertes à marée basse, le long du Pacifique, contrôle l'accès aux pêches du littoral, telles que les parcs d'huîtres et de coques. Le Gouvernement fédéral est le propriétaire incontesté des fonds marins, dans les eaux territoriales canadiennes, au large des côtes, mais la propriété des eaux intérieures (à l'est de l'île Vancouver, des îles Charlotte et d'une ligne les reliant) fait l'objet d'un litige

qui a été porté devant les tribunaux. Si la province gagne cette cause, elle augmentera considérablement ses possibilités de location des fonds marins et de gestion de la culture de poisson en milieu marin. Les deux gouvernements réclament également la juridiction sur les plantes marines. Depuis 1912, la province assume la responsabilité administrative de l'ostréiculture, en vertu d'une entente officielle avec le Gouvernement fédéral. Il n'y a pas eu d'entente officielle, cependant, entre les deux gouvernements pour ce qui est des autres espèces et des plantes marines.

On trouve un autre cas de chevauchement des juridictions constitutionnelles dans le traitement et la commercialisation du poisson. Le gouvernement provincial est chargé des établissements de traitement qui sont situés sur la côte et de la vente du poisson dans les limites de la province. (Il en est ainsi en vertu de la juridiction provinciale sur la propriété et les droits civiques.) Mais, comme les produits de la pêche commerciale sont expédiés hors de la province, en majeure partie, c'est le ministère des Pêches et des Océans qui s'occupe de l'inspection du poisson, en vertu de sa juridiction sur le commerce interprovincial et international. Grâce à des accords officieux entre les deux paliers gouvernementaux, des normes de qualité s'appliquent donc également au poisson qui se vend dans la province.

Un troisième domaine où il y a chevauchement de juridiction est celui de la protection de l'habitat. Dans ce cas, les responsabilités fédérales en matière des pêches entrent en conflit avec le droit de propriété provinciale ainsi qu'au contrôle des terres et des eaux non salées. Dans ce domaine, il n'existe aucun mécanisme précis pour la gouverne des administrateurs des deux gouvernements. Dernièrement, cependant, à la suite d'un incident survenu à Riley Creek, qui a fait les manchettes et qui a donné lieu à un affrontement entre les deux gouvernements, les autorités ont consenti à se consulter, à l'avenir, pour essayer de prévenir de telles crises. Ces arrangements ne s'appliquent toutefois qu'à l'exploitation forestière, n'ont pas de caractère officiel et ne proposent pas d'autres moyens que la communication, pour régler ces conflits.

Ces accords partiels et peu concluants, entre les deux gouvernements, demeurent insatisfaisants. Dans quelques cas, les rôles respectifs des deux gouvernements sont reconnus et sanctionnés par une entente officielle; dans d'autres cas, il s'agit tout simplement d'une reconnaissance tacite et, enfin, dans plusieurs domaines importants, les responsabilités respectives ne sont aucunement définies.

#### **ENTENTE INTERGOUVERNEMENTALE SUR LES PÊCHES**

Afin que les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique puissent traiter les questions qui les concer-

ment mutuellement, en manière de gestion des pêches et d'habitat du poisson, je propose une entente officielle, complète et détaillée. Cette entente que j'ai désignée sous le titre de "Entente sur les pêches entre le Canada et la Colombie-Britannique" devrait clarifier et harmoniser les responsabilités administratives, contribuer à l'établissement de nouveaux programmes conjoints et définir des procédés et des méthodes pour la solution des problèmes.

Je suggère que cette entente soit négociée et signée par le ministre fédéral des Pêches et des Océans et par le ministre provincial de l'Environnement, au nom de leurs gouvernements respectifs.

Étant donné que quelques-unes des questions, qui devraient être incluses dans l'entente, peuvent être considérées plus ou moins indépendamment, sont plus ou moins complexes et plus ou moins longues à négocier, je propose que l'on ait recours à une entente cadre générale prévoyant un certain nombre de dispositions supplémentaires. Cette entente établirait, d'une façon générale, l'accord de coopération ainsi que la portée des questions à traiter. Les dispositions supplémentaires traiteraient de questions plus précises. Je recommande donc ce qui suit:

**1. Le Gouvernement du Canada doit inviter le gouvernement de la Colombie-Britannique à conclure un accord intergouvernemental global sur les questions des pêches. Cet accord doit comprendre une entente cadre prévoyant la prise de dispositions supplémentaires dans les domaines suivants:**

- i) un programme renouvelé de mise en valeur des salmonidés.
- ii) un inventaire des habitats aquatiques;
- iii) des accords de coopération visant la gestion de l'habitat et la lutte contre la pollution;
- iv) des responsabilités provinciales en matière d'administration et de réglementation des pêches en eaux douces;
- v) une intégration des dispositions administratives relatives aux permis de pêche sportive en eaux douces et en eaux salées et des dispositions administratives connexes;
- vi) une division des responsabilités administratives relativement aux plantes et aux mollusques et crustacés marins, à la culture en milieu marin et à la collecte des données statistiques sur les pêches marines.

J'ai déjà expliqué, dans les chapitres précédents, la nécessité de ces diverses dispositions. Voici brièvement résumées, les questions dont il sera question dans l'entente.

**Mise en valeur des salmonidés**

J'ai déjà fait des suggestions détaillées, au chapitre 5, pour le renouvellement de l'entente intergouvernementale sur la mise en valeur des salmonidés. Afin d'incorporer les changements que j'ai recommandés, il suffirait d'apporter quelques modifications à l'accord actuel, qui doit expirer en 1984. Ce document a été bien conçu et pourrait servir de modèle pour les dispositions supplémentaires de l'entente proposée.

**Inventaire de l'habitat aquatique**

Il est urgent de dresser un inventaire de l'habitat des poissons d'eau douce et des poissons d'estuaire. J'en ai déjà exposé les raisons au chapitre 3 en expliquant les raisons pour lesquelles les deux paliers de gouvernement ont intérêt à obtenir ces renseignements. L'entente devrait définir les dispositions devant être prises par les deux paliers gouvernementaux pour élaborer un programme intergouvernemental d'études systématiques sur les lieux, recueillir et analyser les données de base destinées à une planification stratégique des pêches et assurer une gestion et une mise en valeur intégrées des ressources.

**Gestion de l'habitat**

Au chapitre 3, j'ai recommandé que le Ministère joue un rôle plus agressif dans la planification intégrée des ressources, en collaboration avec les autres organismes de gestion des ressources qui sont pour la plupart, en Colombie-Britannique, des ministères du gouvernement provincial. La formule de consultations servant à évaluer les projets industriels, constitue l'axe autour duquel gravite toute la question de la gestion de l'habitat qui intéresse les deux gouvernements, et l'entente fédérale-provinciale devrait en faire état. C'est précisément parce que la province est tellement engagée dans la répartition des ressources naturelles telles que la forêt, l'eau et d'autres dans les régions où vit le poisson, qu'elle doit être encouragée à assumer la responsabilité de l'habitat de ce dernier par un programme de mesures et de règlements dont l'application commence à l'intérieur des terres. Ce programme est d'une urgence particulière pour l'habitat du saumon.

L'entente devrait énoncer les procédés précis auxquels les organismes provinciaux et le Ministère doivent se conformer lorsqu'il est question de la mise en valeur et de projets susceptibles d'influer sur l'habitat du poisson. Ces procédés devraient comporter un mécanisme de consultations et, au besoin, un mécanisme pour obtenir des autorisations fédérales, par l'entremise d'autorisations provinciales telles que des permis émis par le service de contrôle de la pollution et des baux pour l'exploitation des ressources. Les mesures proposées au chapitre 3, pour compenser et atténuer les dommages à l'habitat pourraient aussi être confiées à ces autorités provinciales.

Finalement, l'entente devrait traiter des mesures de coopération qui s'imposent pour réparer les dégâts causés par les déversements de pétrole et de produits chimiques toxiques. J'ai expliqué, au chapitre 3, que les deux gouvernements disposent déjà de lois à ce sujet. Ils ont convenu, en 1981, pour se tenir toujours prêts à répondre aux crises et aux situations créées par les déversements de pétrole. L'entente devrait faire état de ces accords officiels.

### **Les pêches en eaux douces**

Comme on l'a déjà expliqué, la province assume depuis plusieurs décennies, l'entière responsabilité pour la gestion des pêches autres que le saumon (qui comprend en outre la truite arc-en-ciel et autres espèces de truites anadromes). Ces pêches sont presque toutes du type récréatif et comprennent, tout au plus, quelques petites entreprises de type commercial. La province maintient un personnel et des programmes pour la gestion de toutes les espèces de poissons d'eau douce et aussi pour la réglementation de la pêche, la mise en application des règlements, la pisciculture, la gestion de l'habitat et l'information. Sauf pour l'émission des permis de pêche, tout le programme relève d'ententes tacites entre les fonctionnaires des deux gouvernements. L'entente devrait comporter une reconnaissance officielle de ces diverses mesures.

### **Permis de pêche sportive**

Au chapitre 15, j'ai proposé l'intégration des permis fédéraux et provinciaux pour la pêche sportive, aussi bien en eau salée qu'en eau douce. L'entente devrait en tenir compte et prévoir, à cet égard, des dispositions administratives telles que la nomination des agents délivrant ces permis, la perception des droits et leur répartition entre les deux gouvernements.

### **Pêches marines**

Le Gouvernement fédéral a conservé l'entière responsabilité administrative pour la pêche hauturière, mais la province conserve un rôle important en rapport avec les pêcheries des eaux côtières et intertidales, de même qu'avec les opérations de culture en milieu marin. Plus tôt, dans le présent chapitre, j'ai fait remarquer que la province a assumé la responsabilité pour la gestion de l'ostréiculture et (selon des dispositions particulières) de la culture des coques, dans le cadre des baux d'exploitation des parcs d'huîtres et, ailleurs des huîtres sauvages. Le Gouvernement fédéral a conservé la responsabilité administrative pour les autres mollusques et crustacés.

Les deux gouvernements s'occupent de la gestion d'autres formes de culture de poisson en milieu marin. La province administre les établissements piscicoles d'eau douce par un système de permis et d'inspections, tandis que le gouvernement fédéral est chargé de la gestion du saumon en mer.

Les deux gouvernements réclament la juridiction sur les établissements maritimes, bien que seul le gouvernement provincial ait un programme pour l'estimation des stocks, un programme de recherches et un système de permis de pêche. Il y a quelques années, il avait été convenu, au niveau des cadres supérieurs, que la province serait autorisée à gérer ses ressources, pourvu que les autorités fédérales approuvent ses plans de récolte dans la mesure où ils pourraient avoir des répercussions sur l'habitat des poissons. Cependant, il s'est élevé récemment des différends sur l'émission des permis.

La répartition des responsabilités, en ce qui concerne les mollusques et les crustacés, nous semble sans justification logique et le chevauchement des responsabilités pour les établissements maritimes et la culture de poisson au milieu marin est une source d'ennuis.<sup>2</sup> Ces problèmes devraient être réglés et la formule de solution devrait être incorporée dans une entente intergouvernementale officielle.

Le partage des responsabilités pour la gestion des pêcheries, le long de la côte, doit être basé sur des considérations d'ordre pratique. Je suggère au Gouvernement fédéral de s'intéresser surtout aux pêches hauturières qui, de toute façon, constituent sa principale responsabilité. Le gouvernement provincial a des motifs plus valables de réclamer la juridiction des pêches le long du littoral. Sa juridiction sur l'ostréiculture devrait s'étendre aux autres mollusques et crustacés intertidaux. L'industrie de l'ostréiculture s'occupe déjà de la mise en marché de la plus grande partie des coques et est en train de se lancer dans la culture d'autres mollusques et crustacés dont la récolte exige un régime semblable de permis. Cependant, même lorsque le fédéral se réserve le rôle prépondérant dans la gestion d'une espèce, l'entente doit prévoir des moyens de faire le lien avec les politiques et les programmes des gouvernements provinciaux, comme c'est le cas pour les pêches d'eau douce, l'expansion des petites entreprises et le lotissement des terres de la Couronne.

Enfin, les deux gouvernements se trouvent engagés également dans la réglementation du traitement du poisson: le gouvernement provincial émet les permis et contrôle l'exploitation des établissements pour le débarquement et le traitement du poisson et le Gouvernement fédéral veille au maintien des normes de qualité. Ces objectifs complémentaires devraient fournir une occasion de collaboration fructueuse pour recueillir des données statistiques sur les débarquements et autres aspects de la pêche, comme je l'ai suggéré au chapitre 8. J'ai insisté ailleurs sur l'importance d'améliorer les données sur les prises pour les fins de la gestion et de l'administration des redevances et des contingents. Il conviendrait donc que l'accord précise le besoin de collaboration pour ce qui est de la collecte des données et peut-être bien aussi, des inspections et des mesures à prendre pour faire respecter les règlements.

## LIAISON INTERGOUVERNEMENTALE

Les intérêts que les deux gouvernements partagent en commun et qui sont constamment interreliés, pour ce qui est de la gestion des pêches et de l'habitat des poissons, exigent un mécanisme qui leur permettra de se consulter régulièrement. De plus, les entreprises conjointes que je propose ci-dessus exigent des moyens de communiquer de façon suivie, de planifier et d'exercer une surveillance.

Au cours des années 1950, le Gouvernement fédéral et le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique ont établi un comité conjoint pour permettre aux deux sous-ministres responsables des pêches de résoudre certains problèmes d'intérêt commun. Toutefois, étant donné que cet organisme n'a tenu qu'une seule réunion au cours des cinq dernières années, il est permis de se demander s'il existe encore.<sup>3</sup>

Comme un nouveau groupe consultatif s'impose, je fais la recommandation suivante:

**2. Le Gouvernement du Canada devrait inviter le gouvernement de la Colombie-Britannique à collaborer à la création d'un comité conjoint des pêches.**

- i) **le comité sera chargé d'aider les deux gouvernements à négocier un accord intergouvernemental sur les pêches, à coordonner et à surveiller l'application de cet accord et à prévoir des consulta-**

**tions sur des questions relatives aux pêches, pouvant intéresser les deux gouvernements.**

- ii) **le comité devrait être composé des sous-ministres chargés des pêches dans les deux gouvernements, qui le présideraient en alternance, et d'autres membres choisis, au besoin, par les deux parties en cause.**

En raison de sa structure et de ses responsabilités, ce comité devrait se rapporter aux deux gouvernements, mais au niveau politique. Afin d'assurer la continuité de ces négociations et de ces consultations (tâche qui se trouve compliquée par les responsabilités variées et divergentes des intéressés, comme aussi par la distance géographique qui les sépare) et pour veiller à ce que l'on donne suite à leurs décisions, on devrait songer à doter ce comité, d'un coordinateur permanent.

## CONCLUSION

Les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique ont tous deux un rôle important à jouer dans la gestion des ressources halieutiques de la côte du Pacifique. Il est grandement temps que l'on s'entende, de part et d'autre, sur des mesures concrètes de coordination. Les mesures que je propose, dans le présent chapitre, ont pour objet de faciliter l'adoption d'une structure qui permettra de coordonner leurs responsabilités et leurs activités respectives, d'une façon plus harmonieuse et plus efficace.

## RENOIS

1. L'Association des pêcheurs aux filets maillants du Pacifique. Document no70, p. 4.
2. Un nouveau comité interministériel du Gouvernement fédéral, le Comité directeur pour le développement des industries des ressources de la mer, a publié récemment une étude intitulée *Managing the New Frontier: Toward a Pacific Marine Economic Development*

*Strategy*, préconisant un développement stratégique des ressources de la mer, pour la Colombie-Britannique, avec la participation de cette province.

3. D.D. Tansley, Sous-ministre, ministère des Pêches et des Océans, transcription des audiences publiques, volume 67, pp. 13844-13845.

---

## CHAPITRE 19

# L'ADMINISTRATION

---

*...souvent le Gouvernement essaye de faire trop de choses pour trop de personnes, négligeant ainsi ses responsabilités les plus importantes. Souvent, aussi, il tente d'attribuer des fonds et des effectifs insuffisants aux éléments clefs de son mandat qui n'ont souvent que peu de portée sur le plan politique.*

THE FISHERIES ASSOCIATION OF BRITISH COLUMBIA<sup>1</sup>

Le succès du Gouvernement dans la réalisation de son mandat de gestion des ressources halieutiques et de leur utilisation dépend tout d'abord de la mise en vigueur de lois, de règlements, de politiques et d'objectifs raisonnables et, ensuite, des moyens pour les administrer. Dans le présent chapitre, j'aborde le premier point. Je suis particulièrement préoccupé de l'organisation, des finances et du personnel du Ministère.

Les participants aux audiences publiques de la Commission ont exprimé tout un éventail de vues quant à la gestion des ressources des pêches. Plusieurs ont même considéré la gestion comme étant le problème principal.

Nous croyons que la qualité de la gestion assurée par le ministère des Pêches et des Océans est, aujourd'hui, le point le plus crucial de l'industrie. Tous les autres problèmes ne sont pas seulement secondaires mais, dans bien des cas, ils sont le résultat d'une mauvaise administration.<sup>2</sup>

D'aucuns pensent que le Gouvernement fait ce qu'il peut, si l'on tient compte des fonds et du personnel, dont il dispose, et du manque de politiques à long terme.

Compte tenu de son personnel, de ses fonds et de son mandat, le Ministère accomplit un travail louable en gérant une industrie des plus difficiles.<sup>3</sup>

Plusieurs participants ont loué le Ministère et se sont montrés sympathiques envers les problèmes avec lesquels il était aux prises.

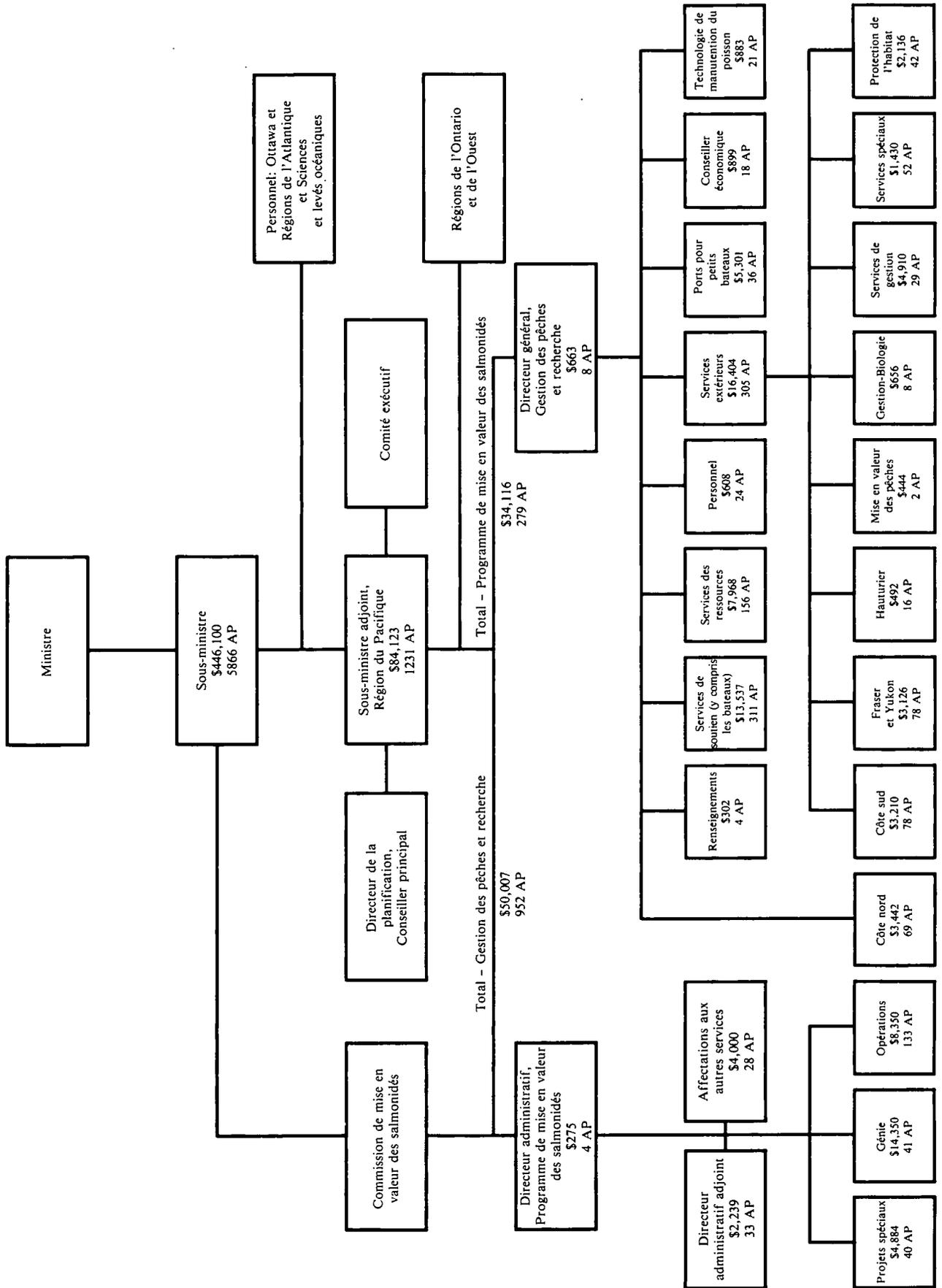
...la majorité des employés du MPO, que j'ai consultés, m'ont paru compétents, bien intentionnés et obligeants. Ils acceptent beaucoup de critiques mal dirigées de la part de l'industrie, en général, et demeurent quand même cordiaux et intéressés à nos problèmes. À mon avis, les critiques adressées à l'endroit du MPO sont plutôt le résultat d'un manque d'objectifs et de planification à long terme et non pas des compétences des employés. Le problème est aggravé par l'absence de volonté politique de donner suite aux initiatives de bonne gestion lorsqu'elles se présentent.<sup>4</sup>

### Responsabilités fondamentales

Le ministère des Pêches et des Océans agit à titre d'organisme principal de gestion des ressources halieutiques et de l'habitat dont elles dépendent. Les responsabilités du Ministère, pour ce qui est des pêches et des sciences océaniques, s'étendent à toutes les provinces canadiennes, aux Territoires du Nord-Ouest et aux eaux côtières. La Région du Pacifique est responsable de toute la côte ouest du Canada, y compris les îles se trouvant le long du littoral à l'intérieur de la zone de 200 milles, et de tout le territoire continental de la Colombie-Britannique et du Yukon. Par l'intermédiaire de traités de pêche internationaux, le Ministère doit aussi participer à la gestion des pêches effectuées dans les eaux internationales des océans Pacifique et Arctique, de même que de la mer de Béring. La gestion des pêches et du poisson d'eau douce (y compris la truite arc-en-ciel anadrome et la truite fardée) a été confiée à la province de la Colombie-Britannique, laissant les autorités fédérales responsables de toutes les autres ressources halieutiques, de la pêche commerciale et sportive et de la pêche des Autochtones, de cette vaste région.

