



Rapport du
Forum sur les politiques



Fédération des pêcheurs
indépendants du Canada

Halifax, NÉ
10-11 juillet, 2014



Contents

Introduction	4
1^{re} séance	5
Mise en œuvre de la politique PIFPCAC et renforcement des politiques	5
Appui clair et généralisé aux politiques existantes et à leurs objectifs	5
Inefficacité générale de la politique PIFPCAC	6
Solutions pour rendre la politique PIFPCAC plus efficace	7
Vérifications.....	7
Meilleure utilisation des outils existants.....	7
Renforcement du pouvoir de la ministre	8
Contraintes du Ministère dans la mise en œuvre de la politique PIFPCAC.....	8
2^e séance	9
Facilitation des transferts intergénérationnels de permis	9
Engagement mitigé.....	9
Principes directeurs pour les nouvelles approches à intégrer aux politiques.....	9
Formules innovatrices au chapitre de la gestion des pêches par les flottilles	10
Formules innovatrices au chapitre des règles.....	10
Formules innovatrices au chapitre des structures de consultation et de collaboration.....	11
• Protocole d’entente entre les gouvernements provinciaux, le MPO et les groupes de l’industrie.....	11
• Améliorations à apporter aux lois provinciales pour définir les organisations légitimes de pêcheurs.	11
Au final.....	11
3^e séance	11
Gouvernance et représentation de l’industrie	11
Examen des questions problématiques	11
Préoccupations relatives aux pratiques et aux processus actuels du MPO	12
Critères servant à déterminer la légitimité d’une organisation	13
Mesures pour inciter les pêcheurs à faire partie d’organisations.....	14
Rôles et responsabilités des organisations légitimes dans la prise de décisions sur la gestion des pêches.....	15
Types de changements de politique s’appliquant à l’échelle d’une zone, d’une région ou de plusieurs régions.....	16



Conclusions 17
Photos..... 19
Annexe 1 – Liste des participants 20
Annexe 2..... 22



Introduction

Le Forum sur les politiques des flottilles du noyau indépendant de l'Atlantique a été organisé conjointement par la Fédération des pêcheurs indépendants du Canada et le ministère des Pêches et des Océans (MPO). Le forum a réuni des dirigeants d'organisations de pêcheurs indépendants de six provinces (Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Québec et Colombie-Britannique), des cadres supérieurs du secteur de la Gestion des



pêches du Ministère (administration centrale et cinq régions), des représentants du cabinet de la ministre, des représentants des gouvernements provinciaux (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve) ainsi que des chercheurs universitaires présents à titre d'observateurs (voir la liste des participants à l'annexe I).

L'objectif des flottilles de propriétaires-exploitants pour ce forum de deux jours était d'amorcer des discussions stratégiques avec la haute direction du Ministère sur une série d'enjeux extrêmement importants et d'envisager des approches pour maintenir un dialogue permanent avec le Ministère sur les politiques.

L'objectif du Ministère lors de cette rencontre était d'obtenir des recommandations de la part des dirigeants des flottilles de propriétaires-exploitants sur les sujets proposés, notamment sur les mesures indiquées dans sa réponse au groupe d'experts sur le homard des Maritimes. La démarche s'inscrivait également dans la volonté du Ministère d'honorer son engagement pris dans le cadre de la deuxième phase de la *Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique* de tenir des forums stratégiques pour discuter avec

les flottilles d'enjeux comme celui de la gouvernance des pêches.

Les discussions lors du forum ont été organisées en trois séances portant sur les thèmes suivants :

1^{re} séance

Examen de la mise en œuvre de la politique sur la Préservation de l'indépendance de la flottille de pêche côtière dans l'Atlantique canadien (PIFPCAC) et renforcement des politiques sur les propriétaires-exploitants et la séparation des flottilles;

2^e séance

Facilitation des transferts intergénérationnels de permis;

3^e séance

Gouvernance des pêches avec les flottilles de propriétaires-exploitants indépendants.

Les discussions qui ont eu lieu en séance plénière et en petits groupes sont résumées dans les pages qui suivent.



1^{re} séance

Mise en œuvre de la politique PIFPCAC et renforcement des politiques

Le Ministère donne des détails sur la mise en œuvre de la politique PIFPCAC et affirme qu'il continuera de veiller à ce que la politique soit appliquée en tous points. Pour soutenir la politique PIFPCAC, le Ministère a instauré un processus visant à éliminer les *accords de contrôle*¹ dans l'industrie des pêches de l'Atlantique et a adopté un certain nombre de mesures complémentaires



pour aider les pêcheurs à garder le contrôle de leur entreprise et à conserver leur indépendance. Parmi ces mesures figure le système d'avis et d'attestation mis en place dans le cadre de la politique PIFPCAC pour offrir aux institutions financières reconnues une certaine sécurité lorsqu'un pêcheur utilise un permis comme garantie. Ce système a facilité l'accès au capital pour les pêcheurs. Limité à l'origine aux permis de pêche côtière de l'Est du Canada, le système a été étendu par la suite à l'ensemble des régions et des flottilles, et 2 361 titulaires de permis l'ont utilisé depuis sa création. D'autres mesures ont aussi été instaurées, notamment l'adoption à Terre-Neuve-et-Labrador de la combinaison de permis qui a contribué à diminuer de 85 % le nombre d'accords de contrôle.

En ce qui a trait à l'élimination des accords de contrôle, le Ministère indique que 737 titulaires de permis ont déclaré être partie à un accord de contrôle lors de la déclaration initiale de 2007-2008. Le nombre de ces accords a diminué en moyenne de 9 % par année jusqu'en 2013, où il a chuté de 18 %. Au 1^{er} juillet 2014, on dénombrait 40 titulaires de permis ayant toujours des accords de contrôle, ce qui représente 140 permis au total (voir l'annexe II).

Les discussions en séance plénière et en petits groupes qui suivent la présentation du Ministère sont pointues, mais constructives et

empreintes de respect.

Appui clair et généralisé aux politiques existantes et à leurs objectifs

Les flottilles de propriétaires-exploitants appuient de façon généralisée et sans équivoque les objectifs de la politique PIFPCAC et ceux des politiques sur les propriétaires-exploitants et la séparation des flottilles. Les dirigeants de l'industrie qualifient cet ensemble de politiques d'extrêmement important pour le développement économique durable des régions côtières de l'Atlantique. La politique PIFPCAC repose sur de très bonnes intentions et est très bien accueillie

¹ Aux termes de la politique PIFPCAC, un accord de contrôle est un accord conclu entre un titulaire de permis et une personne, une société ou une autre entité, qui confère à une personne autre que le titulaire de permis, le pouvoir de déterminer ou d'influencer la décision du titulaire de demander au MPO de délivrer un permis de remplacement* à un autre pêcheur (opération communément appelée « transfert de permis »).



par les flottilles, mais le consensus chez les représentants des flottilles de propriétaires-exploitants présents au forum, est que la pièce maîtresse de la politique, soit le processus élaboré par le Ministère pour éliminer les accords de contrôle, est viciée à la base, et sa mise en œuvre n'est pas suffisamment rigoureuse et généralisée pour que les objectifs soient atteints. Résultat : l'utilisation des accords de contrôle se poursuit, ce qui alimente la concurrence venant des sociétés pour l'obtention des permis du noyau indépendant, nuit à la conservation de la ressource et fait grimper les prix, privant du coup une nouvelle génération de propriétaires-exploitants d'un accès à la pêche.

Inefficacité générale de la politique PIFPCAC

Les représentants des flottilles de propriétaires-exploitants des secteurs où l'on sait qu'il y a le plus d'accords de contrôle (Terre-Neuve et région des Maritimes du MPO) sont d'avis que la politique PIFPCAC n'a eu que peu d'effet, voire aucun, sur l'élimination des accords de contrôle et la diminution de l'emprise des sociétés de transformations et autres investisseurs sur les permis du noyau indépendant, malgré ce qu'en disent les chiffres encourageants présentés par le Ministère. Le consensus qui se dégage de ces discussions, chez les représentants des flottilles, est que même si les titulaires de permis arrivent à démontrer au MPO sur le plan administratif qu'ils respectent la lettre de la politique au sujet des accords de contrôle, il reste que les violations éhontées de l'esprit de la politique et de ses objectifs se poursuivent.



Plusieurs facteurs sont pointés du doigt pour expliquer l'inefficacité de la politique pour éliminer ou diminuer considérablement les accords de contrôle. La définition de l'accord de contrôle est jugée trop restrictive, trop axée sur l'exercice d'un contrôle sur la demande au MPO pour qu'il délivre un permis de remplacement.

Pour déterminer si les accords sont conformes à la politique PIFPCAC, le Ministère se base uniquement sur les déclarations sous serment fournies par les conseillers juridiques des titulaires de permis. On considère qu'il y a là un risque d'abus et de fausse déclaration, d'autant plus que le Ministère accepte ces déclarations sans poser de questions et ne les soumet à aucune vérification ni à aucun examen.

L'application plus rigoureuse des règles existantes (exploitants désignés pour des raisons médicales, jours de vacances, non-concordance entre le titulaire de permis et l'enregistrement des bateaux, etc.) par le Ministère est considérée aussi comme un point à améliorer pour renforcer la politique.

Le manque d'uniformité entre les régions administratives du MPO dans l'utilisation des outils à leur disposition pour faire appliquer la politique PIFPCAC soulève aussi des préoccupations. La région du Québec est saluée pour la diligence dont elle a fait preuve en enquêtant sur les cas soupçonnés de violation de la politique, alors que celle des Maritimes est pointée du doigt par plusieurs parce qu'elle n'en fait pas assez avec les moyens dont elle dispose pour faire respecter la politique.



Finalement, le fait que le Ministère ne rend pas obligatoire annuellement la déclaration sur les accords de contrôle est considéré comme un autre vice du système, car les permis qui ne sont pas transférés (c.-à-d. remplacés) passent sous le radar s'ils sont soumis à un accord de contrôle.

Solutions pour rendre la politique PIFPCAC plus efficace

Vérifications

Plusieurs moyens sont proposés pour améliorer l'efficacité de la politique PIFPCAC. On recommande en premier lieu de soumettre à des vérifications externes un certain nombre de permis qui étaient soumis à des accords de contrôle en 2007-2008 et qui ont par la suite été jugés conformes par le Ministère sur la base des déclarations sous serment fournies par les conseillers juridiques des titulaires de permis. Deux formes de vérifications externes sont suggérées : une vérification opérationnelle du Bureau du vérificateur général du Canada portant sur la mise en œuvre de la politique par le MPO et une vérification fiscale de Revenu Canada portant sur les transactions touchant les permis. Le but de ces vérifications serait de déterminer si la lettre et l'esprit de la politique ont été respectés et de recommander à la ministre et au Ministère des moyens de renforcer la politique PIFPCAC à la lumière des conclusions des vérifications.