Les responsabilités fondamentales du Ministère sont énoncées dans la Loi fédérale sur le ministère des Pêches et des Océans en vertu de laquelle il lui incombe d'administrer un certain nombre de statuts. Pour la côte du Pacifique, les plus importants sont la Loi sur les pêcheries, la Loi sur le développement de la pêche, la Loi sur l'inspection du poisson, la Loi sur les ports de pêche et de plaisance, la Loi sur la protection des pêcheries côtières et la Loi sur le conseil consultatif des recherches sur les pêcheries et les océans. En outre, le Ministère est représenté dans cinq commissions internationales du Pacifique: soit la Commission internationale de la pêche du saumon dans le Pacifique, la Commission internationale du flétan du Pacifique, la Commission interaméricaine du thon tropical, la Commission des pêches du Pacifique nord et la Commission sur le phoque à fourrure du Pacifique nord. Le Ministère joue également un rôle dans le Programme de mise en valeur des salmonides, dont fait état une ordonnance du Cabinet fédéral et une entente fédérale-provinciale, décrite au chapitre 5.

**Tableau 19-1 Répartition géographique du personnel dans la région du Pacifique du ministère des Pêches et des Océans, 1981-1982**



## Organigramme

Le Ministère comporte six régions: Pacifique, Terre-Neuve, Golfe, Scotia-Fundy, Ontario et Ouest (les Prairies et les Territoires du Nord-ouest). Deux sous-ministres adjoints se partagent les responsabilités de ces régions: l'un est responsable du Québec et de l'Atlantique, l'autre de l'Ontario et de l'Ouest, y compris la Région du Pacifique.

Le Service des sciences et levés océaniques du Ministère se trouve sous la gouverne d'un sous-ministre adjoint séparé et fonctionne plus ou moins indépendamment du secteur des pêches de la Région du Pacifique. Un quatrième sous-ministre adjoint est chargé de la commercialisation, de la politique industrielle et des questions internationales.

La Région du Pacifique comporte deux lignes hiérarchiques, telles qu'indiquées à la figure 19.1; la première vise le Programme de mise en valeur des salmonidés et la seconde, la gestion des pêches et la recherche. Les politiques opérationnelles dans la région sont coordonnées par un comité de direction, composé du sous-ministre adjoint responsable de la Région du Pacifique; et son conseiller principal, le directeur général; un directeur exécutif du Programme de mise en valeur des salmonidés et un directeur de la planification régionale.

L'élaboration et les fonctions du Programme de mise en valeur des salmonidés sont expliquées au chapitre 5. Son bureau régional est situé à Vancouver et se trouve sous la tutelle d'un directeur exécutif qui se rapporte au Conseil de mise en valeur des salmonidés, présidé par le sous-ministre, et au sous-ministre adjoint des opérations du programme.

La structure de l'autre ligne hiérarchique, soit celle des pêches et des recherches, est beaucoup plus élaborée. Un directeur général se trouve à la tête du bureau régional, situé également à Vancouver. Trois secteurs se divisent les responsabilités: la côte sud, la côte nord et le fleuve Fraser, le nord de la Colombie-Britannique et le Yukon. Ces secteurs sont sous-divisés en dix districts. En plus, il y a plusieurs groupes de soutien hiérarchiques et fonctionnels, comme le montre la figure 19-1.

Si l'on observe la ventilation géographique des 1,231 employés régionaux, on remarque qu'elle se penche plutôt sur les bureaux régionaux et les fonctions du personnel, tels que le montre le tableau 19-1. Les bureaux régionaux, à Vancouver et à Nanaimo, emploient 689 personnes, soit plus de la moitié du personnel de la région. Des 542 employés en poste dans les services extérieurs, 230 sont directement engagés dans la gestion des pêches, y compris 125 agents des pêches. Les autres 312 employés sont affectés à divers services spéciaux, tels les équipages de bateaux, l'exploitation des installations de mise en valeur et les ports pour petits bateaux.

Les répartitions du budget national et de l'effectif du Ministère dans les régions, au cours de l'année financière 1981-1982, sont exposées sous forme de sommaire dans le tableau 19-2. Le budget total s'élève approximativement à \$450,000,000 ou 0.62 pour cent des dépenses globales que le Gouvernement fédéral accorde aux ministères et aux agences. Les pêches, sans tenir compte du Service des sciences et des levés océaniques, a reçu 84 pour cent des fonds du budget total du Ministère et environ 78 pour cent de l'effectif. De son côté, le budget des pêches de la Région du Pacifique, fixé à \$84,000,000 en 1981-1982, représente un tiers de toutes les dépenses régionales consacrées aux pêches et presque un quart du total des dépenses pour les pêches.

Direction générale	Unités de l'Administration centrale total: 689							Unités extérieures total: 542							Total	
	Vancouver	Laboratoire des services techniques	Station biologique du Pacifique	Laboratoire de Nanaimo	Laboratoire de Vancouver Ouest	Kamloops	New Westminster	Nanaimo	Port Alberni	Rivière Campbell	Victoria	Kitimat	Prince-Rupert	Ville de Reine-Charlotte		White-horse
Directeur général	8															8
Information	4															4
Économie et statistiques	18															18
Personnel	24															24
Technologie		21														21
Services spéciaux:																
bateaux	7		27			19	4	8	11	81	13	24	11			205
autres	62		41													103
Services extérieurs	145			15	59	45	14	15	7	17	45	9	6			377
Recherche	2	1	127	26												156
Ports pour petits bateaux	7					14	5	2		1	1	5	1			36
Programme de mise en valeur des salmonidés	151		13	5	4	24	21	10	19	2	7	18	5			279
<b>Total</b>	<b>428</b>	<b>22</b>	<b>208</b>	<b>31</b>	<b>19</b>	<b>116</b>	<b>75</b>	<b>34</b>	<b>45</b>	<b>91</b>	<b>38</b>	<b>92</b>	<b>26</b>	<b>6</b>	<b>1231</b>	

Source: Ministère des Pêches et des Océans.

**Tableau 19.2** Répartitions du budget et de l'effectif du ministère des Pêches et des Océans, 1981-1982

	Effectif		Budget	
	Années-personnes	Pourcentage	Millions de dollars	Pourcentage
Pêches				
Administration centrale	565	10	98.5	22
Régions				
Terre-Neuve	860	15	60.8	14
Golfe	200	4	29.7	7
Scotia-Fundy	1247	21	77.4	17
Ontario	123	2	9.0	2
Ouest	306	5	15.0	3
Pacifique	1231	21	84.1	19
Sciences et levés océaniques				
Région du Pacifique	298	4	17.2	4
Autres régions et administration centrale	1036	18	54.4	12
Total: Pêches et Océans	5866	100	446.1	100

Source: Ministère des Pêches et des Océans.

La figure 19-1 démontre la méthode d'affectation du budget et de l'effectif dans la Région du Pacifique. Sur les \$84,000,000 affectés au budget de la Région pour l'année financière 1981-1982, \$34,000,000 reviennent au chapitre des salaires, \$30,000,000 aux biens et services et \$20,000,000 aux immobilisations. Environ \$50,000,000, soit 60 pour cent du budget régional, ont été affectés à la gestion des pêches et à la recherche. L'autre 40 pour cent du budget (\$34,000,000) a été alloué au Programme de mise en valeur des salmonidés. Ce dernier programme a reçu une somme additionnelle de \$1,500,000 du gouvernement de la Colombie-Britannique pour l'année financière 1981-1982.

### Récentes perturbations

Un des aspects marquants du Ministère, au cours de la dernière décennie, a été ses efforts renouvelés en vue de restructurer son organisation. En raison de changements fréquents dans les cadres supérieurs, la Région du Pacifique a connu une instabilité dans son administration.

Les responsabilités en matière de pêche, au Canada, incombent principalement au Gouvernement fédéral. Traditionnellement, cette responsabilité nationale revenait à un ministre et ministère en titre. En 1971, les pêches étaient toutefois placées sous la tutelle singulière du ministère de l'Environnement, ministère qui venait d'être créé, de même que les domaines tels les forêts, la météorologie, la faune, l'eau et la protection environnementale.

À l'intérieur du ministère de l'Environnement, le Service des pêcheries était dirigé par un des sept sous-ministres adjoints mais, étant donné que ce ministère

regroupait toute une gamme d'organismes disparates, les pêches n'ont pas reçu l'attention et l'importance que les cadres supérieurs auraient dû lui donner. Ce point faible a été reconnu et, en 1975, un Ministre d'État chargé des pêches a été constitué, afin de partager les responsabilités du ministère de l'Environnement. En outre, on a créé le poste de sous-ministre adjoint principal chargé du Service des pêches et de la mer.

Trois ans plus tard, en 1978, un ministère des Pêches et des Océans a été constitué, ce qui venait renverser la décision prise, sept ans auparavant, de regrouper les pêches avec les autres zones de responsabilités fédérales du ministère de l'Environnement. Cette nouvelle structure a entraîné la nomination d'un Ministre, d'un sous-ministre et de quatre sous-ministres adjoints, soit la structure que nous avons à l'heure actuelle.

Pendant que ces changements étaient apportés, l'Administration centrale du Ministère, à Ottawa, prenait de l'ampleur et jouait un rôle de plus en plus important dans la prise de décisions concernant la Région du Pacifique, entraînant l'atténuation correspondante de l'influence des fonctionnaires régionaux. On a aussi fait valoir que la série de changements organisationnels successifs a amené Ottawa et la Région à se préoccuper surtout des questions administratives internes. Au cours de cette période, trois personnes ont successivement occupé le poste du directeur général (auparavant appelé directeur) de la Région du Pacifique, dont chacun a apporté des changements importants pendant son mandat.

Ces changements ont peu amélioré l'efficacité du Ministère. Comme un participant l'a fait remarquer:

Les réorganisations des organismes de gestion ont eu lieu périodiquement en réponse aux changements survenus dans les circonstances. Toutefois, les changements organisationnels ont peu amélioré la gestion des stocks et la protection de l'habitat. De plus, l'instabilité institutionnelle a causé le départ d'un nombre important d'employés du ministère des Pêches et des Océans, y compris plusieurs biologistes hautement expérimentés.<sup>6</sup>

Au cours des années 1970, plusieurs agents des pêches, recrutés parmi les rangs des Forces armées après la Deuxième Guerre mondiale, ont pris leur retraite. De plus, l'embauche d'un personnel de remplacement moins expérimenté est venu aggraver les tensions déjà présentes dans l'administration régionale.

Ces problèmes administratifs tombaient à une époque où un certain nombre d'événements importants venaient

mettre à l'épreuve l'aptitude du Ministère à gérer les ressources halieutiques de la côte du Pacifique: l'extension de la compétence des pêches de 12 à 200 milles, la mise en oeuvre du Programme de mise en valeur des salmonidés, l'essor fulgurant de la pêche du hareng rogué, l'augmentation de plus en plus rapide de la capacité d'exploitation des flottilles de pêche, la participation et l'intérêt grandissants dans le domaine de la pêche sportive, l'apparition de nouveaux problèmes reliés à la pêche des Autochtones et la prise de conscience plus profonde au sein du public de protéger la qualité de l'environnement et l'habitat du poisson. Comme jamais auparavant, les ressources des Régions ont été mises à l'essai pendant une période presque ininterrompue de coupures et de bouleversements administratifs. Tous ces événements ont eu pour contrepartie la perte de moral, le roulement de personnel et l'accroissement des tensions à l'intérieur du Ministère; ils ont aussi empêché l'élaboration de politiques nécessaires pour s'ajuster au changement rapide des circonstances.

### Présentes faiblesses

On n'aboutira pas à une administration efficace si les gestionnaires ne se fixent pas des objectifs de politiques clairs et n'établissent pas une structure ordonnée de lois et de procédures pour assumer pleinement leurs responsabilités. Au début de ce rapport, j'ai noté l'absence flagrante de politiques et d'objectifs cohérents du Ministère. Cette lacune se manifeste par une législation archaïque, des arrangements d'émission des permis inefficaces, des programmes contradictoires et d'autres faiblesses qui ont fait l'objet d'études dans les autres chapitres.

Parce qu'il est très répandu que l'administration même ne fait pas preuve d'uniformité ou de fermeté et que les décisions prises à l'égard des politiques se fondent sur les demandes de groupes de pression et d'autres, l'imprécision générale des politiques en est aggravée davantage. De fréquents exemples de décisions importantes, qui sont renversées ou modifiées par la suite, ébranlent la confiance dans les compétences du Gouvernement, invitent des pressions partisans de la part des groupes touchés et démoralisent les employés de la Fonction publique. Parmi d'autres faiblesses soulignées dans ce rapport, celles qui se trouvent au niveau de l'application de la Loi et des règlements, de l'information statistique, du processus de consultation et, tout simplement, de la documentation des politiques donnent toutes l'impression d'une administration relâchée.

Je me dois aussi de souligner l'insensibilité apparente devant les besoins urgents. Parfois, une situation comme celle-ci est associée avec certains procédés administratifs de la Région du Pacifique, comme le délai à émettre des permis de pêche lorsque la saison de pêche est déjà com-

mencée. Plus sérieux encore est l'incapacité de l'Administration centrale, à Ottawa, ou dans d'autres agences gouvernementales, de traiter les demandes qui leur parviennent. On m'a renseigné qu'en raison des retards causés par la paperasserie procédurière du Gouvernement, à Ottawa, des fonctionnaires locaux ont dû tenter d'appliquer des règlements sans en avoir l'autorisation officielle. Par exemple, les règlements de la pêche sportive en eau douce, de 1981, préparés et administrés par la province de la Colombie-Britannique, mais nécessitant l'approbation officielle du Gouvernement fédéral, n'ont été transmis à Ottawa que l'année dernière. Toutefois, ils n'ont pas reçu le sceau d'approbation avant la mi-juillet et n'avait force légale que durant la moitié de la saison de pêche. Dans de telles circonstances, les agents de conservation de la province doivent avoir recours à des tromperies ou à des intimidations à l'endroit des pêcheurs pour qu'ils respectent la Loi et les règlements.<sup>7</sup>

Par ailleurs, bien que je reconnaisse le besoin de méthodes de contrôle et de procédures parfois encombrantes dans l'immense bureaucratie gouvernementale, je dois quand même conclure que, dans certains cas, les procédures empêchent le Gouvernement de voir aux tâches qu'il s'était lui-même assignées. Par exemple, de simples changements dans les règlements de pêche comportent des procédures embarrassantes et inutiles. L'élaboration et la mise en oeuvre des amendements à l'article 33 de la Loi sur les pêcheries a pris plus de quatre ans. Comme résultat, de telles procédures entraînent une administration lente, insensible et désordonnée, même si la faute ne revient pas toujours à ceux qui se trouvent au bas de l'échelle hiérarchique.

Ce sont là des questions difficiles à traiter pour une Commission qui se trouve en dehors du contexte, parce qu'il est nécessaire d'apprécier les rapports fonctionnels à l'intérieur de la structure élaborée de la Fonction publique. On ne peut comprendre ce phénomène qu'en effectuant un examen minutieux des procédés administratifs, des attributions de responsabilités et des ressources financières. Le reste du présent chapitre est consacré à l'examen des préoccupations qui ont été portées à mon attention et aux suggestions que je propose de faire dans le but d'améliorer les procédures administratives. D'importants sujets qui s'y rapportent seront abordés ailleurs, dans les pages qui suivent, tels que les changements recommandés dans la législation et le régime d'émission des permis, les mesures visant à concilier les responsabilités fédérales et provinciales, les dispositions pour l'application de la Loi et des règlements de même que les modifications à la gestion, à la recherche et au processus de consultations.

## VERS UNE ADMINISTRATION PLUS EFFICACE

### Accroître la représentation à Ottawa

Des participants aux audiences publiques de la Commission ont suggéré qu'un ministre spécial des Pêches du Pacifique soit nommé, bien que le ministère des Pêches et des Océans soit déjà relativement un petit ministère. On soutient, en effet, que ce Ministère possède plus de liens contractuels avec des individus et des firmes, par l'intermédiaire de son régime d'émission des permis, que la plupart des autres ministères fédéraux et, par conséquent, demande une attention continue de la part du Ministre. De plus, la situation sur la côte du Pacifique est si différente de celle de l'Atlantique et des autres régions qu'il est irraisonnable de prétendre qu'une seule personne puisse régler adéquatement les problèmes de tous.

Même si mes arguments ont une base solide, je ne puis recommander qu'il y ait deux (ou plus) ministres des Pêches et des Océans au sein du Gouvernement fédéral. Le fait que le Ministère à lui seul dépense moins de un (1) pour cent du budget affecté à tous les ministères fédéraux, et seulement 1.6 pour cent du budget de la Fonction publique, ne justifie pas d'une façon réaliste la nomination de plus d'un ministre. Une telle situation soulèverait également des questions sur la responsabilité du Parlement en matière de politiques et de lois, des budgets et d'arrangements administratifs généraux sur les pêches à Ottawa. Je ne recommande pas non plus la nomination d'un sous-ministre, situation qui créerait inévitablement des conflits, de la compétition et des partis pris. J'en conclus donc que la structure actuelle, qui prévoit un ministre fédéral des Pêches et des Océans, un sous-ministre et des sous-ministres adjoints, se partageant les responsabilités par zone géographique, s'avère appropriée.

Mais il y a toujours lieu d'apporter certaines améliorations. Par exemple, où devrait être installé le bureau du sous-ministre adjoint de la Région du Pacifique? Récemment, ce poste a été affecté aux cadres de Vancouver à

titre d'essai, même si le Ministre, le Sous-ministre et trois autres sous-ministres adjoints sont tous demeurés en poste à Ottawa. Cet arrangement a apparemment créé un vide dans la représentativité de la Région du Pacifique à Ottawa et a ainsi aggravé le problème que l'on voulait régler en apportant de la confusion dans la ligne hiérarchique, à Vancouver. Je recommande donc que:

#### 1. Le bureau du sous-ministre adjoint de la Région du Pacifique doit être situé à Ottawa.

Ailleurs, je recommande d'autres mesures pour attirer l'attention de l'Administration centrale à Ottawa sur la gestion des pêches du Pacifique et pour lui en faciliter la tâche. Je suggère des changements législatifs au chapitre 21 qui donneraient au directeur général de la Région du Pacifique plus de responsabilités et de flexibilité dans la gestion des pêches. Au chapitre 20, je suggère que les pêches du Yukon pourraient mieux être gérées si la responsabilité de ce territoire était transférée de la région du Pacifique à celle de la Région de l'Ouest. Cette mesure donnerait la chance à la Région du Pacifique de se concentrer sur les pêches de la Colombie-Britannique. Enfin, au chapitre 18, je propose un plan de coopération entre le Gouvernement fédéral et les provinces.

#### Priorités régionales

Certaines des inquiétudes au sujet de la représentation de la Région du Pacifique, à Ottawa, sont fondées sur l'opinion que cette région reçoit moins d'attention que celle de l'Atlantique sur le plan politique et au niveau des cadres supérieurs. Plusieurs facteurs peuvent contribuer à une telle situation: la pêche est un élément beaucoup plus important pour l'économie des Maritimes qu'elle ne l'est pour le Pacifique; les pêcheurs touchent des salaires moins élevés et ont peu de perspectives d'autres emplois; les régions de l'Atlantique englobent cinq provinces qui ont toutes un vif intérêt dans les pêches et ont chacune leur propre ministre des Pêches, tandis que la Région du Pacifique se limite à une seule province avec aucun minis-

**Tableau 19-3** Partie du budget et de l'effectif du Ministère affectée à la Région du Pacifique<sup>a</sup>

	Y compris le Programme de mise en valeur des salmonidés <sup>b</sup>		À l'exception du Programme de mise en valeur des salmonidés <sup>b</sup>		Augmentation du pourcentage depuis 1969-1970	
	Pourcentage de l'effectif <sup>c</sup>	Pourcentage du budget	Pourcentage de l'effectif <sup>c</sup>	Pourcentage du budget	Effectif	Budget
Administration centrale (Ottawa)	13	26	14	29	40	9
Région du Pacifique	27	23	22	15	11	2
Autres régions	60	51	64	56	35	6

<sup>a</sup>À l'exception du Service des sciences et des levés océaniques.