Meilleure utilisation des outils existants

Les dirigeants de l'industrie suggèrent que le Ministère utilise une panoplie d'outils actuellement à sa disposition pour resserrer l'application de la politique PIFPCAC. Outre les vérifications, on recommande au Ministère de rendre obligatoire chaque année la déclaration relative aux accords de contrôle et d'examiner les permis qui donnent l'apparence d'être sous le contrôle de parties autres que le titulaire du permis. Voici quelques-uns des signes d'un contrôle externe qui sont mentionnés :

- Le recours étendu et répété aux dispositions relatives à l'exploitant désigné pour des raisons médicales et d'autre nature;
- La propriété ou l'enregistrement du bateau au nom d'une partie autre que le titulaire du permis;
- Le paiement des droits de permis par une partie autre que le titulaire du permis ou la société en propriété exclusive du propriétaire-exploitant;
- La demande de documents relatifs au permis ou de renseignements sur l'application par une partie autre que le titulaire de permis.

Il est recommandé, comme suite au forum, de former un groupe de travail constitué de représentants du MPO et des flottilles de propriétaires-exploitants dans le but de cerner les problèmes de mise en œuvre de la politique PIFPCAC et de formuler des recommandations qui permettront au Ministère d'éliminer plus efficacement les accords de contrôle.



Renforcement du pouvoir de la ministre

Les représentants des flottilles de propriétaires-exploitants sont d'avis qu'il faut revoir la définition de l'accord de contrôle de façon à donner au Ministère davantage de pouvoir pour appliquer la politique. Ils estiment nécessaire d'examiner un éventail plus large d'outils légaux dont le Ministère pourrait être doté pour faire en sorte que les objectifs gouvernementaux relatifs à la préservation de l'indépendance des flottilles de propriétaires-exploitants du pays soient atteints. On souligne que, depuis les consultations sur la *Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique*, les représentants de ces flottilles n'ont pas cessé de faire valoir la nécessité d'inscrire dans la loi les protections prévues par les politiques pour maintenir l'indépendance de ces flottilles communautaires.



Les discussions font ressortir clairement que, pour les flottilles de propriétaires-exploitants indépendants, l'inscription des principes intrinsèques des politiques (PIFPCAC, propriétaire-exploitant et séparation des flottilles) dans la loi constitue un objectif stratégique pour préserver leur indépendance et un thème prioritaire du dialogue stratégique à venir avec le Ministère et le gouvernement.

Contraintes du Ministère dans la mise en œuvre de la politique PIFPCAC

Réagissant aux préoccupations soulevées par les dirigeants des flottilles de propriétaires-exploitants au sujet de l'efficacité de la mise en œuvre de la politique PIFPCAC, les cadres supérieurs du Ministère disent comprendre à quel point cette politique est essentielle pour les flottilles, mais que le Ministère n'a pas beaucoup de latitude pour régler le problème et qu'il doit tenir compte de certaines contraintes.

La politique PIFPCAC est décrite comme une entreprise gigantesque pour le Ministère. Au début, les gens du Ministère ignoraient l'ampleur du problème, mais les déclarations ont aidé à clarifier la situation. Les représentants affirment que le Ministère ne peut s'occuper que des problèmes relatifs au contrôle exercé sur la cession des permis. Le Ministère se fie aux déclarations sous serment parce qu'il n'a ni les ressources ni l'expertise nécessaires pour évaluer la conformité. Il doit aussi agir dans les limites de la *Loi sur les pêches*, du pouvoir discrétionnaire de la ministre et des avis juridiques qu'il a reçus sur ce qu'il peut et ne peut pas faire. Le Ministère doit être prudent, mais il pense que la situation a changé depuis 2007, même si la politique PIFPCAC a peut-être fait en sorte que le contrôle sur les permis s'entoure aujourd'hui d'une plus grande discrétion. Dans l'ensemble, les représentants du Ministère se disent impuissants à intervenir quand il est question des conditions d'un contrat privé entre particuliers.



2^e séance

Facilitation des transferts intergénérationnels de permis

Engagement mitigé

Les dirigeants de l'industrie reconnaissent que l'augmentation des coûts d'entrée dans le secteur de la pêche et l'incertitude des revenus représentent des défis importants pour les jeunes qui



veulent se lancer dans la pêche ou poursuivre leur carrière et devenir propriétaires-exploitants indépendants. La stabilité et le renouvellement des flottilles de propriétaires-exploitants à long terme dépendent clairement de l'arrivée d'une nouvelle génération de jeunes pêcheurs. Les organisations de pêcheurs étudient de leur côté un éventail d'options pour faciliter le transfert intergénérationnel des permis, notamment de nouvelles approches à intégrer aux politiques existantes.

Toutefois, dans tous les groupes de discussion, beaucoup de représentants des flottilles de propriétaires-exploitants sont réticents à

s'engager à travailler sérieusement sur de nouvelles approches tant que les objectifs de la politique PIFPCAC ne sont pas pleinement atteints. Ils disent clairement craindre qu'une plus grande « flexibilité » dans le contexte actuel affaiblisse davantage les politiques du propriétaire-exploitant et nuise aux chances des nouveaux arrivants de réussir comme propriétaires-exploitants.

La concentration des permis qu'amènent les nouvelles formes d'accords de contrôle constitue le principal obstacle pour les nouveaux arrivants, car la concurrence venant des transformateurs et autres investisseurs pour l'obtention des permis fait grimper leur prix au-delà de ce que peuvent se permettre les nouveaux arrivants. L'absence d'application efficace de la politique PIFPCAC crée des règles du jeu inéquitables pour les nouveaux arrivants. Cette iniquité touche aussi les petits transformateurs qui ne souhaitent peut-être pas une intégration verticale, mais qui sont forcés d'acquérir des permis pour rivaliser avec ceux qui ont un accès garanti à la ressource grâce aux accords de contrôle de fait.

Principes directeurs pour les nouvelles approches à intégrer aux politiques

Les participants de l'industrie mentionnent tout un éventail de formules innovatrices qui pourraient être élaborées si les politiques du propriétaire-exploitant et de la séparation des flottilles sont protégées adéquatement. Ces innovations seraient encadrées par des principes directeurs généraux et acceptés de tous, notamment ceux-ci :

- Pas d'approche uniformisée; les différentes zones, flottilles, provinces, etc. devraient pouvoir adapter les nouvelles formules à leur réalité, tout en respectant la politique du propriétaire-exploitant;



- Seules les organisations « légitimes » de pêcheurs devraient pouvoir prendre part aux décisions sur ces innovations;
- Les règles relatives au lieu de résidence et à la proximité doivent être respectées;
- Les formules innovatrices (p. ex., mobilité accrue) ne doivent pas désavantager les petites entreprises et les régions moins productives.



Formules innovatrices au chapitre de la gestion des pêches par les flottilles

Les petits groupes discutent des formules innovatrices que les flottilles de propriétaires-exploitants pourraient adopter pour faciliter le transfert intergénérationnel des permis et accroître leur rôle décisionnel dans la gestion des pêches. Parmi les innovations mentionnées, notons :

- L'administration des transferts de permis;
- La validation des jours de vacances, des exploitants désignés, etc.
- Des banques de permis communautaires;
- Des règles locales régissant la combinaison ou le cumul de permis;
- Les modifications en cours de saison;
- Le financement social et autres formules comme la loterie pour les nouveaux arrivants (p. ex., Maine) pour rendre les permis accessibles à coût moindre.

Formules innovatrices au chapitre des règles

Les groupes dressent une liste d'éventuelles modifications à apporter aux modèles d'attribution de permis :

- Création d'entreprises de pêche multispécifique pouvant s'adapter à l'évolution des écosystèmes;
- Possibilité de créer des fiducies familiales pour favoriser la viabilité des entreprises et faciliter les transferts intergénérationnels; aménagements permettant l'existence de plus d'un « propriétaire-exploitant »;
- Plus d'accommodements pour les pêcheurs et les éventuels nouveaux arrivants qui ont un emploi saisonnier en dehors de la pêche, mais qui souhaitent conserver leur statut de pêcheur à temps plein;
- Possibilité de transférer aux nouveaux arrivants de petits nombres de casiers ou d'autres unités d'effort;
- Possibilité de détenir des permis dans des zones adjacentes où les saisons de pêche sont différentes.



Formules innovatrices au chapitre des structures de consultation et de collaboration

Les groupes discutent de l'amélioration du rôle des organisations légitimes dans les décisions de gestion des pêches :

- Protocole d'entente entre les gouvernements provinciaux, le MPO et les groupes de l'industrie sur les processus à adopter pour conseiller la ministre en ce qui a trait aux transferts de permis, à l'élaboration de critères d'admissibilité plus souples, etc.
- Améliorations à apporter aux lois provinciales pour définir les organisations légitimes de pêcheurs qui joueront un rôle plus important pour ce qui est de conseiller la ministre.



Au final...

Les représentants des flottilles de propriétaires-exploitants sont unanimes pour dire que l'industrie est prête à élaborer, à tester et – si des données probantes le justifient – à adopter une multitude de formules innovatrices de gestion des pêches et une approche plus flexible dans l'application des règles relatives aux permis, à l'échelle locale, provinciale, régionale, voire peut-être même nationale, à condition que les politiques du propriétaire-exploitant et de la séparation des flottilles soient parfaitement protégées et qu'il n'y ait plus d'échappatoires.

3^e séance

Gouvernance et représentation de l'industrie

Examen des questions problématiques

Les représentants du MPO amènent le sujet en insistant sur l'importance de meilleures relations de travail entre le Ministère et l'industrie. Dans son rapport publié récemment, le groupe d'experts sur le homard des Maritimes proposait de modifier le modèle actuel de prise de décisions par voie de consensus pour renforcer le rôle des organisations représentant de vastes segments de l'industrie et diminuer l'influence des petits groupes. Les lois et règlements relatifs à l'organisation de l'industrie sont du ressort provincial, et le MPO doit respecter les règles établies par les provinces.

Le MPO pense que l'industrie est appelée à jouer un rôle de plus en plus important en gestion des pêches et qu'il faut donc renforcer l'organisation de l'industrie ainsi que les relations et les communications entre le Ministère et le milieu. Le MPO souhaite savoir ce que propose le milieu comme critères de définition d'une organisation légitime et comme moyens d'accroître son rôle dans la prise de décisions en gestion des pêches. Le Ministère veut aussi obtenir des recommandations sur les lignes directrices à appliquer pour apporter des modifications aux politiques et sur le traitement des demandes d'aménagements particuliers venant des flottilles de propriétaires-exploitants de moindre envergure ou plus locales.