<sup>b</sup>Affectations budgétaires pour l'année financière 1981-1982.

<sup>c</sup>En années-personnes.

Sources: Ministère des Pêches et des Océans.

tre spécialisé dans les pêches; et enfin, il y a un plus grand nombre de députés fédéraux provenant des provinces de l'Atlantique. De surcroît, de subtils facteurs historiques et des traditions politiques gardent les pêcheurs de l'Atlantique en communication plus étroite avec les politiciens et les gestionnaires des pêches à Ottawa.

Ce point de vue au sujet des priorités a été confirmé à mes audiences publiques devant les députés et les fonctionnaires,<sup>9-10</sup> des statistiques m'appuient également. Le tableau 19-3 démontre que durant la dernière année financière, la Région du Pacifique a reçu moins d'un tiers des affectations des ressources financières et humaines, y compris celles destinées au Programme de mise en valeur des salmonidés. En excluant ce dernier, la Région du Pacifique n'a reçu qu'environ 15 pour cent des affectations budgétaires régionales; les autres régions et l'administration centrale en ont reçu beaucoup plus durant les douze dernières années. Dans au moins une province de l'Atlantique, les dépenses reliées aux pêches ont dépassé la valeur totale des débarquements.<sup>11</sup>

Ces chiffres ne démontrent pas en eux-mêmes une mauvaise distribution des ressources parmi les régions; ces ressources doivent être réparties selon les besoins et les avantages possibles. Néanmoins, d'autres faits appuient cette conclusion: la Région enregistre plus d'un quart de la valeur totale de la production commerciale de poisson du Canada et une grande partie de celle de la pêche sportive gérée par le Ministère; sa superficie géographique en terre et en eau est supérieure aux quatre provinces Atlantiques réunies, malgré que la plus grande partie de cette superficie est éloignée et inaccessible; ses ressources sont, pour la majeure partie, plus exigeantes en termes de gestion quotidienne et de besoins de protection de l'habitat; et comparativement aux stocks marins ailleurs, qui sont gérés pour leurs récoltes naturelles, le saumon du Pacifique et certaines autres espèces présentent un plus grand nombre de possibilités pouvant permettre une production accrue par le biais d'une gestion, de recherches et d'une production améliorées.

Pour ces raisons, je me soucie des dispositions à prendre pour ce qui est de la Région du Pacifique. Je m'empresse d'ajouter que mon mandat ne stipule pas que je dois étudier toutes les dispositions fédérales touchant l'administration des pêches, dans lequel contexte de tels jugements doivent être faits.

Je recommande donc que:

- 2. Les ressources humaines et financières, affectées à la Région du Pacifique et aux autres régions, de même qu'à l'Administration centrale du Ministère à Ottawa, doivent être évaluées en détail dans le contexte d'une révision financière et administrative (décrites ci-dessous).**

## **L'organisation dans la Région**

Tout au long de sa longue histoire, la Région du Pacifique s'est vue tantôt centralisée, tantôt décentralisée. Jusqu'en 1950, la plus grande partie de l'administration relevait de trois bureaux de districts et d'un petit bureau de coordination, au bureau régional de Vancouver. Puis la centralisation a connu ses débuts à Vancouver, alors que des biologistes, des ingénieurs et des économistes professionnels étaient recrutés pour régler les problèmes techniques qui se multipliaient. En 1970, cette tendance a été renversée par une décentralisation officielle des postes de gestion des pêches dans deux bureaux, un pour le nord et un autre pour le sud. Une nouvelle vague de centralisation a suivi, mais aujourd'hui la tendance vise de nouveau la décentralisation, tout spécialement pour ce qui a trait à la gestion des ressources halieutiques et à la protection de son habitat. En plus du bureau du secteur nord, situé à Prince-Rupert, et du bureau du secteur sud, à Nanaimo, un troisième bureau à New Westminster est responsable du fleuve Fraser et des rivières serpentant l'enclave de l'Alaska et le Yukon. Le bureau régional de Vancouver est responsable des pêches hauturières.

Les trois gestionnaires de secteur ne sont pas responsables de toutes les activités dans leur zone géographique. Ils gèrent le saumon, le hareng et les mollusques et crustacés; mais le poisson de fond et les pêches hauturières sont gérés à partir de Vancouver. On est à décentraliser toutefois les employés chargés de la protection de l'habitat, à l'exception d'un tout petit groupe de spécialistes qui seront retenus dans le bureau de Vancouver. Le Programme de mise en valeur des salmonidés (sauf le groupe de travail en géographie) est géré principalement par l'Administration centrale, à Vancouver, tout comme la recherche, les services de soutien, les services d'information, les ports pour petits bateaux et les questions internationales.

En rétrospective, les fréquents changements organisationnels des dernières années se sont révélés temporaires et n'ont pas tenu compte de l'impact qu'ils ont eu sur l'ensemble du Ministère. En plus des exemples soulignés ci-haut, mentionnons la structure distincte du Programme de mise en valeur des salmonidés, la mutation du sous-ministre adjoint d'Ottawa à Vancouver et le transfert continu des responsabilités de la recherche entre la Direction de la recherche sur les pêches et les autres directions.

Il me déplaît de recommander toute réorganisation importante de responsabilités dans la structure administrative de la région, à ce moment, pour les trois raisons suivantes. La première touche le personnel du Ministère qui est fatigué des changements perpétuels apportés à l'organisation; ils ont tellement dépensé d'énergie au cours de ces périodes que je considère important de mini-

miser la désorganisation, tout spécialement en raison de tous les autres changements de politiques que j'ai proposés. En deuxième lieu, il y a la décentralisation progressive des responsabilités qui a lieu présentement vers les bureaux des secteurs; cette tendance semble se diriger dans la bonne voie. Enfin, nous avons les changements organisationnels, au Ministère, qui doivent être étudiés dans le contexte d'un examen complet du budget et de rentabilité, tel que je propose plus loin. Plutôt qu'apporter des changements importants à l'organigramme, l'accent à ce moment devrait être mis sur le renforcement des capacités du Ministère, le rajustement des priorités, la rationalisation des procédures, l'amélioration des qualités du personnel, des faibles services, de l'information et de la planification.

Bien que j'hésite à recommander une réorganisation, je crois que quelques changements sont pressants et peuvent être effectués sans causer un désordre. On pourrait commencer en nommant un cadre supérieur pour aider le directeur général. De toute évidence, le directeur général assume beaucoup trop de responsabilités. La figure 19-1 en fait foi; elle démontre le large éventail des fonctions qui lui incombent. De plus, il doit satisfaire aux nombreuses demandes de représentations extérieures qui proviennent des pêcheurs, des transformateurs, du gouvernement provincial et de ses supérieurs, à Ottawa. Même avec une énergie singulière, ces pressions lui laissent peu de temps à veiller aux opérations internes, à la budgétisation, à la dotation du personnel et à l'administration. Je recommande donc que:

**3. Un directeur général adjoint doit être nommé pour aider le Directeur général de la région, surtout dans le domaine des activités et de l'administration internes.**

Cette proposition est compatible avec les résultats d'une récente étude menée par la Direction des services de soutien qui fait mention des diverses demandes exigeantes qui pèsent sur le directeur général.<sup>12</sup>

Certaines recommandations, dans d'autres chapitres, ont de grandes répercussions sur l'organisation administrative. Elles comprennent celles qui sont reliées à une augmentation et décentralisation plus importantes de l'effectif affecté à la gestion de l'habitat (chapitre 3); au transfert des responsabilités relatives aux dispositions du contrôle de la pollution énoncées dans la Loi sur les pêcheries, du ministère de l'Environnement au ministère des Pêches et des Océans (chapitre 3 et 18); à l'amélioration de l'administration du régime d'émission des permis (chapitre 8); à le renforcement de la mise en application de la Loi (chapitre 16); et à l'amélioration des processus de consultation (chapitre 17).

**Examen des finances et de l'administration**

La structure du Ministère, ainsi que les mesures d'appui qu'on lui apporte, requièrent un examen critique, sur

une base nationale, en donnant une attention aux éléments organisationnels. Un tel examen exige une enquête différente de celle entreprise par la Commission, comme la Revue budgétaire de base Zéro-A de tous les programmes du ministère fédéral de l'Environnement élaborés en 1971, alors que le secteur des pêches lui incombait. Cet examen avait comme objectif d'évaluer les priorités, d'établir les fonctions qui étaient inefficaces ou qui se chevauchaient et d'évaluer les dépenses en terme de leurs avantages. Pour ce qui est de la Région du Pacifique, on l'a remise à plus tard à cause d'une réorganisation qui avait lieu à ce moment-là. Lorsque le ministère des Pêches et des Océans a été créé, l'examen a été suspendu temporairement pour les autres bureaux. Sauf l'examen interne de la Direction des services de soutien effectué, l'an dernier, aucun examen approfondi du Ministère n'a jamais été entrepris. Le temps est donc venu de le faire et je recommande que:

**4. Le Gouvernement doit entreprendre un examen approfondi de "base-zéro" du soutien de chaque programme du Ministère en matière d'administration, de personnel et de finances.**

Si cet examen est bien effectué, il devrait jeter du jour sur mes inquiétudes et sur celles soulevées par d'autres à propos de l'organisation et la gestion interne du Ministère. Par ce fait, il répondrait aussi aux besoins soulignés par la récente Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité.

Les imperfections dans l'administration et les méthodes de contrôle financier des ministères fédéraux, qui ont été exposées rigoureusement par le Vérificateur général, peuvent être perçues comme une conséquence directe de l'absence de toutes conditions requises pour rendre compte de la réalisation des rôles de l'administration...

Durant ces dernières années, plusieurs nouvelles mesures financières visant à améliorer l'efficacité de l'administration ont été élaborées et appliquées, jusqu'à un certain point au sein du Gouvernement, y compris les analyses coût-avantages, la planification et la budgétisation des programmes, la mesure du rendement opérationnel et la gestion par objectifs. La contribution de chacune a été limitée parce que, en raison de l'absence de toute nécessité de la part des ministères ou agences d'administrer efficacement leurs affaires ou de démontrer au Gouvernement et au Parlement qu'ils le faisaient, on ne les a pas forcés d'adopter rigoureusement de telles techniques.<sup>13</sup>

Cet examen, que l'on propose, devra donc suivre l'approche de "base-zéro" afin d'assurer que chaque programme est complètement évalué en tenant compte des objectifs et des priorités prédéterminées. Il nous est ainsi possible d'évaluer et de réorienter les utilisations des ressources administratives déjà établies, qui autrement auraient tendance à être perpétuées par la procédure gouvernementale traditionnelle de budgétisation relative aux ajustements graduels à la grille des dépenses existantes. L'examen doit toucher tout le Ministère et non seulement la Région du Pacifique. Il devra déterminer entre autres, les exigences des nouvelles priorités et des programmes qui découleront de cette Commission. Il devrait être effectué par un groupe de fonctionnaires du Ministère comprenant un ou plusieurs cadres supérieurs; mais la majorité devrait être embauchés en dehors du Ministère, tels que des spécialistes du Conseil du Trésor, du bureau du Vérificateur général et peut-être un expert-conseil d'une firme privée. Ce genre d'examen a déjà été entrepris dans d'autres ministères et a apparemment remporté beaucoup de succès.

Des questions précises, qui ont été portées à mon attention et qui justifient une enquête dans le cadre de cet examen, sont présentées ci-dessous.

- i) le reste du service du soutien en ressources humaines et financières consacré à la Région du Pacifique par rapport aux autres régions et bureaux régionaux, tel que discuté plus haut dans ce chapitre.
- ii) à savoir si la gestion des pêches du Yukon serait mieux assurée si ce territoire était annexé à la Région de l'Ouest ou à celle que l'on propose pour l'Arctique et si elle continuait de relever de la Région du Pacifique, l'administration du secteur de la côte nord ou du fleuve Fraser devrait-elle s'en occuper?
- iii) la filière administrative distincte du Programme de mise en valeur des salmonidés, la structure administrative de cette organisation et ses relations de travail avec le groupe de gestion de l'habitat du Ministère.
- iv) l'unique filière administrative du gestionnaire du secteur de la côte nord (par exemple se rapporter directement au directeur général plutôt qu'à la Direction des services extérieurs comme c'est le cas des autres gestionnaires de secteur).
- v) la division géographique des activités de recherche entre l'Institut environnemental de Vancouver ouest, le Laboratoire des technologies de la pêche de Point Grey et la Station de recherche biologique du Pacifique de Nanaimo. Ces installations n'ont pas été intégrées, comme prévu dans le passé, et il se peut bien qu'on fasse des économies importantes en fusionnant les bibliothèques, les installations et l'administration.

vi) la capacité des agents des pêches, des agents d'application de la Loi et des règlements de pêche et du personnel des services communautaires et l'opportunité de leur ligne hiérarchique.

vii) les imperfections et les problèmes particuliers de la Direction des services de soutien établis par une équipe de révision, l'an dernier, y compris les imperfections du budget destiné à la direction, aux communications et à la gestion.<sup>14</sup>

viii) la politique favorisant l'embauche d'experts-conseils et d'entrepreneurs extérieurs plutôt que d'utiliser les ressources sur place pour la gestion, l'application de la Loi et des règlements et les autres fonctions.

Mes enquêtes m'ont donné l'impression que la situation économique et l'efficacité dans les activités du Ministère peuvent être améliorées de façon importantes. Toutefois, seule une révision interne spécialisée, comme celle proposée, pourrait corroborer cette impression et établir les possibilités d'amélioration. Si elle est bien menée, de concert avec le personnel du Ministère, une telle révision pourrait être complétée sans ébranler la capacité qu'a le Ministère de traiter les demandes exigeantes de changements aux politiques, qui pourraient se présenter entre-temps.

#### Formation et perfectionnement du personnel

Le Ministère a besoin d'un personnel spécialisé dans divers domaines pour mener à bien ses diverses responsabilités. Plusieurs de ces spécialistes font partie du secteur privé et du secteur public – ingénieurs, comptables, techniciens en informatique, personnel de soutien administratif – et peuvent être recrutés parmi ce large éventail de personnes expérimentées. D'autres, notamment dans les domaines de la recherche sur les pêches, de la gestion et de l'application de la Loi et des règlements de pêche ont une expertise qui n'est pas particulièrement requise ailleurs. Le Ministère doit donc s'efforcer davantage d'assurer qu'il y a un personnel formé, adéquat et disponible.

Les scientifiques de la recherche sur les pêches sont ceux qui requièrent la formation la plus longue et la plus poussée. Plusieurs universités canadiennes et ailleurs offrent des programmes d'études post-universitaires qu'exigent ces postes. Et encore plus d'universités, dont trois en Colombie-Britannique, offrent des programmes d'études nécessaires au niveau du baccalauréat, pour les biologistes, les biochimistes et les autres spécialistes des pêches, dont le Ministère a besoin. La plupart des universités offrent des programmes d'études supérieures dans les domaines des ressources naturelles qui satisfont aux exigences d'une formation plus poussée dans les pêches.

Toutefois, il existe des imperfections à deux autres niveaux; au niveau des programmes de formation des pêches, destiné au personnel de soutien technique, tel que

les agents et les techniciens de l'application de la Loi et des règlements et de la formation professionnelle des gestionnaires des pêches.

Comme je l'explique au chapitre 16, les agents des pêches se trouvent aux premiers paliers de la ligne hiérarchique régionales du Ministère et leurs responsabilités dans la gestion des ressources halieutiques demandent une formation de plus en plus spécialisée. Cependant, dans une révision effectuée au plan national à Ottawa on écrivait ce qui suit:

De façon générale, on constate qu'il y a peu d'uniformité dans le genre de formation qui est offert aux recrues, à travers le pays, qui aspirent à des postes d'agents des pêches. En somme, la formation conventionnelle, sauf le programme de formation intensive des recrues offert dans les régions de Scotia-Fundy et du Golfe et le programme de formation sur l'application de la Loi et des règlements adopté dans certaines régions et offert par la GRC, à Régina. Dans la plupart des régions, suite à un bref programme d'orientation, d'une durée de 2 à 3 semaines, la recrue reçoit une formation en cours d'emploi, assurée généralement par le superviseur immédiat qui, dans plusieurs cas, ne possède pas les compétences pour enseigner. Plus récemment, certaines régions ont organisé des ateliers de travail et de formation dans certains domaines spécialisés, mais tout compte fait, les programmes en vigueur, à l'heure actuelle, sont peu satisfaisants et ne mènent pas très loin.<sup>15</sup>

Je trouve cela inquiétant qu'aucun des collèges et institutions d'enseignement, en Colombie-Britannique, n'offrent de programmes d'études appropriés à l'endroit des agents des pêches (bien que le Collège Malispina soit en train de mettre sur pied un programme d'études visant la pisciculture et l'Institut de technologie de la Colombie-Britannique, un programme optionnel de gestion générale des ressources halieutiques). Cela fait beaucoup contraste avec le nombre de programmes de formation technique offerts dans le domaine de la foresterie, de la faune et des ressources naturelles. Il en résulte que la plupart des recrues récentes du Ministère n'ont été formées que dans des institutions d'enseignement des Prairies ou de l'Ontario; ils sont donc peu familiers avec les pêches du Pacifique et les rapports que ces dernières peuvent avoir avec leurs connaissances spécialisées. Je recommande donc que:

**5. Le Ministère doit collaborer avec l'un des collèges ou instituts de formation techniques de la Colombie-Britannique pour mettre sur pied un programme de formation destiné à préparer les agents et les techniciens de pêche.**

Il serait profitable que l'on collabore avec la Direction de la faune et des ressources halieutiques de la Colombie-Britannique et d'autres employeurs éventuels de techniciens des pêches. Le programme pourrait s'adapter aux besoins de perfectionnement du personnel expérimentés et nouveaux.

Éventuellement, un programme de formation bien élaboré pourrait assurer la formation de base des agents des pêches et aux agents de l'application de la Loi et des règlements de pêche qui pourront ensuite entreprendre une formation plus poussée dans ce même domaine.

Une récente étude, parrainée par le Ministère, signalait les imperfections de tels programmes de formation et suggérait la mise sur pied d'un programme de deux ans avec une option de formation technique en gestion du poisson, en gestion de l'habitat, en pisciculture ou dans des domaines connexes.<sup>16</sup> Cette étude, et les propositions détaillées qui en ont découlées, suggéraient une base devant servir à l'élaboration et la mise en oeuvre d'un ou de plusieurs programmes qui combleraient la lacune importante dans les institutions de formation du personnel des pêches.

Afin de former des agents spécialisés qui verront à l'application de la Loi et des règlements, je recommande que:

**6. Le Ministère doit appuyer l'élaboration d'un programme de formation consolidé pour les agents de l'application de la Loi et des règlements de pêche, de concert avec le collège de la GRC à Régina, le Justice Institute de Colombie-Britannique ou d'autres établissements appropriés.**

Cette étude sur le processus de dotation des postes d'agents des pêches, auquel on se reporte plus haut, a fait ressortir un certain nombre de problèmes relatifs dans le domaine du recrutement et de la planification de carrière. Ces dernières devront être considérées dans le contexte de la révision du budget et du rendement du Ministère, tel que proposé précédemment.

La seconde imperfection, soit le manque de cours de formation supplémentaires à l'intention des gestionnaires professionnels des pêches, est également grave. Avec le temps, les postes en gestion des pêches demanderont de plus en plus de personnes possédant une formation professionnelle. Un diplôme universitaire prépare les étudiants en leur offrant les connaissances scientifiques requises, mais ne les prépare pas à assumer des postes de gestion dans le domaine de l'exploitation des pêches. Je me reporte aux techniques de la collecte des données, à l'analyse des stocks, aux statistiques sur les prises, et sur la façon d'interpréter les résultats pour en arriver à prendre les décisions de gestion qui s'imposent. Pour répondre à ce besoin, je recommande donc que:

**7. Le Ministère doit collaborer avec une ou plusieurs universités de la Colombie-Britannique pour élaborer et dispenser un programme d'études en gestion des**

### **pêches, non sanctionné d'un diplôme, pour la formation du personnel du Ministère.**

Un tel programme embryonnaire a été mis à l'épreuve à l'Institute of Animal Resource Ecology, de l'Université de la Colombie-Britannique, où l'on dispose d'une technologie informatique avancée. Bien que l'expérience se soit révélée une réussite, un engagement plus ferme du Ministère permettrait le succès de ce programme ou d'un autre programme semblable.

Le programme de gestion des ressources halieutiques assurerait une formation professionnelle aux biologistes et peut-être aussi aux agents des pêches qui ont des connaissances suffisantes.