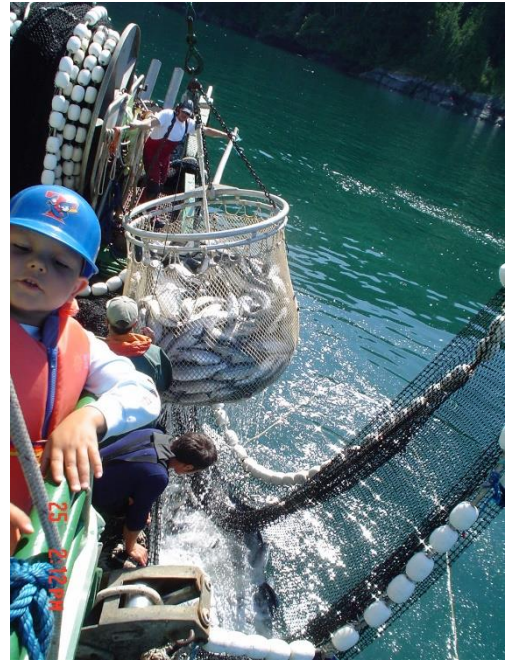
En séance plénière, les représentants de l'industrie insistent sur les efforts qu'ils doivent déployer pour établir un consensus parmi leurs membres sur les questions complexes et soulignent que, lorsque le MPO accorde autant de poids aux positions contradictoires de petits groupes non organisés et souvent non démocratiques, c'est tout le processus qui s'en trouve affaibli.

Les représentants du MPO demandent conseil sur la manière de gérer les cas où des groupes et flottilles de propriétaires-exploitants locaux réclament des aménagements particuliers en fonction de leur situation. Le Ministère devrait-il faire approuver ces modifications par les grandes organisations qui regroupent plus de membres? On souligne également que certaines régions du MPO englobent plus d'une province et qu'il faut donc tenir compte de différentes lois et de différents règlements provinciaux pour déterminer la légitimité des organisations de l'industrie.

Préoccupations relatives aux pratiques et aux processus actuels du MPO

Les représentants de l'industrie soulèvent un certain nombre de problèmes d'uniformité, de clarté et d'efficacité concernant les processus consultatifs et décisionnels actuels :

- Les dirigeants des flottilles de propriétaires-exploitants affirment que les grandes organisations démocratiques représentant la vaste majorité des pêcheurs de leur secteur se retrouvent souvent dans la situation où des particuliers ou de très petits groupes dissidents ont autant de poids politique qu'elles auprès du MPO;
- On fait remarquer que le MPO semble décider à son gré quand il accepte une décision prise par des groupes légitimes de l'industrie et quand il privilégie le point de vue d'autres groupes;
- Le MPO doit revoir certains de ses processus qui ont pour effet de dissuader les pêcheurs d'appartenir à une organisation représentative ou qui nuisent à leur pouvoir d'agir. Le Ministère prétend soutenir la prise de décisions par consensus, mais il n'y a pas de définition claire de ce qu'est un consensus et de la procédure à suivre pour y parvenir. Les deux parties doivent s'entendre sur la définition de la consultation. L'échange doit être encadré par des règles et des paramètres;
- Certains estiment que prendre des décisions par voie de consensus ne fonctionne pas. Il y a lieu d'envisager la possibilité d'exiger une majorité franche pour les décisions définitives. Le niveau d'appui requis dépendrait des questions à l'étude. Dans bien des cas, 50 % + 1 serait insuffisant;



- Le MPO doit évaluer ses processus et déterminer quels ont été ses bons coups ou ses ratés dans le passé. Un changement d'approche s'impose à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux pour favoriser une uniformité fondée sur les pratiques exemplaires. On pourrait réaliser des projets pilotes pour évaluer d'éventuels changements et gagner la confiance et l'appui d'un plus grand nombre de personnes. Le MPO devrait faire des tests à l'échelle locale et construire à partir des résultats. Ce qui fonctionne dans un secteur ne fonctionnera pas nécessairement ailleurs;
- Les représentants du MPO soulignent qu'en démocratie, un organisme gouvernemental ne peut pas laisser de côté des groupes minoritaires. Ils souhaitent que l'industrie en vienne à participer davantage à la prise de décisions de gestion plutôt que d'exercer des pressions sur le MPO pour obtenir des décisions qui font son affaire.



Critères servant à déterminer la légitimité d'une organisation

Un vaste consensus se dessine sur les types de critères qui pourraient servir à reconnaître la légitimité d'une organisation de pêcheurs :

- Une organisation légitime serait une personne morale, dotée de statuts, d'une charte et d'un règlement intérieur, et autofinancée dans une large mesure. Elle serait enregistrée auprès des autorités provinciales et accréditée par la province si des lois en la matière existent;
- Elle serait dotée d'un conseil d'administration élu et aurait comme membres un grand pourcentage des titulaires de permis d'un secteur donné. Le gouvernement pourrait aussi considérer les antécédents de l'organisation;
- L'organisation et ses porte-parole seraient en mesure de démontrer clairement leur représentativité et leur bonne gouvernance par la transparence de leurs décisions, le partage d'information et la preuve de revenus venant des cotisations de leurs membres.