### **Planification**

Dans tout ce rapport, j'ai mis l'accent sur des problèmes qui ont été causés par des objectifs de politiques vagues, des priorités imprécises, une absence d'évaluation et de responsabilités et un manque de planification à long terme. Les résultats présentent le degré d'incertitude et de frustration au sein de la communauté des pêcheurs, de confusion et de découragement à l'intérieur de la Fonction publique et d'inefficacité au niveau de la gestion des pêches. Il faut donc y remédier. Je suis donc complètement d'accord avec la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité et je cite:

Pour assurer une saine gestion, il faut commencer par établir des objectifs et leur accorder des priorités relatives par l'intermédiaire de l'attribution des ressources.<sup>17</sup>

L'élaboration et la coordination de politiques dans la Région du Pacifique sont apparemment dans les mains d'un Comité et je crois savoir qu'un haut fonctionnaire a récemment été nommé directeur de la planification. Mais tout processus intentionnel de planification à long terme semble maintenant aux prises avec de plus grandes pressions immédiates. Il ne dicte donc pas la façon d'affecter la main-d'oeuvre et les fonds budgétaires et, du même coup, ne s'introduit pas de façon importante dans l'administration. Dans le but de rectifier cette situation, dans la de planification continu pour élaborer des politiques, établir des objectifs, faire des prévisions, mettre sur pied des programmes et dresser des budgets de même que pouvoir Région du Pacifique, le Ministère a besoin d'un processus en évaluer les résultats. Je propose donc que:

### **8. Le Ministère doit désigner un groupe des politiques et de la planification, composé de cadres supérieurs, qui serait chargé précisément de la planification stratégique à long terme, pour la gestion et l'administration des pêches dans la région.**

Le but de cette recommandation est d'éliminer la position réactionnaire actuelle du Ministère et d'en adopter une qui poursuit précisément des objectifs particuliers. Si cet organisme de planification reçoit le statut qui le justifie et s'il se donne la peine de consulter et de communiquer adéquatement en ayant recours aux mécanismes, dont j'ai parlé au chapitre 17, il pourra arriver à surmonter l'incertitude et la tendance qui ont, dans le passé, caractérisé l'administration et donnera un sens à la répartition des ressources publiques.

### **RENOIS**

1. The Fisheries Association of British Columbia, pièce accessoire 63, p.34.
2. Pacific Coast Fishing Vessel Owner's Guild, pièce accessoire 194, p. 1.
3. The Pacific Gillnetters Association, pièce accessoire 70, p. 5.
4. F. Northcatt, pièce accessoire 86, p. 2.
5. Statuts révisés du Canada, 1979, C42.
6. L'Association of Professional Biologists of British Columbia, pièce accessoire 96, p. 3.
7. *The Province*, Vancouver, 6 juillet 1982, p. 1.
8. D.D. Tansley, Sous-ministre, ministère des Pêches et des Océans, transcription des audiences publiques, volume 67, pp. 13899-13902.
9. J. Fulton, député, transcription des audiences publiques, volume 48, p.9825.
10. D.D. Tansley, Sous-ministre, ministère des Pêches et des Océans, transcription des audiences publiques, volume 67, p. 13869.
11. R.D.S. Macdonald, Fishermen's Income Inputs and Outputs in the Fisheries Sector: The P.E.I. Case *Canadian Issues*, volume 3, no. 1, printemps 1980, pp. 25-35.
12. Ministère des Pêches et des Océans, Révision des services de soutien, 15 septembre 1981.
13. Commission d'enquête royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, Ottawa, mars 1977, p. 27.
14. Ministère des Pêches et des Océans, Révision des services de soutien, 15 septembre 1981.
15. *Rapport préliminaire sur le plan des carrières des agents des pêches au ministère des Pêches et des Océans*, Ottawa, 21 mai 1982, p.7.
16. C.W. Chestnut, "Study of Opportunities for Cooperation to Meet Pacific Fisheries. B.C.I.T. Mutual Interest in Training and Placing Graduates" Rapport préparé par le ministère des Pêches et des Océans 1981.
17. Commission d'enquête royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, Ottawa, mars 1979, p. 31.

# Partie VI

---

Yukon

---

## CHAPITRE 20

# LES PÊCHES DU YUKON

---

*...les pêches y sont parmi les meilleures du continent et comptent une variété d'espèces, de nombreuses pêcheries d'accès facile, un rendement appréciable et un minimum de règlements. Il en serait bien autrement si l'on ne surveillait pas l'exploitation des ressources halieutiques.*

LA SOCIÉTÉ DE CONSERVATION DU YUKON<sup>1</sup>

Dans le chapitre précédent, j'ai expliqué que les pêches du Yukon étaient administrées par la Région du Pacifique du ministère des Pêches et des Océans. Toutefois, les problèmes auxquels le Ministère a à faire face, dans ce territoire, et le contexte dans lequel il doit fonctionner, sont bien différents de ce qui existe en Colombie-Britannique. De plus, les politiques mises en oeuvre et les modalités relatives aux compétences sont considérablement différentes de celles qui prévalent dans le reste de la région du Pacifique. Ces conditions particulières m'ont obligé à entreprendre une étude spéciale sur les politiques de pêche au Yukon. Certaines de mes recommandations des chapitres précédents s'appliquent à l'ensemble de la région du Pacifique; dans le présent chapitre, je résume celles de mes conclusions qui ne s'appliquent qu'au Yukon.

### LES RESSOURCES HALIEUTIQUES

Les ressources halieutiques du Yukon n'ont pas encore fait l'objet d'un relevé systématique; aussi, la connaissance que nous en avons est basée sur des recherches qui ont été effectuées sur des problèmes particuliers. Plusieurs de ces études ont été menées par d'autres organismes que le ministère des Pêches et des Océans et comprennent une grande variété de relevés entrepris par diverses expéditions, des compilations de statistiques sur les prises, des relevés de pêcheurs et des études de contrôle en rapport avec divers projets.

D'une façon générale, les stocks de poissons d'eau douce des lacs du Yukon ne sont pas hautement productifs. De faibles concentrations d'éléments nutritifs, les basses températures et la courte saison sans glace entraînent un taux de croissance moins élevé, une période

de maturation plus longue et des périodes de frai moins fréquentes que dans les régions plus au sud. Il semblerait que la productivité des stocks de poissons des cours d'eau du Yukon varie de façon importante, mais nous disposons de peu d'informations à ce sujet.

On trouve la truite arc-en-ciel (anadrome) et d'autres espèces anadromes, en nombre restreint, dans la rivière Tatshenshini. D'autres espèces, telles que l'omble chevalier et le dolly varden, sont anadromes ou lacustres, selon les régions.

Les poissons d'eau douce ont beaucoup plus d'importance. L'ombre commun se trouve dans plusieurs lacs et rivières et est fort prisé des pêcheurs. La truite fardée et trois espèces de corégone constituent les prises les plus importantes dans les lacs. D'autres espèces importantes sont le grand brochet, le turbot et la truite arc-en-ciel qui a été introduite dans quelques régions.

L'information incomplète, dont on dispose sur l'état des pêches au Yukon, nous porte à croire que les stocks des principales espèces y deviennent moins abondantes. La truite fardée et l'ombre commun semblent les plus décimés. Cela semble attribuable surtout aux pêches excessives et aussi à la dégradation de leur habitat, dans certaines régions. On connaît peu de choses sur l'état des stocks de saumon qui fraient dans les cours d'eau du Yukon: on possède peu de données sur leur répartition, l'importance de leur stock et leur apport aux pêches commerciales du Pacifique. Le peu de renseignements que l'on possède sur ces ressources ne nous permet donc pas de faire des généralisations sur l'importance des stocks ou sur leurs tendances.

### LES PÊCHES

Jusqu'en 1954, la réglementation des pêches, dans ce territoire, était rudimentaire et on n'exigeait pas de permis pour la pêche sportive. Cette année-là, on a adopté des règlements exigeant des permis pour s'adonner à la pêche commerciale, sportive ou domestique. Par la suite, on a adopté un permis spécial pour les Autochtones qui se livraient à la pêche pour leur subsistance. Ces quatre genres de permis sont encore en vigueur pour ces quatre catégories de pêcheurs.

#### La pêche sportive

En 1980, comme l'indique le tableau 20-1, le gouvernement du Yukon a vendu un peu moins de 17,000 permis de pêche sportive. En tenant compte des pêcheurs à la ligne de moins de 16 ans, qui n'ont pas besoin de permis, près de 20,000 pêcheurs auraient pratiqué la pêche sportive dans les eaux du Yukon, en 1980.<sup>2</sup> Cette année-là, on a majoré le coût des permis et on a créé de nouveaux permis pour les pêcheurs résidents de plus de 65 ans et des permis d'un jour, pour les pêcheurs étrangers.

**Tableau 20-1** Permis de pêche sportive au Yukon

	droits en 1982	nombre de permis vendus en 1980
résidents du Canada	\$ 5.00	10,987
résidents de plus de 65 ans	0	sans objet <sup>a</sup>
étrangers: saison	20.00	2,343
5 jours	10.00	3,503
1 jour	5.00	sans objet <sup>a</sup>
ventes totales		16,833

<sup>a</sup>Nouvelle catégorie de permis adoptée en 1982.

Source: Gouvernement du Yukon.

La pêche sportive attire surtout des résidents du Canada, plus de la moitié étant des résidents du Yukon. Ce sont des Canadiens qui achètent près des deux tiers des permis et qui constituent les trois-quarts du total estimé des 170,000 pêcheurs/jour, pour l'année 1980.<sup>3</sup> Il semblerait que 20 pour cent de ces pêcheurs capturent 80 pour cent des prises totales.<sup>4</sup>

Il y a aussi plusieurs pêcheurs sportifs étrangers qui sont attirés, au Yukon, par les importants concours de pêche que l'on y organise et par les pavillons de pêche éloignés des centres urbains. La majorité des pêcheurs étrangers, cependant, s'adonnent à la pêche au cours d'une visite qu'ils font au Yukon pour d'autres motifs.

On a évalué à \$4,200,000 les retombées de la pêche sportive dans ce territoire, en 1980; de ce montant, \$1,400,000 ont été dépensés par des étrangers.<sup>5</sup> Comme le tableau 20-2 l'indique, les prises des pêcheurs sportifs, en 1980, ont été évaluées à 170,000 poissons<sup>6</sup>. Ce chiffre représente probablement plus de 95 pour cent de toutes les prises (bien que les données sur toutes les pêches soient très incomplètes). L'ombre commun a représenté près de la moitié de toutes les prises de la pêche sportive; la truite fardée et le grand brochet, un tiers; le saumon et la truite, 12 pour cent; le restant étant réparti entre le corégone, l'omble et autres espèces.

La pêche sportive est marquée par certaines particularités qui ont d'importantes répercussions sur l'établissement des politiques. Tout d'abord, elle prend une expansion rapide. Au cours des années 1970, la vente des permis a presque doublé. En second lieu, la pêche sportive est fortement concentrée sur les quelques lacs et cours d'eau qui sont accessibles par une route. Troisièmement, elle est fortement saisonnière; elle se déroule, à près de 80 pour cent, au cours des mois d'été et, en hiver, elle se limite surtout à la pêche pratiquée sous la glace des lacs, par les résidents de la région. Quatrièmement, si la pêche sportive a connu une augmentation rapide, il y a eu une réduction marquée de l'importance des prises moyennes. Une étude récente semble indiquer que le taux actuel des récoltes a déjà dépassé le rendement permmissible de plusieurs des

**Tableau 20-2** Estimation des prises au Yukon<sup>a</sup>

	pêche sportive (en milliers de poissons) <sup>b</sup>	pêche commerciale (en milliers de livres) <sup>c</sup>
ombre commun	83	0
truite fardée	38	10
grand brochet	21	0
corégone	4	17
saumon	14	204 <sup>d</sup>
autres espèces	10	1
	170	232

<sup>a</sup>À l'exclusion des prises des pêches autochtones et domestiques. Ces deux pêches, au cours de ces dernières années, ont représenté des prises annuelles de saumon de 187,000 et 46,000 livres respectivement. Les prises de poissons d'autres espèces semblent avoir été peu considérables.

<sup>b</sup>Estimations pour 1980.

<sup>c</sup>Estimations approximatives des prises annuelles moyennes, durant la période de cinq ans allant de 1977 à 1981.

<sup>d</sup>Poids du poisson habillé.

Sources: "Enquête sur la pêche sportive au Canada, menée en 1980, Résultats préliminaires", préparée pour le ministère des Pêches et des Océans en 1981; *Comptes rendus annuels*, Ministère des Pêches et des Océans, Whitehorse.

lacs les plus facilement accessibles. Ces lacs, étant les plus fréquentés, sont aussi ceux dont les stocks ont diminué.<sup>7</sup>

Une autre source d'inquiétude est la pression exercée sur certains lacs éloignés, par les expéditions d'amateurs de pêche de l'extérieur, amenés sur les lieux en avion, dans le cadre du programme de publicité touristique du gouvernement du Yukon. Ces expéditions visent surtout les stocks de lacs à faible productivité et lorsque les taux de prise ne sont plus suffisants, on se dirige vers d'autres lacs, laissant derrière soi des stocks décimés. Jusqu'ici, ce phénomène n'a pas encore fait l'objet d'une étude approfondie.

La gestion de la pêche sportive relève d'une autorité partagée. Le gouvernement du Yukon, par l'entremise de son ministère des Ressources renouvelables, contrôle l'émission des permis de pêche sportive. Le ministère fédéral des Pêches et des Océans a la responsabilité d'établir et de faire appliquer les règlements de la pêche bien que, pour ce qui est de leur mise en vigueur, l'autorité est partagée avec les agents de conservation du Service de la faune du territoire. Les principales restrictions auxquelles on a recours, comme moyens de gestion, portent sur les engins de pêche utilisés ainsi que sur les prises maximum, par jour et pour la saison, qui s'appliquent uniformément sur toute l'étendue du territoire. Toutefois, certaines limites et saisons closes, sans être autorisées par les règlements présentement en vigueur, ont été appliquées dans certaines régions particulièrement menacées ou offrant un intérêt particulier.

Avec un personnel restreint, dont on dispose pour un si vaste territoire, il n'est pas facile de faire respecter les règlements; aussi, le Ministère s'efforce de s'en tenir à des règlements uniformes pour l'ensemble du territoire. Étant donné la diversité des conditions existant dans les

pêches du Yukon, il s'ensuit inévitablement que ces règlements ne sont pas assez rigoureux pour protéger les stocks décimés de certaines régions, mais le sont pour d'autres. Cette situation indispose fortement les pêcheurs sportifs, les pousse à ne pas tenir compte des règlements et complique d'autant la tâche des garde-pêche.

### La pêche commerciale

Les espèces anadromes et dulçaquicoles font l'objet de pêche commerciale dans le territoire. On pêche le saumon quinnat et le saumon kéta dans le fleuve Yukon, surtout dans les environs et en aval de Dawson. Au cours des années 1970, on capturait chaque année, en moyenne, 3,800 saumons quinnat et 4,000 saumons kéta. Ce saumon, frais ou congelé, est vendu sur les marchés locaux. Même si les stocks permettaient des prises plus importantes, cette industrie est limitée dans son expansion, en raison du faible marché local et aussi parce que les établissements de traitement ne peuvent fournir des produits d'assez haute qualité pour les vendre sur les marchés extérieurs.

Avec l'aide des ministères fédéraux de l'Expansion économique régionale et des Affaires indiennes et du Nord canadien, des groupes autochtones ont établi récemment une nouvelle entreprise commerciale pour préparer du saumon frais ou congelé et le mettre en vente au Yukon et en Colombie-Britannique. On a exprimé des craintes, en certains milieux, que la pression accrue de cette opération ne contribue à réduire davantage certains stocks.

La pêche commerciale du poisson dulçaquicole, principalement la truite fardée et le corégone, est permise dans 20 lacs du Yukon. Comme pour la pêche du saumon, les marchés pour absorber le produit de cette pêche ont été instables et incertains. Le tableau 20-2 illustre l'importance et la ventilation des prises commerciales de ces dernières années.

Les permis de pêche commerciale sont émis annuellement à raison de \$25 et font état de l'emplacement des pêcheries, de l'espèce dont la capture est permise, de la durée de la saison ouverte et des engins de pêche que l'on peut utiliser. Depuis 1980, on a restreint, pour fins de conservation, le nombre de permis émis pour la pêche du saumon dans le fleuve Yukon. Cette année-là, des permis non transférables ont été délivrés seulement à ceux qui s'étaient adonnés à la pêche, au cours de l'une ou l'autre des trois dernières saisons. Au cours de l'année 1981-1982, on n'a attribué que 39 permis.

La gestion de la pêche du saumon dans le fleuve Yukon n'a posé aucun problème. La pêche commerciale se déroule normalement six jours par semaine, à l'époque de la montaison, mais le nombre de jours peut être réduit si la remonte semble plutôt faible, comme cela s'est produit pour le saumon quinnat, cette année.

Il n'y a pas de restriction quant au nombre de permis de pêche commerciale pouvant être délivrés. On a émis 50 permis en 1981 et on m'informe qu'il y en a eu beaucoup plus, cette année. Pour chacun des lacs où la pêche commerciale est autorisée, on détermine un contingentement annuel d'après une estimation quelque peu arbitraire de la productivité, correspondant approximativement à une demi-livre de poisson par année, pour chaque acre de la superficie du lac. Ce contingentement étant atteint, ce lac est fermé tant à la pêche commerciale qu'à la pêche domestique (dont il est question ci-dessous). Le contingentement total pour tous les lacs où la pêche commerciale est permise est de 145,000 livres de corégone et de 73,000 livres de truite fardée. Pour le moment, les débarquements ne représentent qu'une fraction de ce contingentement, mais la production est très inégalement répartie entre les divers lacs. Quelques-uns atteignent régulièrement leur contingent alors que d'autres ne sont exploités que légèrement ou même, pas du tout.

### Pêche domestique

Les permis de pêche domestique sont émis annuellement aux personnes d'origine autre qu'Autochtone, moyennant un droit de \$10 afin de les autoriser à pêcher pour leur propre subsistance. Ces permis, tout comme les permis de pêche commerciale, font état de la pêcherie, de l'espèce qui peut être capturée, de la saison ouverte ou de la méthode de pêche autorisée. En 1981, on a émis 47 permis de pêche domestique pour le saumon et 76 pour les espèces dulçaquicoles. Il semblerait que cette pêche ne représente qu'environ un pour cent des prises totales pour l'ensemble du territoire.

Cette pêche est gérée avec flexibilité de façon à pouvoir répondre à divers besoins et à se plier à diverses circonstances. Dans le sud du Yukon où on a les plus graves raisons de s'inquiéter de la réduction des stocks et de la compétition avec la pêche sportive, on ne permet la pêche domestique, depuis quelques années, que dans les lacs ayant des contingents commerciaux et la pêche domestique est soumise à ceux-ci. Ailleurs, la pêche domestique est permise, à la discrétion des garde-pêche.

### La pêche de subsistance des Autochtones

La pêche a toujours été et demeure, encore de nos jours, une composante essentielle de la culture des Autochtones du Yukon.<sup>8</sup>

En reconnaissance du fait qu'ils dépendent traditionnellement de la pêche pour leur subsistance, les Autochtones reçoivent sans frais des certificats qui leur permettent de pêcher pour leur subsistance. En 1981-1982, on a émis environ 204 de ces certificats, mais cela ne représente probablement qu'une fraction du nombre d'Autochtones qui pratiquent ce genre de pêche, la plupart n'étant pas

au courant de cette exigence ou refusant de s'y conformer. Ces certificats les autorisent à pêcher le saumon et les poissons d'eau douce, mais nous ne possédons pas de données sûres quant à l'importance de leurs prises. Ce n'est pas tout récemment que l'on a tenté de les estimer.

Pour la gestion de la pêche des Autochtones, on compte surtout sur les efforts des agents des pêches à limiter la pêche dans les régions où cela semble s'imposer. Bien que leurs prises totales soient généralement considérées comme peu importantes, une controverse s'est élevée lorsque l'on a prétendu que les Autochtones faisaient compétition aux pêcheurs sportifs pour la pêche du saumon, dans le bassin hydrographique de la rivière Klukshu-Tatshenshini.

L'an dernier, le Conseil des Autochtones du Yukon et le gouvernement fédéral ont conclu une entente de principe sur la pêche des Autochtones, qui devrait permettre d'en arriver à une entente définitive d'ici deux ans. Conformément aux témoignages présentés lors des audiences de cette Commission, cette entente va entraîner des changements importants dans la gestion de la pêche des Autochtones, en exigeant que certains droits de pêche soient définis quantitativement, que l'on attribue des priorités entre les diverses pêches et que les Autochtones aient l'occasion de participer aux pêches commerciales.<sup>9</sup>

Une fois en vigueur, cette entente favorisera la consultation avec les Autochtones pour élaborer une politique des pêches du Yukon. Cela va exiger des données plus précises sur les stocks et leur rendement potentiel, une surveillance efficace, des statistiques sur les prises et des consultations plus étroites avec d'autres groupes intéressés à la pêche.