On souligne que la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique propose des lignes directrices fort utiles pour déterminer la légitimité des organisations :

- Elles représentent un important pourcentage des utilisateurs de la ressource de leur région, de leur flottille de propriétaires-exploitants ou de leur secteur de l'industrie;
- Elles sont régies par des procédures démocratiques et doivent rendre des comptes à l'ensemble de leurs membres;
- Elles représentent les intérêts de leurs membres de manière responsable et cohérente;



- Il s'agit d'organisations enregistrées ou de personnes morales et sont par conséquent assujetties à la réglementation publique;
- Elles sont financées dans une large mesure par les membres eux-mêmes.

Les représentants du MPO soulignent une fois de plus que c'est aux provinces qu'il incombe d'intégrer une telle politique dans les lois et règlements et que le Ministère ne peut le faire à leur place. Toutefois, ils indiquent que le MPO souhaite travailler à faire en sorte qu'il y ait des organisations légitimes, reconnues en fonction de critères clairs. Dans ce contexte, quand le Ministère demanderait l'avis de l'industrie sur certaines questions, par principe, il reconnaîtrait la position exposée par l'organisation légitime comme étant celle de l'industrie. En d'autres termes, le MPO reconnaîtrait les processus décisionnels internes des organisations légitimes et n'exigerait pas d'autres processus, par exemple le vote de tous les titulaires de permis.

Mesures pour inciter les pêcheurs à faire partie d'organisations

On mentionne fréquemment qu'il faudrait que le MPO harmonise ses politiques avec les lois provinciales, qu'il encourage les groupes de pêcheurs à former des organisations légitimes et qu'il incite les pêcheurs à se joindre à ces organisations et à leur verser une cotisation. Le Ministère pourrait, par exemple, en faire plus pour faciliter la perception des cotisations obligatoires en



imposant des critères de participation à ses consultations et programmes. Il pourrait aussi utiliser les programmes relatifs à l'accès au poisson pour soutenir les organisations légitimes.

Plusieurs dirigeants se sont dits frustrés de voir que leur organisation travaille fort pour assurer le fonctionnement efficace du système

de gestion des pêches et que des pêcheurs qui n'en sont pas membres et qui n'y contribuent pas peuvent la contourner et avoir autant de poids qu'elle auprès du MPO.

Mesures incitatives possibles :

- Le MPO ne discute qu'avec des représentants d'organisations de pêcheurs dont la légitimité est reconnue et n'engage pas de dialogue avec des gens qui n'en font pas partie;
- L'aide financière des provinces (p. ex., prêts, rabais sur le carburant) n'est accessible aux pêcheurs que par l'adhésion à une organisation;
- Le MPO attribue une pondération aux différents points de vue selon la proportion de titulaires de permis que représente l'organisation;
- L'accès aux pêches exploratoires n'est possible que par l'intermédiaire d'une organisation reconnue;



- Des réductions sont accordées sur les droits de permis en fonction des responsabilités de gestion des pêches assumées par les organisations de pêcheurs légitimes (autrement dit, les économies que réalise le MPO en se déchargeant de certaines responsabilités sont partagées avec les pêcheurs);
- Seules les organisations accréditées peuvent participer au processus consultatif;
- Les pêcheurs doivent être membres d'une organisation pour avoir accès aux programmes comme ceux des étiquettes et des journaux de bord.

On suggère que le MPO aide les organisations de pêcheurs à se donner les moyens d'assumer une plus grande part de responsabilités administratives, notamment la fourniture d'étiquettes et de journaux de bord, et le soutien du système de permis en ligne.



On suggère aussi de prendre exemple sur la province de l'Î.-P.-É., où le crédit de taxe sur le carburant est lié au paiement de la cotisation obligatoire.

Différents groupes soulignent la nécessité d'adapter la politique PIFPCAC pour appuyer les décisions fondées sur une représentation légitime. En écartant les intérêts des sociétés, on diminuerait les clivages au sein de la communauté de pêcheurs et redresserait le déséquilibre actuel des forces entre les sociétés et les pêcheurs du noyau.

Rôles et responsabilités des organisations légitimes dans la prise de décisions sur la gestion des pêches

De façon générale, on considère que les principaux rôles de l'organisation sont de servir ses membres grâce à des assemblées régulières, à soumettre au MPO des questions et les positions de ses membres et à communiquer à ces derniers les décisions prises.

Les participants disent qu'il y a souvent un écart entre les processus des comités consultatifs et les décisions de la ministre et réclament plus de transparence et une meilleure reddition de comptes dans la prise de décisions :

- Les décisions qui touchent les pêcheurs devraient être examinées avec eux par l'intermédiaire de leurs organisations légitimes, et des options devraient leur être présentées. La décision ne doit pas être prise avant même que les consultations débutent;
- Les décisions de la ministre devraient refléter les positions exposées et les décisions prises dans le cadre du processus des comités consultatifs;
- Si une question soulève des dissensions, il faudrait la ramener devant l'organisation légitime pour qu'elle en discute avec le MPO avant qu'une décision soit prise.



Types de changements de politique s'appliquant à l'échelle d'une zone, d'une région ou de plusieurs régions

On fait mention de la nécessité d'avoir en place un processus plus solide pour évaluer le palier auquel une décision devrait être prise.