#### **Améliorations qui s'imposent dans la gestion des pêches**

À plusieurs points de vue, la structure réglementaire pour la gestion des pêches du Yukon est bien conçue et beaucoup plus avancée que les ententes régissant la pêche hauturière, dans le reste de la région du Pacifique. Pour toutes les pêcheries, il existe des régimes de permis bien établis et assez variés pour répondre aux besoins particuliers du territoire.

Pour ce qui est de la pêche commerciale du saumon, l'admission est contrôlée, tout comme les prises. Les véritables défis de la gestion de cette pêche se posent à l'extérieur des eaux territoriales, où les flottilles de pêche commerciale américaines, canadiennes et japonaises capturent le saumon qui se dirige vers le Yukon. Dans une large mesure, les gestionnaires des pêches dans nos eaux territoriales n'ont aucun contrôle sur les échappatoires auxquels on peut recourir en haute mer. En raison de la participation prépondérante des États-Unis, la solution de plusieurs des problèmes qui peuvent surgir dépend des ententes canado-américaines et celles-ci ne relèvent pas du mandat de la Commission.

Dans les autres pêches commerciales, comme dans la pêche domestique, les permis de pêche assurent un contrôle rigoureux. Une entente imminente avec les Autochtones du Yukon va leur permettre de participer à la pêche de façon plus rentable. Les négociations à ce sujet ayant déjà atteint un stade fort avancé, je ne ferai pas de recommandations à ce sujet.

Il y a cependant de graves lacunes à combler pour assurer convenablement la conservation et la gestion des précieuses ressources halieutiques du territoire. La plus flagrante de ces lacunes est le peu d'information que l'on possède sur ces ressources – leur importance, leur répartition et leur rendement possible – ce qui constitue un obstacle important à la gestion des pêches.

On connaît si peu le potentiel biologique de base de nos lacs et de nos rivières et les espèces de poisson qui en dépendent que les gestionnaires ne peuvent prendre des décisions en connaissance de cause.<sup>10</sup>

Il faut remédier à ce manque d'information pour permettre au Ministère de s'acquitter de ces fonctions fondamentales en rapport avec la conservation et la gestion des stocks. Je reviendrai plus tard sur ce point en parlant de la protection de l'habitat. Aux termes de l'entente prochaine avec les Autochtones du Yukon, ce besoin se fera sentir de façon encore plus urgente.

Je fais donc la recommandation suivante:

- 1. Le Ministère doit dresser sans tarder un inventaire systématique des ressources halieutiques du Yukon, en donnant la priorité aux lacs et cours d'eau soumis à l'exploitation la plus intensive.**

Ce programme devrait viser à établir l'importance et l'état des stocks ainsi que leur rendement possible. L'enquête devrait être préparée soigneusement, pendant plusieurs années et être coordonnée avec les statistiques compilées sur les prises et autres données pertinentes, recueillies en ayant recours aux techniques modernes de l'informatique. Ces renseignements permettront, entre autres choses, de fixer des contingents pour les pêcheurs commerciaux.

Une seconde lacune qui saute aux yeux, dans la gestion des pêches du Yukon, est la disproportion entre la répartition des pêcheurs et celle des ressources disponibles. Il y a quantité de lacs et de rivières où l'on pêche à peine alors que les lacs et les rivières des régions plus facilement accessibles semblent surexploités. Les stocks de ce territoire étant à ce point vulnérables, il est d'autant plus important de veiller à ce que, dans chaque lac ou rivière, on ne permette pas de récolte excédant indûment le rendement permmissible. Si le Ministère faillit à cette tâche, certains stocks seront décimés et les ressources halieutiques incomparables du territoire s'en trouveront compromises.

Pour remédier à cet état de choses, une ligne de conduite s'impose. Le Ministère doit abandonner progressivement ses règlements systématiques et recourir davantage à des moyens de contrôle judicieusement établis pour répondre à des besoins qui peuvent varier selon les circonstances. En conséquence, je fais la recommandation suivante:

**2. Le Ministère doit progressivement adopter des techniques de réglementation et de gestion des pêches plus sélectives pour tenir compte des conditions particulières de chaque lac et bassin hydrographique en matière de conservation, de façon à maintenir la diversité des possibilités de pêche.**

Ces mesures comporteraient des dispositions précises pour certains lacs, compte tenu de leur facilité d'accès, de la taille des poissons, des limites de prise et des engins de pêche autorisés. En adoptant cette méthode d'approche plus flexible, le Ministère devrait tenir compte, non seulement des variations dans le rendement possible des ressources, mais aussi de l'avantage de pouvoir offrir divers genres de pêche. Il est tout particulièrement important d'avoir une variété de pêche à offrir aux pêcheurs sportifs dans le territoire et, pour atteindre ce but, le Ministère, de concert avec les divers groupes qui s'intéressent à la pêche sportive, devrait songer à d'autres moyens de réglementer l'accès aux pêcheries et de limiter les prises. Comme on peut le constater, afin de pouvoir adapter ses techniques de gestion aux circonstances, le Ministère a un besoin pressant d'obtenir, sur les ressources, le genre de données qui font l'objet de ma première recommandation.

Cette année, les droits des permis de pêche sportive a connu une augmentation considérable et, pour le moment, je ne recommande pas de nouvelle augmentation. Il ne fait aucun doute, cependant, que le barème des droits des permis devrait être revu périodiquement. Pour la pêche commerciale, un système de permis, comportant un contingentement du type que j'ai recommandé pour les pêches océaniques de moindre importance, assurerait presque certainement une meilleure gestion que le système actuel, mais ce changement ne nous apparaît pas comme urgent.

### GESTION DE L'HABITAT

La protection de l'habitat du poisson, au Yukon, pose au Ministère un plus grand défi que la gestion des pêches. En effet, la gestion de l'habitat est devenue une de nos principales préoccupations dans ce territoire, en raison des pressions importantes et toujours croissantes qui y sont exercées par les projets d'aménagement industriel ainsi que par les nombreux organismes gouvernementaux et groupes de particuliers qui interviennent dans ce domaine.

### Pressions sur l'habitat

L'habitat du poisson au Yukon, est menacé par une vaste gamme d'activités, dont les plus importantes sont l'exploitation minière, la construction de centrales d'énergie hydro-électrique et la construction de voies d'accès. Certaines collectivités sont exposées à de graves menaces d'un autre ordre, telles que le déversement des égoûts.

La récolte de pépites d'or dans les gisements alluviaux a connu une grande expansion au cours de ces dernières années et a de beaucoup débordé les régions aurifères traditionnelles. Bien souvent, cette industrie cause de sérieuses perturbations dans le lit des cours d'eau et, en augmentant la sédimentation, empêche les poissons d'y trouver leur subsistance.

Il n'y a actuellement que quelques mines au Yukon où on pratique des forages dans le roc, mais il y a d'importants projets de forage en perspective à divers endroits. Cette technique de forage menace l'habitat des poissons en raison de l'eau qui se dégage de la mine et qui va polluer les cours d'eau avoisinants.

On est à faire des études et des plans en vue de construire de nouvelles centrales hydro-électriques dans diverses régions du Yukon. Cela exige des barrages dont l'effet sur l'habitat des poissons peut être plus ou moins désastreux, et on reconnaît généralement que toutes les contre-mesures auxquelles on a recours ne peuvent guère qu'en atténuer les effets, à divers degrés. Tout harnachement d'énergie hydro-électrique entraîne inévitablement une réduction de la capacité de nos pêches.

Presque tout projet d'aménagement industriel dans le territoire entraîne la construction de routes qui doivent être entretenues douze mois par année pour donner accès à des régions que l'on ne pouvait atteindre auparavant, qu'en hiver et par voie de terre. En plus du fait que l'habitat des poissons peut être bouleversé par la construction de routes, ces dernières, lorsqu'elles sont améliorées et deviennent davantage carrossables en été, attirent un plus grand nombre de pêcheurs et les stocks, devenus accessibles, risquent ainsi d'être surexploités et décimés.

Toutes ces activités ont un effet néfaste sur les ressources halieutiques de diverses régions et, dans l'ensemble, constituent une grave menace à l'habitat du poisson, ce qui complique énormément la tâche des organismes chargés de sa protection.

### Réglementation de la pêche

Les organismes fédéraux qui sont officiellement chargés de la gestion de l'habitat du poisson, au Yukon, sont le ministère des Pêches et des Océans, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le ministère de l'Environnement et l'Office des eaux du Yukon. La ré-

partition de leurs responsabilités respectives et l'ensemble de règlements, dans le cadre desquels ces organismes doivent fonctionner et collaborer, est si complexe que je vais en esquisser le mandat de chacun, ci-dessous. Le gouvernement du Yukon n'a pas officiellement de responsabilités pour ce qui est de l'habitat, mais exerce quelque influence dans l'élaboration des politiques par les organismes fédéraux.

#### *Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*

La plupart des ressources naturelles du Yukon sont la propriété du Gouvernement fédéral. En vertu de diverses lois fédérales, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien contrôle les droits d'accès aux terres et aux ressources forestières ou minérales. Les permis pour l'utilisation de l'eau et le contrôle de la pollution sont administrés par l'Office des eaux du Yukon (voir plus bas). Les politiques appliquées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, dans l'attribution ou la gestion des ressources du Yukon et l'approbation des droits d'accès par route aux terres publiques, peuvent avoir d'importantes répercussions sur l'habitat des poissons du territoire, tout comme les politiques de la Colombie-Britannique pour l'exploitation de ses propres ressources affectent leur habitat, dans la partie sud du Yukon (voir le chapitre 3).

#### *Office des eaux du Yukon*

En vertu de la Loi sur les eaux intérieures du Nord<sup>12</sup>, l'Office des eaux du Yukon émet des licences et des permis pour utiliser les eaux territoriales à diverses fins et y déverser des déchets. Dans ce domaine, les plus graves menaces à l'habitat des poissons proviennent de la construction de centrales hydro-électriques, de l'exploitation minière des gisements alluviaux et des forages dans le roc pour l'exploitation minière.

L'Office compte neuf membres, dont trois d'organismes du Gouvernement fédéral (y compris le Service de protection de l'environnement du ministère de l'Environnement), trois nommés par le gouvernement du Yukon et trois nommés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le ministère des Pêches et des Océans n'ayant malheureusement pas de représentant à cet Office doit recourir à des consultations pour veiller à ce que les divers permis accordés ne détériorent pas l'habitat des poissons. Lors de ces consultations, le Ministère étudie les projets d'aménagement prévus et suggère des mesures pour atténuer les dommages causés à l'habitat, mais ne participe pas directement aux décisions concernant l'utilisation de l'eau.

#### *Ministère des Pêches et des Océans*

Le ministère des Pêches et des Océans administre la Loi sur les pêcheries du Yukon et se trouve ainsi chargé de la protection de l'habitat des poissons. J'ai déjà exposé, au chapitre 3, les dispositions de la Loi ayant trait à la protection de l'habitat et les principaux problèmes auxquels son application donne lieu; cela s'applique au Yukon tout aussi bien qu'à la Colombie-Britannique. Au Yukon, cependant, la situation se trouve compliquée par l'interaction de la Loi sur les pêcheries et la Loi sur les eaux intérieures du Nord.

Le détenteur d'un permis d'utilisation de l'eau, émis par l'Office des eaux du Yukon, en vertu de la Loi sur les eaux intérieures du Nord, peut faire l'objet d'une poursuite, en vertu de la Loi sur les pêcheries si, tout en respectant les conditions de son permis, il endommage l'habitat des poissons. Ce problème peut se comparer à ceux qui peuvent se poser en Colombie-Britannique, lorsqu'un détenteur de permis exerce son droit d'exploiter les ressources provinciales (voir le chapitre 3). Toutefois, dans ce cas, la source de conflit ne réside pas dans le fait que deux gouvernements distincts accordent des autorisations qui entrent en conflit, pour ce qui est de l'utilisation de ressources, mais provient du fait que deux lois fédérales se trouvent administrées par deux organismes différents relevant du même gouvernement. Jusqu'ici, on a réussi à éviter les impasses et le ministère des Pêches et des Océans s'est efforcé, avec plus ou moins de succès, à faire ajouter des conditions aux permis d'utilisation de l'eau, pour atténuer les dommages à l'habitat des poissons. La possibilité de conflits demeure cependant toujours présente et se trouve accrue par les projets hydro-électriques éventuels et autres projets de grande envergure, tels que le gazoduc de la route de l'Alaska.

#### *Ministère de l'Environnement*

Le Service de protection de l'environnement, du ministère de l'Environnement, effectue des études sur la qualité de l'eau et participe à l'élaboration de lignes de conduite pour l'utilisation de l'eau par les municipalités et pour l'exploitation minière des gisements alluviaux. Il est aussi chargé, conjointement avec le ministère des Pêches et des Océans, d'administrer l'article 33 de la Loi sur les pêcheries, qui porte sur les substances nocives. Ce service compte un représentant au sein de l'Office des eaux du Yukon, mais on a reproché à ce dernier de ne pas promouvoir les intérêts des pêches assez énergiquement dans les délibérations de l'Office.

#### **Procédé pour l'approbation des projets**

Pour coordonner leurs intérêts distincts dans les projets d'aménagement industriel et autres projets de ce territoire, les organismes fédéraux ont établi un procédé

pour faire une première évaluation de l'environnement ainsi qu'une étude conjointe d'une grande variété de projets. Il s'agit là, toutefois, d'un simple procédé administratif sans autorité statutaire, mais cela fournit néanmoins au Ministère un moyen d'apporter une attention au besoin de protéger l'habitat des poissons, dans les projets d'aménagement prévus.

Ce sont les autres organismes, chargés de la gestion des ressources et mentionnés plus haut, qui doivent faire le premier pas, lorsqu'ils sont saisis d'un projet d'aménagement. Ce procédé a tendance à être dominé par le personnel et les ressources considérables du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le ministère des Pêches et des Océans, avec ses maigres ressources, se trouve constamment obligé d'adopter une attitude défensive plutôt que de participer activement à la planification du projet. De plus, le Ministère a toujours hésité à reconnaître la légitimité du genre de compromis que comporte ce genre de gestion et de planification conjointe des ressources (décrit au chapitre 3). Cela est dû, en partie, à la teneur même de la Loi sur les pêcheries que le Ministère est tenu d'administrer (voir chapitre 3) et qui ne souffre guère de compromis. De plus, il ne possède ni les renseignements requis sur les stocks de poissons, leur habitat et leur rendement pour assurer une planification efficace, ni d'ailleurs la main-d'oeuvre et l'équipement nécessaires pour maintenir la surveillance et, au besoin, faire appliquer les mesures de protection de l'habitat.

### **Pour améliorer la gestion de l'habitat**

Les dispositions actuelles pour la protection et la gestion de l'habitat des poissons sont inadéquates. Il faut tout d'abord faire une répartition plus judicieuse des responsabilités entre les organismes gouvernementaux; le mandat respectif de chacun doit être précisé et le procédé pour la planification et l'approbation des projets doit être plus systématique et plus efficace.

De même, il faut absolument préciser le mandat des organismes fédéraux qui participent à la protection de l'habitat. J'ai proposé, au chapitre 3, de résoudre le chevauchement d'autorité du ministère de l'Environnement et du ministère des Pêches et des Océans, en confiant à ce dernier l'entière responsabilité de la protection de l'habitat, aux termes de la Loi sur les pêcheries de la région du Pacifique qui comprend le Yukon. On éliminerait ainsi une source d'incertitudes et de chevauchements d'efforts.

Au chapitre 3, j'ai fait des recommandations bien précises pour que le Ministère s'engage à exploiter les ressources, selon un programme intégré de planification et de gestion, en recourant à des techniques qui lui permettraient d'y participer plus efficacement. Les propositions que j'y ai énoncées sur la participation du Ministère aux ententes de consultation et l'autorité dont il dispose pour

l'approbation de projets s'appliquent également au Yukon. Il n'y aurait pas de conflit possible entre la Loi sur les pêcheries et la Loi sur les eaux intérieures du Nord, si les permis accordés pour l'utilisation des eaux accordaient au Ministère le pouvoir d'approuver les installations hydro-électriques, l'exploitation minière des couches sédimentaires et autres activités semblables.

On recommande également, au chapitre 3, des moyens de compenser les dommages causés à l'habitat mais, au Yukon, on éprouve beaucoup moins le besoin de recourir à de telles mesures, puisque le Gouvernement fédéral est le seul propriétaire des ressources naturelles qui s'y trouvent et administre les pêches. Comme il n'y a qu'un seul gouvernement en cause, la responsabilité politique y est beaucoup plus clairement démarquée qu'en Colombie-Britannique: les conflits qui surgissent dans l'utilisation des ressources peuvent se régler entre les organismes fédéraux en cause. La protection de l'habitat, au Yukon, doit porter surtout sur la limitation des dommages. Une mesure compensatoire peut être adoptée pour chaque cas où le Gouvernement fédéral en reconnaît le bien-fondé. Ainsi donc, au Yukon, il faudrait surtout insister sur les procédés administratif adoptés par les organismes fédéraux, en évaluant les projets d'aménagement proposés.

En second lieu, l'absence de représentants du Gouvernement fédéral au sein de l'Office des eaux du Yukon constitue une anomalie, en raison de l'importance de la gestion des pêches pour les décisions de l'Office. Cette situation semble remonter à l'époque où la gestion des pêches, relevant du ministère fédéral de l'Environnement, était représentée par un membre de cet organisme. Comme la Loi exige que l'Office comporte une représentation des ministères fédéraux les plus immédiatement engagés dans la gestion des eaux du territoire et pour faire suite à ma suggestion que le ministère des Pêches et de leurs habitats ainsi que des demandes de renseignements sur les pêches et des besoins de réglementation.

### **3. Un représentant du ministère des Pêches et des Océans doit être nommé à l'Office des eaux du Yukon.**

En participant directement aux délibérations de l'Office, le ministère des Pêches et des Océans devrait exercer une plus grande autorité pour limiter les dommages à l'habitat lorsqu'il émet des permis pour l'utilisation de l'eau.

Pour s'engager efficacement dans cette voie, le Ministère éprouve un besoin urgent de données sur les stocks de poisson et sur les répercussions possibles des projets qui viennent troubler leur habitat. À cette fin, j'ai déjà recommandé une enquête qui nous permettra de mieux connaître le rendement de nos lacs et de nos cours d'eau. J'ai recommandé, au chapitre 3, que le Ministère effectue une enquête exhaustive, sur les habitats aquatiques, en

collaboration avec la Colombie-Britannique. Au Yukon, où le saumon est moins abondant et la pression sur cette ressource moins intense, cet effort devrait être plus sélectif. Je fais la recommandation suivante:

- 4. Le ministère doit entreprendre un programme méthodique de collecte des données sur l'habitat du poisson au Yukon, en donnant la priorité aux cours d'eau fréquentés par le saumon et aux régions dont l'habitat fait ou fera l'objet de pressions.**

On a déjà entrepris un projet biophysique de ce genre, mais d'une envergure beaucoup plus restreinte. Quelle que soit l'échelle du programme, il importe d'établir un système cohérent pour compiler, traiter et emmagasiner des données afin de constituer graduellement une banque de données en vue de la planification des ressources.

### ADMINISTRATION

Les pêches du Yukon sont administrées par le ministère des Pêches et des Océans comme une division de la Région du Pacifique qui comprend le fleuve Fraser, le nord de la Colombie-Britannique et le Yukon. Le bureau de Whitehorse relève ainsi du bureau de la division qui est situé à New Westminster, bien que le personnel du service biologique relève directement du bureau régional de Vancouver. Actuellement, il n'y a pas de spécialistes de l'habitat, soit comme administrateurs, soit comme techniciens, qui soient établis en permanence, au Yukon.

Le personnel prévu pour le district du Yukon comprend six employés à temps plein et six employés à temps partiel. Ces derniers sont chargés d'administrer les programmes du Ministère et de voir à leur application, de la rivière Stikine jusqu'au littoral de l'Arctique. Le budget du district a été réduit au cours des deux dernières années et le bureau a été avisé récemment de mettre fin à l'emploi de trois de ses employés saisonniers. Si, en plus de cela, on tient compte du roulement de personnel, qui nous a fait perdre un bon nombre d'employés compétents dans le traitement des problèmes du Yukon, on comprendra que le district n'ait pu s'acquitter de toutes ses responsabilités. Entre-temps, il y a eu une forte augmentation des besoins des stocks de poissons et de leurs habitats ainsi que des demandes de renseignements sur les pêches et des besoins de réglementation.

Les moyens dont le Ministère dispose pour s'acquitter de ses responsabilités, au Yukon, sont tout à fait insuffisants. Pour administrer convenablement les ressources sensibles de ce territoire, il faut plus de personnel et d'aide financière. En conséquence, je fais la recommandation suivante:

- 5. Le Ministère doit augmenter considérablement les ressources humaines et financières affectées à la gestion des pêches du Yukon.**

En plus de ses ressources surexploitées, le district du Yukon se trouve dans la situation pénible d'avoir à rendre des comptes, non seulement au bureau régional de Vancouver, mais aussi au bureau de district de New Westminster. La plupart des autres organismes avec lesquels le Ministère doit transiger ont, à Whitehorse, un plus grand nombre de hauts fonctionnaires et, par ce fait, jouissent d'une assez grande autorité sur le plan local. Cette double dépendance est loin de favoriser la coopération en matière de gestion.