Les décisions à prendre au niveau d'une zone seraient celles qui ont trait à la gestion de certaines espèces (p. ex., espèces sédentaires), ainsi que les changements de politique sans incidence sur les pêcheurs hors de la zone.

En ce qui concerne les décisions à prendre aux échelons régional et interrégional :



- Il s'agirait de décisions liées à la gestion de certaines espèces migratoires ou largement répandues, ainsi que des changements de politique touchant les pêcheurs d'une ou de plusieurs régions;

- Les comités consultatifs devraient aider à déterminer les retombées des changements et travailler sur les enjeux d'envergure qui touchent de nombreuses zones;

- Il est suggéré qu'un comité ou un groupe de travail régional permanent travaille avec le MPO sur les grands enjeux stratégiques associés à la politique régionale, etc.

Un vaste consensus se dessine sur la nécessité pour l'industrie et le MPO de définir plus clairement ce qui peut ou devrait se faire à l'échelle locale, régionale, provinciale et nationale.

Les organisations-cadres sont bien placées pour débattre des questions de large portée avec le MPO parce qu'elles connaissent les questions de fond communes. Il s'agit habituellement d'initiatives de gestion liées aux marchés économiques, à des changements de politique à l'échelle régionale et nationale (p. ex., politique du propriétaire-exploitant) et de questions de flexibilité (p. ex., en ce qui a trait aux permis, dans le but de faciliter le transfert intergénérationnel). Les organisations-cadres pourraient aussi se donner les moyens à l'interne d'imposer des sanctions avec l'aide du MPO.



Conclusions

Le forum sur les politiques a beaucoup aidé l'industrie et le Ministère à amorcer un processus bipartite d'exploration des grandes questions stratégiques d'intérêt commun. Le succès de l'événement est attribuable en partie à la qualité et à l'ampleur de la représentation du Ministère, de l'industrie et de certaines provinces. Les principaux dirigeants de toutes les grandes flottilles de propriétaires-exploitants et des régions étaient présents, tout comme les hauts fonctionnaires du secteur des pêches de l'administration centrale et des régions de l'Atlantique et du Pacifique du MPO. Tous les participants ont pris part activement aux discussions. L'ampleur de la représentation et de la participation a fait du forum un événement exceptionnel du point de vue historique et témoigne de l'importance que les deux parties accordent à la nécessité d'une



collaboration en matière d'élaboration de politiques.

Le forum a été particulièrement fructueux pour ce qui est de cerner les points stratégiques sur lesquels les parties s'entendent et de confirmer leur engagement mutuel à poursuivre leurs efforts communs pour apporter des changements aux politiques et trouver des solutions aux problèmes.

Parmi ces principaux points d'entente stratégiques, notons la volonté des deux parties d'établir une politique sur le rôle des flottilles de propriétaires-exploitants indépendants et de leurs organisations légitimes dans la gouvernance des pêches. On a pu remarquer aussi une convergence des parties sur la nécessité de s'entendre sur la détermination et la reconnaissance de la légitimité des organisations, sur leurs rôles et responsabilités dans la prise de décisions de gestion et sur les protocoles que devrait suivre le Ministère pour la tenue de consultations futures sur les politiques auprès des flottilles de propriétaires-exploitants indépendants. Les parties s'accordaient aussi à dire que la création de groupes de travail bipartites sur des enjeux stratégiques donnés serait un moyen utile d'élaborer des propositions de modification des politiques qui seraient ensuite soumises à l'ensemble des flottilles de propriétaires-exploitants pour examen, discussion et approbation éventuelle. Il y avait entente également sur le rôle utile que joue la Fédération pour ce qui est de convier les flottilles de propriétaires-exploitants aux discussions stratégiques avec le Ministère sur les grandes questions d'intérêt commun.

L'importance de la viabilité des flottilles de propriétaires-exploitants et des entreprises est un autre point sur lequel s'entendaient les parties, tout comme la nécessité d'un transfert efficace d'entreprises à une nouvelle génération de propriétaires-exploitants. Les parties s'accordaient à dire qu'il fallait explorer d'autres possibilités de constitution en personne morale, mais ont pondéré leurs propos en manifestant leurs préoccupations, indiquant qu'aucune mesure risquant d'affaiblir davantage l'indépendance des titulaires de permis et des flottilles de propriétaires-exploitants ne devait être prise.



Le forum a aussi permis de confirmer le souhait général des flottilles depuis longtemps d'examiner avec le Ministère et le gouvernement comment renforcer les protections prévues dans les politiques en les inscrivant dans les lois ou les règlements.

Le forum a aussi mis au jour une divergence d'opinions importante entre le Ministère et les flottilles de propriétaires-exploitants indépendants sur l'efficacité de la politique PIFPCAC pour ce qui est d'éliminer les accords de contrôle. Le Ministère soutient que la politique est un succès, alors que les représentants des flottilles maintiennent de manière catégorique que le problème reste entier. Il est ressorti très clairement des discussions que la capacité des parties à régler cette divergence importante sera déterminante pour rebâtir la confiance mutuelle et poursuivre le processus commun de formulation de politiques.