De plus, le Yukon constitue une unité négligeable de la division qui est responsable de l'important bassin hydrographique du fleuve Fraser. Pourtant, ses problèmes sont tellement différents de ceux du reste de la région qu'il mérite une place qui le mettrait plus en évidence dans l'organigramme. Pour ces raisons, je fais la recommandation suivante:

- 6. Le district du Yukon du Ministère doit être élevé au rang de division.**

Ce changement aurait pour effet d'éliminer la double ligne hiérarchique qui le relie, d'une part, au bureau de la division et, d'autre part, au bureau de la région, d'augmenter l'autorité des représentants du Ministère dans le territoire et de mettre les pêches du Yukon plus en évidence, dans les structures administratives du Ministère.

Je me pose des questions aussi quant à la grande région administrative à laquelle il faudrait relier le Yukon. La région du Pacifique se préoccupe surtout des ressources de la mer, des pêches océaniques, des problèmes complexes que comporte la réglementation des flottilles de pêche et des autres problèmes qui, bien que mentionnés dans le présent compte rendu, n'ont guère de rapport avec le Yukon. Le principal point d'intérêt qu'ils partagent en commun est la montaison du saumon dans certains cours d'eau du Yukon, mais même ce problème revêt un aspect particulier au Yukon en ce qu'il se trouve centré sur des questions internationales, ce qui le distingue nettement des autres pêches de la région.

Je ne puis m'empêcher de constater que les problèmes du Yukon ressemblent davantage à ceux d'une autre région du Ministère, celle de l'Ouest, qui comprend les Prairies ainsi que les Territoires du Nord-Ouest et portent surtout sur les poissons et les pêches dulçaquicoles. Il vaudrait mieux, en effet, que les pêches du Yukon relèvent de cette dernière région. Je ne fais pas de recommandation précise à ce sujet mais, dans le chapitre précédent, j'ai proposé les grandes lignes du budget et j'ai fait un survol du Ministère au point de vue administratif et, dans ce contexte, il y aurait lieu de revoir la position du Yukon dans l'organisation régionale du Ministère. Je recommande donc ce qui suit:

- 7. Dans le contexte de la révision budgétaire et administrative (proposée au chapitre 19), la position du Yukon au sein de l'organisation régionale du Ministère doit être évaluée.**

### CONSULTATION

Toutes les communications entre le Ministère, d'une part, et avec les autres organismes du gouvernement, d'autre part, le public en général ou les groupes intéressés soit à la pêche sportive, soit à la protection de l'environnement, sont informelles. Le mode de communications le plus fréquent est la formule de consultation entre organismes au sujet des nouveaux projets, mais cela ne se produit qu'entre organismes du gouvernement. Le Comité consultatif pour le fleuve Yukon représente ceux qui se livrent à la pêche commerciale ou à la transformation du saumon capturé dans ce fleuve et constitue un forum pour tenir le Ministère au courant de l'évolution de cette pêche et de la gestion des remontes, en particulier dans la région de Dawson. En plus de cela et d'ateliers ou de réunions occasionnels sur des sujets ou des problèmes particuliers, la consultation prend la forme de prises de contact direct entre les représentants des pêches et le grand public.

La consultation se produit sur deux plans distincts: entre organismes gouvernementaux ayant des intérêts communs et entre le gouvernement et des intérêts particuliers. J'ai déjà traité des relations avec différents ministères du gouvernement et des sources de conflits auxquelles cela peut donner lieu. De toute évidence, une étroite liaison s'impose entre le Ministère et les autres organismes fédéraux ou territoriaux qui s'intéressent à la gestion des pêches. À cette fin, je formule la recommandation suivante:

- 8. On doit constituer un Comité des pêches du Yukon, présidé par un représentant du ministère des Pêches et des Océans et composé de représentants des ministères fédéraux de l'Environnement et des Affaires indiennes et du Nord canadien, du ministère des Ressources renouvelables du Yukon et autres organismes gouvernementaux intéressés. Ce comité servirait périodiquement de cadre à l'échange d'information et au règlement des problèmes mutuels relatifs à la gestion des pêches et de l'habitat.**

Les arrangements pour ce corps administratif devraient être semblables à ceux que je propose au chapitre 18 pour le Comité des pêches de la Colombie-Britannique.

Afin de permettre des consultations entre le Ministère et les groupes de particuliers intéressés aux pêches, les arrangements doivent être plus flexibles. Dans le cas particulier du Yukon, le besoin le plus pressant est d'organi-

ser des consultations avec les groupes intéressés aux pêches sportive et commerciale, afin d'examiner les problèmes que posent la gestion des pêches, de solliciter leur avis et de les inviter à collaborer à la réglementation de la pêche. En conséquence, je fais la recommandation suivante:

- 9. Le Ministère doit créer un comité consultatif sur la pêche sportive, au Yukon, qui se pencherait sur les problèmes relatifs à la gestion de la pêche sportive.**

J'ai exposé, au chapitre 17, les structures ainsi que les mesures que devraient adopter ces comités provisoires. En raison des obstacles aux communications et aux déplacements, les consultations avec les représentants des pêches commerciales de moindre importance, des pêches des Autochtones et de subsistance, sont plus difficiles. Le réseau de communication plutôt modeste dont dispose actuellement le Ministère, et qui consiste en rencontres occasionnelles avec le Comité consultatif des pêches du fleuve Yukon, devrait néanmoins être retenu et élargi, au fur et à mesure que les circonstances le permettent.

### CONCLUSION

Les ressources halieutiques du Yukon n'ont pas reçu jusqu'ici l'attention qu'elles méritent pour assurer convenablement leur conservation et leur gestion. Bien que l'on possède peu de renseignements à leur sujet, il ne fait aucun doute qu'elles sont surexploitées dans certains cours d'eau. Cette tendance doit être renversée si nous voulons assurer la conservation du riche potentiel de ce territoire, pour les pêcheurs sportifs. Quant aux dangers de plus en plus graves et fréquents qui menacent l'habitat des poissons, il va falloir adopter une attitude beaucoup plus agressive dans la gestion de l'environnement. Plusieurs des lacunes que nous déplorons actuellement sont le résultat d'une administration imparfaite et d'aide financière insuffisante, qui font d'ailleurs l'objet de plusieurs de mes recommandations.

Les pêches du Yukon se trouvent reléguées à l'arrière-plan par les pêches océaniques de la Région du Pacifique du Ministère. Ces pêches constituent néanmoins des ressources très précieuses; elles contribuent de façon importante au style de vie, à l'économie et au régime social de la population de ce territoire. Elles méritent assurément d'être bien conservées, gérées et adaptées aux pressions de l'aménagement industriel. Mes recommandations sont inspirées par le besoin de réduire l'écart qui existe entre le sort que leur font les règlements actuels et les besoins des dernières décennies du 20<sup>e</sup> siècle.

## RENOIS

1. Société de conservation du Yukon, pièce accessoire 155, p. 1.
2. Howard Paish and Associates Ltd. "The Yukon Sport Fishery: A Policy Oriented Assessment of Sport Fishing in Yukon". Préparé à l'intention du ministère des Pêches et des Océans, du gouvernement du Yukon et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; février 1981.
3. Howard Paish and Associates Ltd. "The Yukon Sport Fishery", p. 58.
4. Thomas L. Burton, *Outdoor Recreation in the Yukon*. Département de récréologie et laboratoire de recherches démographiques, Université de l'Alberta, 1977.
5. "Enquête sur la pêche sportive au Canada de 1980, Résultats préliminaires". Préparé à l'intention du ministère des Pêches et des Océans, 1981.
6. Howard Paish and Associates Ltd., "The Yukon Sport Fishery"; et "Enquête sur la pêche sportive au Canada de 1980, Résultats préliminaires".
7. Howard Paish and Associates Ltd., "The Yukon Sport Fishery".
8. Conseil des Indiens du Yukon, pièce accessoire 153, p. 1.
9. M.J. Jack, Conseil des Indiens du Yukon, transcription des audiences publiques, volume 49, p. 10.019.
10. Pièce accessoire 155, p. 8.
11. Loi sur les terres territoriales, Statuts révisés du Canada, 1970, chapitre T-6; Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon, Statuts révisés du Canada, 1970, chapitre Y-3; Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon, Statuts révisés du Canada 1970, chapitre Y-4.
12. Statuts révisés du Canada, 1970, Premier supplément, chapitre 28.

## Partie VII

---

Pour une réforme de  
la politique

---

## CHAPITRE 21

# LA MISE EN OEUVRE ET LA RÉVISION DES POLITIQUES

---

*...or, on ne peut pas remédier à la situation actuelle en apportant simplement un ou deux changements au système. Cela demandera plutôt un travail assidu et des décisions responsables de la part de gestionnaires très compétents, pendant plusieurs années... Nous aimerions que la présente Commission puisse amorcer ce processus car il serait tragique, à la fois pour notre économie et aussi pour le Canada en général, de perdre l'énorme potentiel de l'industrie halieutique de la Colombie-Britannique.*

THE PACIFIC COAST FISHING VESSEL OWNERS GUILD<sup>1</sup>

Les recommandations de ce rapport prévoient une foule de changements à la politique fédérale des pêches en ce qui concerne la région du Pacifique. Certaines recommandations supposent des changements secondaires, alors que d'autres exigent des réformes fondamentales. Dans ce chapitre, je suggère des mesures pour la mise en oeuvre de ces changements et pour garder le pas avec les nouveaux défis qu'apportera l'avenir.

### MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE

La politique des pêches est enchassée dans la législation fédérale, les règlements complémentaires, les permis de pêche, les politiques et les procédures administratives. La mise en oeuvre de mes recommandations nécessitera des modifications à divers degrés de tous ces instruments de la politique et des dispositions administratives spéciales seront nécessaires pour les façonner en une législation moderne et cohérente.

#### Élaboration des instruments des politiques

Pour commencer, tous les instruments des politiques ont besoin d'être révisés et repensés, d'une part, pour corriger les défauts actuels et, d'autre part, pour mettre en oeuvre les réformes qui s'imposent.

**La législation** Bien que le Ministère soit directement engagé dans l'administration de neuf lois fédérales dans la région du Pacifique, l'essentiel de la législation sur les pêches est contenu dans la Loi sur les pêcheries. Les changements législatifs nécessaires à la mise en oeuvre de mes recommandations porteront justement sur cette législation.

Adoptée à son origine, en 1867, et maintes fois amendée au cours des décennies, cette Loi est aussi vieille que le Canada lui-même et son âge y paraît.

Bien des dispositions de cette loi archaïque sont marquées au coin de l'anachronisme et de l'ambiguïté. Par exemple, elle stipule qu'un doris doit être équipé d'une boussole, de deux pintes d'eau potable et de deux livres de nourriture pour chaque membre d'équipage, ainsi que d'une corne de brume ou une trompette. Et, comme je l'ai souligné, au chapitre 16, la Loi contient la notion périmée d'une sentence aux travaux forcés, une ambiguïté sérieuse qui semble être une erreur de rédaction et une inconsistance flagrante dans le niveau des amendes.

Bien plus, et deuxièmement, la matière législative est mal partagée entre la Loi elle-même et les règlements supplémentaires qui en sont issues. Des aspects importants des politiques, tels l'émission des permis commerciaux et les dispositions fixant l'expansion des flottilles, ne sont presque pas traités dans la Loi; ces sujets et d'autres aussi importants et épineux au niveau de la politique se retrouvent dans les règlements adoptés sans débat officiel au Parlement. Par ailleurs, des particularités qui devraient figurer dans les règlements, comme par exemple la distance minimale entre des filets fixes pour le saumon, sont inscrites dans la Loi jusqu'au moindre détail.

Troisièmement, l'envergure de la Loi est trop restreinte et son allure, en trop punitive. On n'y fait aucune mention des responsabilités de gestion et de planification qui incombent au Ministère, non plus que des objectifs sociaux et économiques qui doivent être siens. De plus, la Loi laisse le Ministère à la merci de poursuites légales dans l'exécution de certains de ses principaux programmes, comme l'allocation des contingents aux divers secteurs des flottilles de pêche. Pour ainsi dire, toute la Loi est consacrée à prévoir des offenses et à prescrire des amendes.

Et enfin, la Loi ne tient pas compte des différences de caractère entre les pêches du Pacifique et celles de l'Atlantique, alors que les ressources sont différentes, de même que les méthodes de pêche et les systèmes de permis, sans compter les traditions et les problèmes. Plusieurs des dispositions de la Loi qui visent une application nationale, sont extrêmement générales dans leur énoncé. Ce qui fait que des aspects importants des politiques doivent être couverts par des règlements, ajoutant derechef au manque d'équilibre mentionné ci-haut entre la Loi et

la réglementation. Cette situation prête également trop de pouvoir décisionnel au Ministre et ne laisse aucune autorité aux cadres régionaux, lesquels sont en fait appelés à prendre la plupart des décisions de gestion.

En somme, une révision complète de la Loi sur les pêcheries est depuis longtemps nécessaire et on ne doit pas se contenter de mettre en oeuvre les nouvelles politiques par un autre rapiéçage des amendements. En conséquence, je recommande que:

**1. La Loi sur les pêcheries doit être abrogée et remplacée par une loi moderne et lucide contenant les grands principes d'une politique des pêches pour le Canada. La nouvelle loi devrait:**

- i) **comprendre un énoncé clair des objectifs de la politique canadienne des pêches.**
- ii) **énoncer les responsabilités de gestion du Ministère et les procédures de planification. La portée de ces responsabilités devrait être large, de façon à ne laisser aucun doute sur le mandat du Ministère, à savoir de gérer efficacement l'expansion des pêches et de la flottille.**
- iii) **engager le Ministère dans un processus d'intégration de la gestion et de la planification des ressources, et fixer des dispositions pour l'examen des projets et des réalisations qui menacent l'habitat du poisson.**
- iv) **consacrer une partie distincte aux pêches du Pacifique, conformément au cadre de la politique nationale.**
- v) **énoncer les pouvoirs et les procédures juridiques à suivre pour l'attribution des droits concernant la pêche sportive et commerciale de même que la pêche des Autochtones, recommandées dans les parties III et IV du présent rapport.**
- vi) **prévoir la constitution du Conseil des pêches du Pacifique, recommandée au chapitre 17, et créer la Commission des permis de pêche du Pacifique, proposée au chapitre 8.**
- vii) **déléguer officiellement les pouvoirs de prise de décision à la Commission d'émission des permis et, le cas échéant, aux agents régionaux du Ministère.**
- viii) **comprendre une structure claire et cohérente des pénalités, recommandée au chapitre 16.**

Les anachronismes dans la Loi actuelle devraient être éliminés; certaines dispositions présentement dans les règlements devraient être promues dans la nouvelle loi et vice-versa. Une partie de cette loi étant consacrée aux pêches du Pacifique, il deviendra plus facile d'établir un heureux équilibre entre le besoin d'une politique nation-

le et le besoin de reconnaître la diversité régionale, entre la somme de détails qui doit être incorporée à la nouvelle loi et la quantité qui peut être transposée dans la réglementation. Bien d'autres considérations entreront en ligne de compte dans la rédaction de la nouvelle législation, telles sa structure, son fonctionnement et les détails de ses dispositions; autant de particularités qui ne sauraient être traitées dans ce rapport.

Malgré que je recommande que la Loi sur les pêcheries soit remplacée, ce travail demandera, de toute évidence, beaucoup de temps. Par ailleurs, certaines recommandations de ce rapport (principalement celles sur l'émission des permis dans la partie III) devraient être mise en oeuvre avant la fin de la présente année et ne pas attendre ainsi l'adoption d'une nouvelle loi sur les pêcheries. En conséquence de quoi, je recommande donc:

**2. En attendant l'adoption d'une nouvelle loi sur les pêcheries, on doit adopter immédiatement un nouveau règlement sur les permis de pêche commerciale pour mettre en oeuvre les propositions énoncées dans la partie III du présent rapport.**

*Les règlements* Les règlements sont adoptés par le Gouverneur général en Conseil (en fait le Cabinet) et ont force de loi. En tout, le Ministère administre vingt-et-un règlements dans la région du Pacifique, tous adoptés sous des statuts divers et couvrant une variété de sujets, y compris la gestion des pêches des différentes espèces, l'émission de permis commerciaux et sportifs, l'inspection du poisson et les pêches du Yukon. La plupart touchent des aspects détaillés des politiques, tels la grosseur des mailles pour les filets ou autres restrictions sur les engins et la description des prérogatives de gestion. Mais ils comportent également aujourd'hui des dispositions qui sont lourdes de conséquence pour la gestion des pêches et pour le secteur privé, comme le Programme d'émission des permis du Ministère.

Certains règlements viennent en conflit avec d'autres, ou encore se chevauchent, parce qu'ils ont été établis ou amendés sans trop d'ordre au cours des années. Si bien, qu'en même temps qu'il prépare la nouvelle loi, le Gouvernement devrait rationaliser et consolider la réglementation des pêches du Pacifique. En conséquence, je recommande:

**3. Un nouveau règlement sur les pêches du Pacifique doit être adopté en vertu de la nouvelle loi sur les pêcheries. Il contiendrait des détails administratifs subordonnés aux dispositions de la loi et de la politique, qui doivent être adaptés rapidement en fonction des besoins changeants en matière de conservation et de gestion.**

Je m'abstiendrai de commenter les nombreux aspects détaillés des règlements actuels, mais j'estime important de mentionner deux problèmes qui s'y rapportent.

Le premier problème, c'est le temps requis pour l'adoption des règlements. Au moment des audiences publiques, le Ministère a divulgué les procédures complexes et tortueuses qui doivent être suivies pour obtenir les amendements nécessaires à la réglementation des pêches. Avant d'avoir force de loi, les règlements doivent passer entre les mains de 17 personnes à l'intérieur du Ministère et du Conseil Privé, un trajet qui peut prendre jusqu'à 6 mois. Des délais de ce genre sont compréhensibles dans le cas d'amendements à des statuts qui doivent être adoptés par le Parlement, mais ils sont inexcusables pour des modifications à des règlements qui pourraient se faire de façon beaucoup plus rapide. Ces délais ont créé des difficultés sérieuses au niveau de la gestion et de l'application de la Loi et des règlements et ils ont été une cause de gêne pour le Ministère dans ses relations avec le public et le gouvernement provincial. Par exemple, les règlements pour la pêche sportive en eau douce, cette année, n'ont pas été adoptés avant que la moitié de la saison de pêche n'ait été écoulée; de sorte que, pendant qu'ils sont en devenir, leur application dépend de la soumission volontaire du public ou dans certains cas, de tromperies.

De par leur nature même, la plupart des pêches du Pacifique exigent des mesures saisonnières de conservation et de gestion et le Ministère doit pouvoir adapter rapidement ses politiques en fonction de besoins changeants. Les procédures courantes constituent un sérieux handicap pour le Ministère dans l'exercice efficace de ses responsabilités. En conséquence, je recommande:

**4. On doit rationaliser les procédures fédérales pour l'adoption de la réglementation sur les pêches, de façon à pouvoir les modifier rapidement en fonction du changement des besoins.**

Le second problème est celui des règlements qui ont trait à la gestion des pêches commerciales. Selon la façon actuelle de procéder, les règlements définissent quelques zones de gestion sur la côte du Pacifique qui sont sujettes à la gestion des pêches et précisent les dates de fermeture de la pêche. Le directeur général est autorisé à modifier les dates de fermeture pour n'importe quelle zone; c'est ce qui explique, par exemple, pourquoi les pêches du saumon sont ouvertes ou fermées pendant la saison de pêche.

Toutefois, cette façon de faire est nuisible à une gestion efficace, laquelle exige souvent qu'on réglemente la pêche dans des zones restreintes afin de protéger certains stocks en particulier. On pourrait désigner un nombre infini de zones sur la côte qui se prêteraient à cette technique des ouvertures et des fermetures, aussi l'usage qui veut que les zones soient officiellement décrites dans les règlements est beaucoup trop rigide. Ceci, incidemment, est un problème qui réclame une attention particulièrement urgente dans l'ensemble des pêches du Pacifique. Si on prend l'exemple de la pêche intensive du hareng rogué, la dési-

gnation de la zone ouverte avec une variante de peu de distance peut avoir des implications cruciales pour la gestion de sorte que les zones ne devraient pas être définies dans les règlements; on devrait accorder aux cadres régionaux l'autorité de désigner les zones d'une manière flexible.

Ce problème a fait l'objet, en 1980, d'un rapport d'un comité conjoint du Sénat et de la Chambre des Communes,<sup>2</sup> lequel a recommandé des amendements à la législation fédérale qui permettraient plus de flexibilité. On devrait remédier à ce problème sans plus de délai. En conséquence, je recommande:

**5. Les fonctionnaires du Ministère dans la Région du Pacifique doivent être autorisés à désigner les zones où la pêche sera seulement autorisée pendant une période déterminée.**

*Les permis* J'ai recommandé dans le présent rapport que les permis commerciaux actuels soient remplacés par des permis à accès limité et de contingentement et concessions de culture du poisson en milieu marin. Au chapitre 12, j'ai recommandé un nouveau régime de permis et de dispositions pour les pêches des Autochtones. Les mesures recommandées établiront le contact entre le Gouvernement, qui doit autoriser l'accès aux ressources et les pêcheurs qui désirent les exploiter.

J'ai proposé dans la partie III que les nouvelles dispositions pour l'octroi des permis soient en vigueur dès la saison de pêche 1983. En conséquence, je recommande:

**6. Le Ministère doit préparer immédiatement des accords et des permis relatifs à la pêche des Autochtones (recommandés au chapitre 14) et de nouveaux permis de pêche commerciale et doit établir des dispositions administratives pour l'émission de nouveaux permis à long terme concernant la pêche à accès limité et la pêche contingentée et pour les concessions de culture du poisson en milieux marins (proposées dans la partie III).**

Les permis commerciaux devraient être des documents simples et courts, identifiant les détenteurs et les espèces à être pêchées, et quand il est à propos, les bateaux et les zones de pêche. Les concessions de culture du poisson en milieu marin seront forcément plus complets, exigeant des détails sur les plans de gestion des pêches. Les dispositions pour les pêches des Autochtones seront élaborées elles aussi et devraient être conçues en consultation étroite avec les bandes et le Comité consultatif sur les pêches des Autochtones, recommandé au chapitre 17. La formule de demande de permis à l'intention des Autochtones devrait toutefois être simple à remplir.

### Une réforme impérative

Certaines des recommandations de ce rapport sont d'une grande envergure et leur mise en oeuvre constituera une entreprise de taille pour le Gouvernement, un projet qui touchera presque tous les services administratifs du Ministère dans la région du Pacifique et à Ottawa, ainsi que d'autres agences gouvernementales. La tâche doit débiter immédiatement et se poursuivre de façon systématique. Tout retard d'exécution serait coûteux en ce sens qu'il retarderait les avantages socio-économiques importants devant découler des politiques de pêche du Pacifique modernisées et réformées.

La responsabilité de la mise en oeuvre doit donc être confiée à une équipe qui a la stature, le temps et les moyens de s'en acquitter et qui serait libre des préoccupations quotidiennes de la gestion des pêches. Un module administratif spécial devrait donc être créé dans ce but. En conséquence, je recommande:

**7. On doit nommer provisoirement un Ministre d'État aux pêches du Pacifique, qui relèverait du Ministre des Pêches et des Océans et qui serait chargé d'appliquer les réformes de la politique des pêches du Pacifique.**

Ce Ministre d'État, en raison de sa présence au Cabinet, aurait le prestige voulu pour piloter la nouvelle législation aux Communes, conjointement avec le Ministre responsable, pour surveiller l'adoption des nouveaux règlements et pour assurer une liaison efficace avec d'autres ministres, notamment ceux responsables des Autochtones, de l'environnement, des finances et du développement industriel. De plus, il pourrait, au nom du Gouvernement, informer le public avec autorité sur les changements en cours dans les pêches.

Le Ministre spécial aura besoin d'une assistance à plein temps de la part du Ministère. En conséquence, je recommande:

**8. Un groupe de la politique et de la planification, travaillant à plein temps dans la Région du Pacifique, doit aider le Ministre d'État intérimaire à mettre en oeuvre les réformes de la politique.**

Au chapitre 19, j'ai recommandé que le Ministère établisse un comité permanent de la politique et de la planification. Pour la mise en oeuvre des réformes, et aussi longtemps qu'il le faudra, ce comité devrait siéger à plein temps. Sous la direction du Ministre, il devrait s'attaquer immédiatement aux tâches suivantes: de prendre les dispositions nécessaires pour créer le Conseil des pêches du Pacifique (recommandé au chapitre 17); de mettre sur pied la Commission d'émission des permis pour les pêches du Pacifique (proposée au chapitre 8); d'amorcer les discussions avec la province en vue de conclure un accord fédéral-provincial (recommandé au chapitre 18);

d'aider la mise en marche de la révision du budget et des structures (recommandé au chapitre 19). Il devrait aussi déterminer un ordre de priorité pour les autres réformes et fixer un échéancier pour leur exécution, en consultation avec le Conseil des pêches du Pacifique.

### RÉVISION DE LA POLITIQUE

L'aspect le plus frappant des politiques de pêche du Pacifique, c'est leur complexité. La tâche d'identifier et d'analyser les thèmes multiples et corrélationnels qui la composent s'est avérée un grand défi pour le signataire et les membres de cette Commission. Bien que j'ébauche dans ce rapport de nouvelles orientations des politiques, il faut comprendre qu'aucun cadre de politique ne peut durer indéfiniment, et le Gouvernement doit envisager la nécessité d'adapter ses politiques au gré des changements qui surviennent dans les circonstances. Les recommandations faites dans ce rapport ont été conçues pour fournir au Gouvernement la flexibilité nécessaire à cet effet.

La plupart des politiques sont élaborées à l'intérieur du Ministère même, et ma proposition d'établir un comité de la planification vient à l'appui de ce processus et le rendra plus systématique. La nouvelle structure consultative, que je préconise au chapitre 17, aidera sans doute à évaluer les conséquences des changements proposés dans la politique, de même qu'elle servira à alerter le Ministère quant aux difficultés créées par les politiques ou aux besoins de changements.

Toutefois, il arrivera que ni les compétences du Ministère, ni les dispositions consultatives, ne suffiront. Dans ce cas, les experts-conseils, les groupes de travail et les commissions officielles d'enquête pourraient souvent servir à faire évoluer la politique des pêches.

En Colombie-Britannique, les experts-conseils en matière de pêche ne sont pas aussi nombreux qu'ils le sont par rapport à d'autres industries d'exploitation des ressources, comme les forêts ou les mines. Ceux qui travaillent en milieu halieutique s'occupent surtout de biologie et leur participation à l'élaboration ou la révision de la politique a été très limitée. En général, ils sont surtout en mesure de donner des avis sur des questions techniques et des problèmes d'une nature assez étroitement précise.

Un groupe de travail se compose normalement d'un petit nombre de spécialistes dans un domaine qui sont choisis pour conseiller le Gouvernement sur des aspects précis des politiques publiques. Parfois, des cadres du Gouvernement font partie du groupe. En réunissant l'expérience et les avis de spécialistes sur un sujet donné, les groupes de travail peuvent se pencher sur des problèmes plus complexes ou ésotériques, auxquels ne sont pas mêlés des antagonismes trop flagrants et qui n'exigent pas la tenue d'une enquête publique approfondie.

Lorsque les réformes influent sur des groupes divers de personnes ou sur des questions fondamentales des politiques publiques, le Gouvernement devrait solliciter l'avis de commissions officielles d'enquête. Parce que ces commissions sont bien en vue et qu'elles tiennent des audiences publiques, elles peuvent puiser de l'information et glaner des avis auprès d'une vaste proportion d'intéressés. Les audiences publiques, pour leur part, aident des groupements divers à comprendre les problèmes et les points de vue des autres, de même qu'elles aident aussi à améliorer la communication entre des groupes ou des individus dont les intérêts s'affrontent. Elles devraient être utilisées plus souvent que par le passé. Si une enquête comme celle-ci avait été tenue plus tôt, on aurait évité une grande partie des disputes et des frustrations au sujet de la politique. Et si on avait procédé à une enquête à la fin des années 1960, avant que le plan Davis n'introduise la notion d'accès limité dans la pêche du saumon, bon nombre des difficultés qu'a connu ce programme auraient pu être prévues et prévenues. On pourrait en dire autant de la controverse pour ainsi dire continue dont ont été l'objet au cours de la dernière décennie, les initiatives du Ministère en matière de protection de l'habitat.

De plus, le mandat de ces commissions devrait porter strictement sur des problèmes particuliers de la politique,

à mesure qu'ils se manifestent. L'étendue de la présente commission d'enquête était très grande et certains des sujets que j'ai eus à étudier (tels l'émission des permis pour la pêche commerciale, les dispositions pour la pêche des Autochtones et les politiques de pêche du Yukon) auraient justifié en eux-mêmes des enquêtes séparées, surtout si on considère qu'ils nécessitent tous une réforme pour faire face aux impératifs de l'heure. Si bien, que la tenue plus fréquente de commissions servirait un double but: on accorderait plus d'attention aux problèmes individuels de politique et les solutions aux problèmes arriveraient plus à point.

### CONCLUSION

Le travail de cette Commission est complété et les réformes peuvent débiter. Qu'on retienne ou non les recommandations précises de ce rapport, l'essentiel c'est que le Gouvernement procède dès maintenant à une réforme systématique des politiques de pêche. Et cela exigera de la part du Ministère un effort concentré et une planification prudente. Le cadre d'une nouvelle politique officielle et les dispositions organisationnelles provisoires, tels que proposés dans ce chapitre, devraient servir à un pas de l'avant vers une politique améliorée des pêches du Pacifique.

---

### RENOIS

1. The Pacific Coast Fishing Vessel Owners Guild, pièce accessoire 120, page 18.
2. *Quatrième rapport pour la première session du trente-deuxième Parlement, du Comité conjoint du Sénat et de la Chambre des Communes sur les Règlements et autres instruments statutaires.* 17 juillet 1980.

---

## CHAPITRE 22

# UNE VUE D'ENSEMBLE

---

*"Il n'existe pas de solution rapide et simple aux problèmes de gestion des pêches sur la côte du Pacifique, problèmes qui se sont formés pendant des décennies... Tout plan à long terme pour relever ces défis se butera à l'inertie de la tradition, comme à des attitudes agressives issues d'années de conflit entre les compétiteurs exploitant les ressources halieutiques. Il existe toutefois, une motivation énorme à fournir un effort extraordinaire pour rompre avec le passé.*

ASSOCIATION OF PROFESSIONAL BIOLOGISTS OF  
BRITISH COLUMBIA<sup>1</sup>

Dans le premier chapitre de ce rapport, j'ai insisté sur le besoin primordial d'une politique cohérente pour les pêches du Pacifique, d'une politique cadre fondée sur des objectifs clairs et qui éliminerait les ambiguïtés, les contradictions et la confusion antérieures. J'ai également souligné quelques objectifs généraux pour une telle politique, ainsi que le précisait le mandat de la Commission, afin de fournir une ample base sur laquelle on pourrait entreprendre des réformes. Les autres chapitres de ce long rapport se sont appliqués à décrire les arrangements actuels de gestion, à analyser les problèmes qui doivent être résolus et à proposer des améliorations.

Mes recommandations sont nombreuses et elles varient depuis des suggestions peu importantes jusqu'à des propositions pour des changements fondamentaux de la politique. D'autre part, la complexité des problèmes et la difficulté de les aborder d'une façon ordonnée rendent difficile la perception des rapports qu'ils ont entre eux à l'intérieur d'une politique d'ensemble cadre. De sorte que dans ce dernier chapitre, je me réfère aux objectifs généraux que j'ai énoncés au départ, afin de situer l'essentiel de mes recommandations dans cette perspective.

### Conservation des ressources

La responsabilité constitutionnelle du Gouvernement fédéral en matière de pêches est évidente et sa première obligation est de voir à ce que les ressources soient adé-

quatement conservées, gérées et mises en valeur. Ce sont les sujets explorés dans la deuxième partie. La première exigence de la gestion, c'est la connaissance des ressources elles-mêmes, c'est-à-dire les stocks de poisson, l'habitat dont ils dépendent et les pressions auxquelles ils sont soumis. L'étude de l'état des stocks, contenue dans le chapitre 2, démontre que le hareng, le flétan et la plupart des poissons de fond et autres espèces de moindre importance, sont ou bien en bon état ou en voie de rétablissement après avoir été trop pêchés dans le passé. Les stocks de saumon, par contre, qui sont les plus estimables nous causent plus d'inquiétude. Certains stocks sont en bon état, d'autres, en voie de rétablissement; dans l'ensemble notre saumon demeure bien en deçà de son niveau d'abondance historique. À l'heure actuelle, le principal obstacle à la réhabilitation des stocks, c'est le fait de montaisons de frai insuffisantes, une conséquence de la pêche excessive. En fin de compte cependant, la capacité de reproduction du saumon est déterminée par la qualité de l'habitat.

La protection et la gestion de l'habitat prennent une importance particulière sur la côte du Pacifique, car le saumon dépend d'estuaires et de cours d'eau qui font l'objet de perturbations et de pollution provenant de l'activité industrielle s'exerçant dans leurs bassins. Mais notre connaissance actuelle des habitats menacés, de leur potentiel de productivité et de l'impact qu'ont sur eux certaines autres activités, est par trop insuffisante. Ce manque nuit non seulement à la gestion des pêches, mais aussi à une planification efficace de la mise en valeur des ressources. Étant donné l'intérêt des deux Gouvernements porté à ce problème, j'ai proposé au chapitre 3 qu'on procède à un inventaire d'envergure des habitats en estuaires et en eau douce de la Colombie-Britannique, lequel serait fait conjointement par les gouvernements fédéral et provincial. Ce travail permettrait d'établir des objectifs à long terme pour les pêches et fournirait l'information nécessaire à la coordination d'une planification intégrée de la gestion des ressources. Cette mesure aiderait également à identifier les possibilités de mise en valeur. J'ai aussi proposé des procédures systématiques pour l'approbation de projets de mise en valeur qui affectent l'habitat, de même que des moyens pour s'assurer que les pertes au secteur de l'habitat soient réduites et compensées.

La gestion des pêches, particulièrement celles du saumon et du hareng, peut être grandement améliorée. Aussi au chapitre 4, j'ai recommandé de nouveaux arrangements pour réunir les données nécessaires, pour dresser des plans, pour gérer la pêche durant la saison et pour permettre une évaluation régulière de la performance en consultation avec tous ceux qui ont participé à l'effort de pêche. Une gestion efficace des pêches repose sur une recherche scientifique permanente et suivie et sur des besoins précis qui sont établis au chapitre 6.

Alors qu'approche la fin de la première phase du Programme de mise en valeur des salmonidés (PMVS), il faut concevoir des plans pour l'avenir. Au chapitre 5, j'ai examiné les résultats de cette expérience jusqu'à maintenant et j'ai souligné, d'une part, les grands espoirs qu'on avait d'atteindre les objectifs de production et, d'autre part, les incertitudes par rapport à ces prévisions, l'impact que les stocks améliorés pourraient avoir sur les stocks naturels, le résultat des projets d'ensemencement des lacs et le contrôle des flottilles commerciales de pêche, autant de facteurs qui menacent la réussite ultime de ce programme. Je recommande que le programme soit poursuivi sur une plus petite échelle en vertu d'un accord intergouvernemental modifié, et qu'on mette moins d'accent sur les grands travaux de mise en valeur artificielle jusqu'à ce qu'on puisse évaluer le mérite des installations déjà construites.

La gestion de l'habitat, la pêche et la mise en valeur sont interdépendantes, et je propose des moyens de les intégrer plus étroitement. La réussite de ces activités dépend à son tour des améliorations à la réglementation d'accès aux pêches, qui sont le sujet des parties III et IV.

#### **Tirer le maximum de l'utilisation des ressources**

Les espèces de poisson de la côte du Pacifique ont une grande valeur et la concurrence pour les pêcher est intense. Le saumon rapporte beaucoup à la pêche commerciale, il se prête admirablement à la pêche sportive et il fournit une denrée traditionnelle aux Autochtones, en même temps qu'il maintient leur culture. Aussi pour s'assurer que cette ressource est utilisée à son meilleur escient, il faut tenir compte de ces incidences économiques et sociales.

Les prises les plus importantes sont évidemment du domaine des pêches commerciales, mais on a permis à l'industrie de prendre une expansion de telle façon que les revenus potentiellement très élevés soient grugés par les coûts des flottilles trop considérables avec une capacité de pêche excessive. Dans toutes les principales pêches commerciales, et particulièrement dans celles du saumon, du hareng et du flétan, le principal défi qui se pose aujourd'hui est celui d'ajuster les flottilles à la mesure des ressources accessibles.

Beaucoup trop de permis de pêche commerciale ont été accordés et, grâce aux subventions du Gouvernement, les flottilles se sont agrandies à un point tel, qu'elles constituent une menace continue à la gestion et la conservation appropriées et l'obstacle le plus grand à la performance économique améliorée de l'industrie. Pour corriger ces lacunes très sérieuses des politiques antérieures, j'ai proposé des réformes fondamentales dans les régimes désuets et incohérents d'émission des permis. Dans le chapitre 7 et 8, je préconise une structure de politiques à l'intention

des pêches commerciales actuelles. Ces politiques visent à établir un équilibre entre la capacité de pêche et les ressources accessibles, à encourager une expansion efficace de l'ensemble des flottilles, à procurer la sécurité aux pêcheurs et aux propriétaires de bateaux, à permettre au Gouvernement d'ajuster les privilèges de la pêche en fonction des conditions changeantes, à récupérer pour le Trésor public les profits excédentaires des ressources, après que les pêcheurs et les propriétaires y aient trouvé un juste revenu, et enfin à simplifier l'administration.

Pour les pêches commerciales, autres que celles du saumon et du hareng rogué, j'ai proposé au chapitre 10 que les pêcheurs, qui détiennent actuellement un permis de pêche à accès limité, reçoivent un permis les autorisant à pêcher une quantité précise de poisson, selon le total des prises admissibles pour cette pêche. Ces permis, ainsi que tous les nouveaux contingents, devraient avoir une durée de 10 ans. En plus de faciliter la gestion des pêches, ceci encouragerait la rationalisation des flottilles et permettrait le relâchement, sinon l'abolition pure et simple de plusieurs règlements compliqués qui s'appliquent à l'heure actuelle aux bateaux, aux engins et aux saisons de pêche.

Quant aux pêches beaucoup plus complexes du saumon et du hareng rogué, je recommande, au chapitre 9, un nouveau permis de pêche à accès limité, d'une durée de 10 ans, stipulant les engins permis. Je recommande aussi des politiques touchant l'épineux problème de la répartition des prises parmi les secteurs de la flottille qui se font concurrence. Je préconise que la trop grande capacité de pêche des flottilles, telle qu'elle est autorisée présentement, soit réduite de moitié au cours d'une période transitoire de dix ans et que ce processus soit facilité par un programme de retrait volontaire du permis, dont les compensations seraient financées conjointement par l'industrie et le Gouvernement.

Mes recommandations comprennent une variété d'autres améliorations à la réglementation de l'accès aux ressources. Je suggère notamment qu'on abolisse le permis qui donne accès à des espèces ou à des stocks pêchés ou gérés séparément et qu'on le remplace par un privilège particulier, c'est-à-dire un permis s'appliquant à des zones de pêche précises. De même, je recommande que le coût des permis et les redevances soient ajustés à la valeur du poisson et que les nouveaux permis soient émis par un système d'appel d'offres. Je recommande également que les revenus, provenant des redevances et de la mise en enchère des nouveaux permis pour la pêche du saumon et du hareng rogué, servent à payer le coût de retrait des permis en trop et à financer de nouvelles mises en valeur. Je suggère aussi qu'on abolisse les subventions directes et indirectes qui sont versées présentement pour la construction de nouveaux bateaux.

De plus, je préconise qu'on prenne les dispositions nécessaires pour accommoder le développement jusqu'à maturité de l'industrie de culture du poisson en milieu marin et procéder à des expériences prudentes en matière d'établissement de fermes de culture du saumon en milieu océanique. Je recommande en outre une toute nouvelle structure administrative pour l'émission des permis, pour le traitement des appels et pour le retrait des permis en trop, ce qui distinguerait ces importantes responsabilités de celles qui incombent à la gestion des ressources.

Mes recommandations pour l'émission des permis de pêche commerciale et pour la rationalisation des flottilles sont sans doute d'une portée considérable, mais les arrangements actuels sont si inadéquats et ils ont si lamentablement échoués dans leur objectif d'aider la mise en valeur de l'industrie primaire de la pêche, qu'il est impérieux de procéder à des réformes fondamentales.

### L'essor et la croissance économiques

Si les pêches du Pacifique n'ont pas réussi jusqu'à maintenant à atteindre leur potentiel économique, c'est surtout à cause de l'expansion excessive de la flottille. Au chapitre 13, j'ai examiné d'autres aspects de l'organisation de cette industrie, notamment les questions de propriété, de contrôle et de concurrence. Le contrôle traditionnel que les compagnies de transformation a exercé sur les flottilles des pêches a perdu de son emprise, et du point de vue de l'intérêt public dans l'industrie organisée et dans les marchés concurrentiels du poisson, c'est une bonne chose. Toutefois, pour prévenir tout renversement de cette tendance et pour parer à toute concentration excessive des privilèges de pêche, je recommande une stricte limitation des intérêts autorisés à tout détenteur de permis. Je recommande aussi que le Ministère, dans ses rapports avec l'industrie de transformation, attache plus d'importance à la réglementation des normes de quantité des produits qu'à la réglementation du commerce.

Bien que l'industrie de la pêche ait été incapable d'utiliser efficacement les ressources naturelles existantes, les possibilités d'expansion n'en sont pas moins très brillantes. Le saumon se prête magnifiquement à la mise en valeur et cette caractéristique combinée à une gestion améliorée pour restaurer les stocks naturels, pourrait nous valoir un niveau de prises total acceptable qui serait doublé. J'ai expliqué au chapitre 11 que d'autres poissons, de même que les mollusques et crustacés, se prêtent également bien à la culture en milieu marin et que les eaux de la côte du Pacifique sont parfaites à cet égard. Sans compter que la culture en milieu marin ouvrirait de nouvelles perspectives économiques aux collectivités côtières. En conséquence, j'ai recommandé un système de culture de poisson à bail en milieu marin pour favoriser une expansion ordonnée des entreprises et des fermes de culture du poisson en milieux marins et océaniques.