Photos

Page couverture: Robin Messenger et Fédération des pêcheurs indépendants du Canada

P. 4 Fédération des pêcheurs indépendants du Canada

P.5 Kevin Squires

P. 6 Aiden Mahoney – Conseil canadien des pêcheurs professionnels

P. 8 UPM

P.9 Melanie Wiber

P.10 Fédération des pêcheurs indépendants du Canada

P. 11 Fédération des pêcheurs indépendants du Canada

P.12 et 13 Josh Duncan – Conseil canadien des pêcheurs professionnels

P.12 Daniel Landry – Conseil canadien des pêcheurs professionnels

P.14 et 15 Daniel Landry – Conseil canadien des pêcheurs professionnels

P. 16 et 17 UPM

P.18 Kevin Squires



Annexe 1 – Liste des participants

Associations de l'industrie	Nom	Prénom
Association Crabier Acadiens	Gionet	Joel
Association Des Crabiers Acadiens	Haché	Robert
Canadian Council of Professional Fish Harvesters	Verreault	Pierre
Eastern Shore Fisherman's Protective Association	Baker	Lori
Eastern Shore Fisherman's Protective Association	Baker Stevens	Nellie
Eastern Shore Fisherman's Protective Association	Connors	Peter
Eastern Shore Fisherman's Protective Association	Richardson	Norma
Eastern Shore Fisherman's Protective Association	Richardson	Glen
Fédération de pêcheurs indépendants du Canada	Allain	Marc
Fédération Régionale Acadienne des Pêcheurs Professionnels	Lanteigne	Jean
Fish, Food & Allied Workers	Broderick	Bill
Fish, Food & Allied Workers	Bussey	Nelson
Fish, Food & Allied Workers	Decker	David
Fish, Food & Allied Workers	Doyle	Tony
Fish, Food & Allied Workers	Feltham	George
Fish, Food & Allied Workers	Masters	Wayne
Fish, Food & Allied Workers	McCurdy	Earle
Fish, Food & Allied Workers	Sullivan	Keith
Fundy Fixed Gear Council	White	Carolea
Fundy North Fishermen's Association	Cook	Graham
Fundy North Fishermen's Association	Recchia	Maria
Fundy North Fishermen's Association	Small	Bradley
Grand Manan Fishermen's Association	Cook	Laurence
Grand Manan Fishermen's Association	Guptill	Brian
Grand Manan Fishermen's Association	Morse	Bonnie
Grand Manan Fishermen's Association	Sonnenberg	Melanie
Gulf Nova Scotia Fisherman's Coalition	LeBlanc	Leonard
Guysborough County Inshore Fishermen's Association	Boudreau	Ginny
Guysborough County Inshore Fishermen's Association	O'Leary	Eugene
LFA 27 Management Board	MacDonald	David
LFA 34	Spinney	Ashton
Union des pêcheurs des Maritimes	Allen	Carl
Union des pêcheurs des Maritimes	Beaudin	Francois
Union des pêcheurs des Maritimes	Brun	Christian
Union des pêcheurs des Maritimes	Comeau	Réginald
Union des pêcheurs des Maritimes	Inniss	Ruth
Union des pêcheurs des Maritimes	Richard	Michel
Union des pêcheurs des Maritimes - Local 6	Squires	Kevin



Union des pêcheurs des Maritimes - Local 9	LeBlanc	Roger
Northumberland Fishermen's Association	Heighton	Ron
PEI Fishermen's Association Ltd.	Avery	Craig
PEI Fishermen's Association Ltd.	Knox	Lee
PEI Fishermen's Association Ltd.	MacPherson	Ian
PEI Fishermen's Association Ltd.	McGeoghegan	Mike
Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie	Cloutier	O'Neil
Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie	Duguay	Gilles
Unama'ki Institute of NR/LFA 27 Mgmt Board	Couture	John
United Fishermen and Allied Workers' Union	Mclsaac	Jim

Ministère des pêches et océans	Nom	Prénom
MPO – Gestion des pêches et écosystèmes	Stringer	Kevin
MPO – Région du Golfe	Knight	Morely
MPO – Région des Maritimes	Leslie	Stefan
MPO – Région des Maritimes	MacNeil	Nancy
MPO – Région des Maritimes	Scattolon	Faith
MPO – Politiques des pêches (national)	Burns	Adam
MPO – Politiques des pêches (national)	McKay	Luke
MPO – Région de Terre-Neuve et Labrador	Alexander	Michael
MPO – Région du Pacifique	Ryall	Paul
MPO – Région du Québec	Nadeau	Richard
MPO – Cabinet du Ministre	Chiasson	Doug
Provinces		
Terre-Neuve et Labrador Department of Fisheries and Aquaculture	Lundrigan	Kathleen
NB Dep't Agriculture, Aquaculture & Fisheries	Watson	Kimberly
NÉ Dept. of Fisheries and Aquaculture	Bueglas	John

Chercheurs	Prénom	Nom
Arizona State University	Allain	Barnett
Saint Mary's University	Charles	Tony
Saint Mary's University/Canadian Fisheries Research Network	Mombourquette	Dan
UNB - Canadian Fisheries Research Network	Stephenson	Rob
UNB - Canadian Fisheries Research Network	Thompson	Susan
UNB - Canadian Fisheries Research Network	Messenger	Robin
University of New Brunswick	Wiber	Melanie
University of New Brunswick - CFRN Project 1.1	Parlee	Courtenay



Annexe 2



Annexe : statistiques par région du MPO

Nombre d'accords de contrôle restants

Région	Nombre de titulaires de permis	Nombre de permis
Terre-Neuve-et-Labrador	13	58
Maritimes	16	42
Golfe	7	33
Québec	4	7
Total	40	140