### Développement social et culturel

Dans l'élaboration d'une politique des pêches, il faut tenir compte avec soin des conséquences sociales et culturelles que peuvent entraîner certains changements et cela justement, en raison de la dépendance de certains groupes ou de certaines collectivités vis-à-vis les pêches commerciale, récréative et alimentaire. Ce phénomène soulève des problèmes particuliers par rapport à l'urgent besoin de réduire la taille des flottilles de pêche. Si bien que mes recommandations dans la Partie III, touchant la rationalisation des flottilles, comportent des mesures pour assurer les privilèges de pêche à ceux qui s'y adonnent. Ces mesures visent à leur garantir une sécurité telle qu'il n'en ont jamais connu de pareille jusqu'ici, à leur procurer des avantages sans risque de continuer leur participation à l'industrie, et à promouvoir le retrait des flottilles sur une base volontaire au cours des prochains dix ans.

Les Autochtones occupent une place importante dans les pêches commerciales et, étant donné les problèmes particuliers concernant l'essor économique et le développement social; leur participation continue doit être encouragée. Dans le chapitre 12, j'ai passé en revue ces problèmes et j'ai recommandé qu'on appuie les associations de pêche autochtones. Il appert qu'une adaptation réussie des Autochtones de la côte aux pêches commerciales constituera l'une des façons les plus prometteuses d'assurer leur indépendance économique et sociale.

La pêche alimentaire qui constitue la subsistance traditionnelle des Autochtones, et cela non seulement à ceux de la côte, mais également à ceux de l'intérieur, pose des problèmes particuliers. Ces problèmes se reflètent dans les frictions de longue date entre certaines bandes et le ministère des Pêches et des Océans. Au chapitre 14, je suggère de nouvelles approches aux problèmes, lesquelles garantiraient aux bandes un droit d'accès à des quantités définies de poisson. Selon ces nouveaux arrangements, les Autochtones pourraient utiliser le poisson à leur meilleur avantage, soit pour leur propre consommation, soit pour la vente, et prendre une part constructive aux efforts de gestion et de mise en valeur des pêches.

Pour des centaines de milliers de Canadiens, la pêche sportive est devenue un élément important de la qualité de vie. Une pression excessive sur les stocks, desquels dépend la plus grande partie de la pêche sportive de même que des restrictions constantes qu'on lui applique, sont en train de lui faire perdre son mérite aux yeux des pêcheurs. Le défi qui se pose est donc de conserver un attrait à la pêche sportive, tout en réduisant le taux d'exploitation. La difficulté de relever ce défi se complique du fait qu'une pénurie de données fiables quant aux activités de cette pêche, aux prises et à l'état des stocks. En conséquence, je propose, au chapitre 15, un programme quin-

quennal qui vise trois buts: la conservation des avantages de la pêche sportive tout en maintenant le niveau des prises à son rendement actuel; l'amélioration des données de base afin de permettre une planification de la gestion plus appropriée de la pêche sportive; et enfin, l'établissement, en consultation avec le monde de la pêche sportive, d'une politique à long terme. Mes recommandations touchant la pêche sportive comprennent d'abord une réglementation d'accès par le truchement d'une augmentation du droit du permis et l'établissement d'un système de cartes à poinçonnage et d'étiquettes, et ensuite l'intégration du permis fédéral de pêche en eau salée et du permis de pêche sportive en eau douce de la Colombie-Britannique.

### Revenus publics

Les revenus par rapport à la main-d'oeuvre et au capital présentement investis dans la pêche commerciale, sont généralement assez bas, surtout à cause de la trop grande expansion des flottilles. Toutefois, par le biais des mesures de rationalisation que je propose dans ce rapport, on peut s'attendre à une amélioration considérable des revenus. Fidèle aux termes de mon mandat, j'ai suggéré dans la Partie III des redevances qui rapporteraient au Trésor public une partie des revenus provenant de l'exploitation des ressources, après bien sûr "que les entreprises de pêche en aient touché elles-mêmes un revenu juste et raisonnable".

Le barème proposé pour les redevances sur toutes les pêches commerciales qui se fonde sur les prises récentes pourrait rapporter \$15,000,000 annuellement, et je suggère que ces taux soient augmentés si la valeur du poisson devait s'accroître. Néanmoins, ces redevances n'affecteront qu'une partie des gains provenant de la rationalisation des flottilles; le reste reviendra aux pêcheurs actuels jusqu'à ce que le nouveau système proposé pour l'émission des permis soit pleinement en vigueur.

Il serait irréaliste de supposer que le niveau des prises courantes pourrait être atteint avec la moitié des flottilles actuelles et à la moitié des coûts présents, ce qui donnerait une économie nette de quelque \$100,000,000 par année. Mais il faudrait probablement toute une décennie pour atteindre ce degré de rationalisation, et plus longtemps encore avant que les gains ne se reflètent pleinement dans les redevances et les revenus provenant des nouveaux permis de pêche. La hausse immédiate dans le coût des permis pour la pêche sportive rapportera environ \$4,000,000 par année.

J'ai également proposé l'abolition des subventions pour la construction et l'amélioration des bateaux de pêche, des subventions indirectes prévues dans les règlements fiscaux, ainsi que l'aide à la construction des bateaux par l'entremise de prêts garantis. L'effet sur le Trésor fédéral de l'abolition de tous ces programmes ne

peut être évalué, mais il laisse prévoir une économie de plusieurs millions de dollars annuellement. D'autres dépenses moins directes de la part du Gouvernement seraient possiblement réduites aussi; par exemple, moins de pêcheurs opérant des flottilles plus petites et plus efficaces pourraient travailler plus longtemps chaque année et ainsi dépendre moins de l'assistance publique.

Par opposition à ces nouveaux revenus et à ces nouvelles économies, mes recommandations supposent des dépenses accrues à certains postes budgétaires. Je recommande un programme renouvelé de mise en valeur, mais sur une échelle moindre que le programme actuel et dont une partie de la part fédérale serait perçue de la part des pêches commerciales et sportives. Le coût de l'inventaire des ressources aquatiques, que je propose, serait partagé avec le Gouvernement provincial. La contribution du Gouvernement fédéral à ces deux programmes devrait être moindre que ses dépenses au compte du programme actuel de mise en valeur.

Le programme de réduction de la flottille exigera une contribution fédérale de \$8,000,000 annuellement pendant 10 ans. J'ai aussi proposé la consolidation des capacités de gestion et d'administration du Ministère, particulièrement dans les secteurs du contrôle des stocks et des prises, de l'émission de permis commerciaux, de la gestion de l'habitat et de l'application des règlements.

Du point de vue financier, le solde semble favorable, tant pour le Gouvernement que pour le contribuable. En l'espace de quelques années, des revenus accrus feront plus que contrebalancer les coûts additionnels et, à longue échéance, on peut raisonnablement espérer qu'ils excéderont, pour la première fois, les coûts de la gestion des pêches du Pacifique.

### Flexibilité

La politique des pêches doit tenir compte du fait que les pêches du Pacifique sont sujettes aux changements profonds et imprévisibles qui peuvent survenir dans l'abondance des ressources, la technologie et les marchés. L'échec des arrangements antérieurs à s'adapter aux changements, d'une manière ordonnée, a entraîné une situation extrêmement onéreuse. Il est bien évident, par exemple, que les contrôles sur l'expansion de la flottille ont été débordés au cours des dernières années par des accroissements soudains de la demande du poisson, ce qui a eu pour résultat une expansion nettement exagérée des plus importantes flottilles de pêche commerciale. De plus, la nature des permis de pêche et la manière dont on les a administrés ne laissent au Gouvernement que peu de flexibilité, ce qui rendait le problème encore plus difficile à régler. Je me suis préoccupé dans la préparation de ce rapport, de recommander des arrangements pour les permis et autres, qui sauraient résister aux perturbations.

J'ai voulu aussi que ces arrangements fournissent, au Gouvernement, la flexibilité nécessaire pour pouvoir s'ajuster aux conditions changeantes sans manquer à ses engagements explicites ou implicites. Et enfin, j'ai cherché à faire en sorte que le Gouvernement possède les données nécessaires pour prévoir les changements.

### Administration simplifiée

Toute politique, si bien conçue qu'elle soit, ne parviendra à atteindre ses objectifs que si elle est administrée et appliquée efficacement. C'est ce qui m'a amené à me pencher sur la question de la mise en application au chapitre 16. Il s'agit là d'un problème particulier pour les pêches, car les occasions d'abuser du poisson et de son habitat sont si nombreuses que l'observance des lois et des règlements de pêche dépend, dans une large mesure, de la soumission volontaire et de la coopération. Cet appui essentiel est toutefois remis en cause si les contrevenants paraissent être traités avec trop de clémence. Bien que les excuses pour ne pas respecter les lois et les règlements de pêche soient devenues plus nombreuses, l'effort pour en assurer l'application ne s'est pas accentué de la même façon et aurait besoin d'être singulièrement revigoré.

Mes propositions pour renforcer l'effort d'application comprennent le recrutement d'un personnel spécialisé pour l'application des règlements de pêche, qui s'occuperait principalement de dresser les contraventions, de recueillir les preuves et de poursuivre les cas jusqu'au tribunal. Ces responsabilités différeront grandement de celles des agents des pêches qui s'occupent surtout de la gestion des ressources. J'ai aussi recommandé qu'on renforce l'expertise des poursuites judiciaires, ainsi que nombre d'autres changements visant à mettre à jour la législation, à rendre les amendes plus sévères et à permettre plus fréquemment de suspendre le privilège de pêche des contrevenants.

L'administration des pêches fait l'objet d'une critique sévère de la part des pêcheurs commerciaux, sportifs et autochtones, de même que d'autres groupements qui traitent avec le Ministère. La partie de mon enquête touchant le système administratif du Ministère, dont le chapitre 19 constitue un résumé, révèle des faiblesses sérieuses, mais toutes ne sauraient être attribuées uniquement au fonctionnement de la Région du Pacifique du Ministère. À la racine de plusieurs problèmes se retrouve l'absence d'une structure définie des politiques et des objectifs pouvant inspirer les administrateurs. Cette absence de structure est elle-même le résultat de bien des facteurs: une législation surannée, des règlements qui sont plus appropriés à d'autres régions du Canada, des directives imprécises pour traiter des problèmes importants, tel le contingentement des prises entre groupes concurrentiels et la réparti-

tion des responsabilités entre divers ministères et service des gouvernements fédéral, provincial et territorial. D'autres difficultés proviennent des contraintes au niveau des budgets et de la main-d'oeuvre, ainsi que du chambardement et de la réorganisation survenue au cours des dernières années.

Pour corriger ces défauts, je propose de séparer la gestion des ressources du Ministère des importantes responsabilités de l'émission des permis et du jugement des appels, des responsabilités consolidées de gestion de l'habitat et d'application des règlements, de la coordination de la recherche et des divers niveaux de responsabilités. Mes propositions comportent des mesures pour améliorer la formation du personnel et assurer la création, au sein du Ministère, d'un mécanisme dont il a grand besoin, soit une section du développement des politiques. J'ai aussi signalé d'autres problèmes se rapportant à l'administration et aux finances, et j'ai recommandé une révision complète des processus budgétaires et administratifs. D'une façon générale, la politique future pour les pêches du Pacifique devra faire une distinction plus nette entre l'administration au jour le jour et la planification des politiques à un haut niveau.

Au cours des décennies, la politique des pêches s'est grandement alourdie de restrictions et de règlements concernant les privilèges et les détails de la pêche. Je recommande que plusieurs de ces règlements soient assouplis ou simplement abolis. Certains d'entre eux n'ont jamais servis un but légitime, tandis que d'autres deviendront désuets avec la rationalisation proposée des flottilles et la refonte du système d'émission des permis. Je propose aussi qu'on abolisse l'émission de permis personnels aux pêcheurs et certains permis qui sont requis pour les bateaux de pêche, de même que certaines activités présentes du Ministère touchant la réglementation de l'exportation des produits du poisson.

Mon enquête m'a laissé avec la conviction inquiétante que l'approche globale du Gouvernement vis-à-vis ses responsabilités dans les pêches a jusqu'ici consisté trop en un souci des détails, en une volonté de faire taire les troupes ouvertement critiques et en une tendance à "essayer de faire trop de choses pour trop de personnes, en négligeant ainsi ses responsabilités les plus importantes".<sup>2</sup> J'ai observé, dans chacun des secteurs de responsabilité administrative, que j'ai passé en revue, une absence de politique de priorité, de planification et, à quelques exceptions près, une répartition diffuse des responsabilités.

Le temps est venu d'adopter une approche plus scientifique et plus commerciale à la gestion des pêches du Pacifique. L'industrie de la pêche n'a pas besoin et ne désire pas une réglementation paternaliste. C'est une industrie techniquement sophistiquée et potentiellement

vigoureuse qui a seulement besoin, pour prendre une expansion, d'un cadre de politiques bien définies. Les organisations sportives comprennent, elles aussi, le besoin d'une gestion scientifique et une planification objective. De même, bien des Autochtones, qui ont lutté pour défendre leur statut spécial dans les pêches, sont aujourd'hui prêts à recourir aux arrangements contractuels et commerciaux modernes pour achever leurs buts.

Plusieurs aspects de la gestion fédérale des pêches chevauchent les responsabilités administratives de la province de la Colombie-Britannique, particulièrement dans les domaines de la gestion de l'habitat, du contrôle de la pollution, de la réglementation de la pêche sportive, de la culture du poisson en milieu marin et de la mise en valeur. J'ai expliqué, au chapitre 18, que les frêles arrangements qui existent pour tenter de concilier les intérêts et les activités des deux gouvernements, n'ont souvent pour résultat qu'une duplication des efforts, une perte de possibilités pour une coopération constructive et parfois une friction malheureuse. Je suggère donc que les deux gouvernements en viennent à un accord sur la question des pêches qui s'inspirerait des articles contenus dans les accords entre le Gouvernement fédéral et d'autres provinces, mais qui incluerait aussi des nouveaux arrangements conciliant leurs intérêts communs dans la gestion de l'habitat, l'inventaire des ressources, la mise en valeur, les pêches en eau douce, les permis pour la pêche sportive et l'administration des mollusques et crustacés et la culture du poisson en milieu marin. Je recommande aussi qu'on crée, au niveau supérieur, un groupe consultatif intergouvernemental pour planifier et superviser les programmes de coopération et résoudre les problèmes mutuels.

Les problèmes du Yukon, pour leur part, sont assez différents, en ce sens qu'on y pratique surtout la pêche sportive en eau douce et que le dommage à l'habitat est créé surtout par l'exploitation minière. Au chapitre 20, j'explique le besoin pressant qui existe: de surmonter le manque actuel de connaissances quant aux ressources halieutiques fragiles du territoire; de préciser les responsabilités du Gouvernement fédéral et des agences de réglementation du Yukon; et de renforcer les mesures touchant la pêche et l'habitat.

Pour faire face aux problèmes complexes de pêches du Pacifique, et surtout pour mettre en oeuvre des changements dans les politiques, le Gouvernement a besoin d'un système d'arrangements consultatifs pour bien faire connaître les problèmes et pour entendre les conseils de ceux qui ont des intérêts dans les pêches et dans la gestion de l'habitat. Et, bien que le Ministère ait créé bon nombre de groupes consultatifs et à diverses fins, plusieurs de ces groupes n'inspirent pas à leur participants la confiance qui est essentielle au succès. Les arrangements actuels ont

été élaborés sans planification; ils manquent de cohérence et demandent une quantité excessive de temps et d'efforts de la part des administrateurs et des participants du secteur privé. Je propose, au chapitre 17, qu'on les remplace pour une structure consultative plus systématique qui aurait à son centre un Conseil des pêches du Pacifique, lequel conseillerait le Ministre en matière de politique générale et coordonnerait les avis venant de comités consultatifs plus spécialisés. Ces arrangements consultatifs seront particulièrement importants dans la mise en oeuvre des réformes qui suivront cette enquête.

Et finalement, je propose, au chapitre 21, des moyens précis pour effectuer les changements de politique nécessaires et permettre la révision de cette politique à l'avenir. La présente Loi sur les pêcheries est archaïque et inadéquate, et je recommande qu'elle soit remplacée par une législation moderne et complète, conçue pour mettre l'accent sur les pêches du Pacifique à l'intérieur d'une structure nationale. Je propose aussi que les règlements soient révisés et les documents auxiliaires relatifs à l'émission des permis reconçue.

Pour assurer que la nouvelle structure administrative sera mise sur pied rapidement et d'une façon suivie, je suggère qu'on nomme provisoirement un Ministre d'État spécialement affecté aux pêches du Pacifique. Je préconise également des façons d'aborder les questions qui pourraient émaner de la nouvelle politique, afin d'aider le Ministère à relever des nouveaux défis lorsqu'ils se présenteront.

### **Disponibilité au changement**

Au début de ce rapport j'ai affirmé que j'avais perçu une volonté générale de voir survenir des changements fondamentaux dans les politiques des pêches. Cette attitude ne se limite pas à ceux qui sont directement concernés par l'avenir des pêches, parce que le poisson et l'environnement, dont il dépend, font également partie de l'héritage de tous les Canadiens sur la côte du Pacifique.

Quand nous discutons de gestion de la pêche – surtout celle du saumon – nous nous entourons d'une certaine mystique exaltante du saumon dont, pour tous ceux qui habitent la Colombie-Britannique et pour de nombreux Canadiens, l'histoire émouvante remonte loin dans le passé et que tous croient comprendre.

Pour de nombreux résidents de la Colombie-Britannique la pêche est un mode de vie et elle constitue, depuis des siècles, une partie intégrante de la communauté côtière. Elle est la subsistance principale des Autochtones et elle

constituait le pivot de l'économie coloniale et provinciale dès ses débuts. Le saumon a toujours été et demeure une ressource de la mer importante et fascinante.

En Colombie-Britannique nombreux sont ceux qui, de nos jours, continuent à gagner leur vie grâce à la pêche ou à ses industries connexes. D'autres viennent sans cesse grossir les rangs de ceux qui tirent leur substance de la pêche sportive, où l'industrie de la pêche au saumon attire des centaines de milliers de pêcheurs de l'endroit et de touristes s'adonnant à ce sport favori.

Pourtant, nous parlons présentement de pêche comme si cette richesse précieuse et renouvelable, cette partie de notre culture, était en voie de disparaître. Nous nous disons qu'elle est en proie à un grave péril et nous parlons tout bonnement de la "crise" qui afflige l'industrie de la pêche.<sup>3</sup>

Mon enquête m'incite à croire que cette crainte est justifiée, et tel que l'indique ce rapport, des changements importants dans les politiques sont nécessaires.

Cette enquête survient en une période difficile pour les pêches. La récession générale, les taux d'intérêt élevés et les coûts toujours croissants qui ont affecté toutes les industries, ont aggravé derechef les problèmes inhérents à la structure de l'industrie de la pêche. L'inquiétude des pêcheurs sportifs et des pêcheurs autochtones, quant à leur accès au poisson, est sans précédent. Ces conditions, en même temps qu'elles accroissent les appréhensions

touchant les changements aux politiques, engendrent une reconnaissance de leur besoin.

Cette enquête prend place au moment opportun. À l'heure actuelle, nos ressources halieutiques diminuent, les secteurs des prises et du traitement sont capitalisés à outrance, le prix des fruits de mer fléchit sur les marchés mondiaux et de nombreux groupes d'utilisateurs exercent des pressions de plus en plus fortes sur la ressource.<sup>4</sup>

Ce n'est pas le moment d'être satisfaits de nous-mêmes: ceux qui sont engagés dans les pêches sont prêts à envisager de nouvelles orientations.

Avant toute autre chose qui ressortira de cette enquête, monsieur le Commissaire, nous espérons qu'il en résultera au moins une prise de conscience par tous les participants du fait que la ressource est en péril. Nous faisons tous partie du problème et nous devons tous participer à la recherche d'une solution.<sup>5</sup>

À l'instar du marin dont parle la poétesse canadienne, Sarah Binks, originaire de l'Ouest canadien, "qui part en mer quand le vent est propice"<sup>6</sup> de même le Gouvernement canadien doit saisir l'occasion d'entamer des réformes dans les pêches.

Si le Gouvernement profite de cette occasion pour entreprendre les réformes et qu'il poursuit le processus de consultation amorcé par cette Commission, j'estime qu'il sera possible de remonter le courant des tendances adverses qui nous affligent présentement et de commencer une exploitation profitable du riche potentiel de nos ressources halieutiques du Pacifique.

---

#### RENOIS

1. Association of Professional Biologists of British Columbia, pièce accessoire 96, page 5.
2. Fisheries Association of British Columbia, pièce accessoire 63, page 34.
3. Caucus du Nouveau Parti Démocratique, pièce accessoire 136, page 1.
4. Pacific Gillnetters Association, pièce accessoire 70, page 3.
5. B.C. Wildlife Federation, pièce accessoire 144, page 49.
6. Paul Hiebert, *Sarah Binks*, McClelland and Stewart Limited, Toronto, 1964, page 137.