

DFO - Library / MPO - Bibliothèque



14004749

**LE SOUTIEN DU REVENU  
DES PÊCHEURS DE L'ATLANTIQUE :  
APPROCHES ET OPTIONS**

*Global Economics*

*Préparé pour le*  
**Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation  
des pêches de l'Atlantique**

SH  
224  
.A8  
T37  
No 7F

**Publié par :**

Direction générale des communications  
Ministère des Pêches et des Océans  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0E6

**MPO/4939**

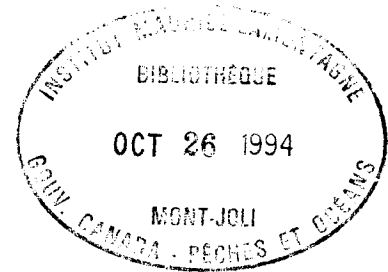
©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1994  
N° de cat. Fs 41-40/7-1993F  
ISBN 0-662-98740-3

**Available in English**



Imprimé sur du papier recyclé

**Le soutien du revenu des pêcheurs de l'Atlantique :  
approches et options**



**préparé par**

**Heather Robertson  
Global Economics**

**Septembre 1993**

Les opinions exprimées dans le présent rapport engagent uniquement les auteurs et ne traduisent pas nécessairement les avis du Groupe d'étude ou du Gouvernement du Canada.

SH  
224  
.A8  
T37  
No 7F



## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ</b> .....	v
<b>PRÉFACE</b> .....	vi
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	1
<b>2. LE RÉGIME ACTUEL DE SOUTIEN DU REVENU DES PÊCHEURS</b> .....	3
2.1 L'Assurance-chômage .....	3
2.2 Lacunes du régime actuel .....	6
<b>LE GROUPE CIBLE</b> .....	8
<b>CONCEPTION DU RÉGIME</b> .....	9
2.3 La tendance vers le régime d'assurance-chômage ordinaire .....	14
<b>3. PROPOSITIONS ANTÉRIEURES DESTINÉES À AMÉLIORER LE RÉGIME DE SOUTIEN DU REVENU DES PÊCHEURS</b> .....	16
<b>4. UN RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE DES PÊCHEURS AMÉLIORÉ</b> ....	22
4.1 Ciblage des pêcheurs professionnels à plein temps .....	22
<b>LE PÊCHEUR ENREGISTRÉ</b> .....	22
<b>DÉTERMINATION DE L'EFFORT DE PÊCHE</b> .....	26
4.2 Amélioration des modalités du régime .....	31
<b>GAINS ÉTABLIS EN FONCTION DE LA SAISON DE PÊCHE</b> .....	32
<b>PÉRIODES DE RÉFÉRENCE ET DE PRESTATIONS</b> .....	35
<b>5. STABILISATION DES REVENUS DES PÊCHEURS</b> .....	36
5.1 Stabilisation dans le cadre du régime d'assurance- chômage des pêcheurs .....	44
5.2 Stabilisation du revenu des entreprises .....	47

<b>COMPTE D'ÉPARGNE D'ENTREPRISE DE PÊCHE</b> .....	47
<b>RÉGIME D'ASSURANCE-RÉCOLTE DES ENTREPRISES</b> <b>DE PÊCHE</b> .....	48
<b>6. ADMINISTRATION DU RÉGIME</b> .....	50
6.1 Un système intégré d'enregistrement et de rapport .....	52
<b>7. SOUTIEN DU REVENU DES EMPLOYÉS D'USINES DE TRANSFORMATION</b> <b>DU POISSON</b> .....	56
7.1 Le secteur de la transformation du poisson .....	56
7.2 Lacunes du régime actuel .....	57
7.3 Approches pour améliorer l'assurance-chômage des travailleurs d'usines .....	58
<b>8. CONCLUSION</b> .....	60
<b>ANNEXE 1</b> Évaluation des effets des mesures de soutien du revenu proposées .....	62
<b>RÉFÉRENCES</b> .....	68

## RÉSUMÉ

Cette étude examine comment améliorer le régime de soutien du revenu des pêcheurs de l'Atlantique afin de répondre, à long terme, aux besoins de ces derniers.

Elle débute par l'examen du régime de soutien en place, particulièrement des conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage ordinaire, à l'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers et à l'assurance-chômage des pêcheurs à longueur d'année. Elle fait ressortir un certain nombre de lacunes dans ce domaine, notamment l'absence de définition d'un groupe cible (c'est-à-dire, les pêcheurs professionnels) et le fait que l'assurance-chômage ne stabilise pas les revenus. De plus, elle montre que l'information échangée entre divers ministères n'est pas harmonisée pour permettre une application efficace du programme.

Avant de présenter des façons d'améliorer l'assurance-chômage des pêcheurs, l'étude passe en revue des études antérieures sur le soutien du revenu. La réforme du régime actuel est axée sur un groupe cible bien défini et sur d'autres conditions d'admissibilité, comme un effort et un revenu minimums. L'adoption de la notion de revenu saisonnier total, qui remplace la notion de revenu hebdomadaire actuellement utilisée, constitue un autre changement important.

Dans la section suivante, les auteurs se penchent sur la stabilisation des revenus, premièrement par la modification de l'assurance-chômage actuelle. Les bonnes années, des crédits seraient accumulés pour servir en cas d'échec de la pêche. On pourrait stabiliser davantage les revenus au moyen de comptes d'épargne d'entreprise de pêche conçus sur le modèle des programmes de stabilisation du revenu des agriculteurs. À cela pourrait venir s'ajouter un régime d'assurance des prises des entreprises.

L'exécution et l'administration de tels programmes exigent de l'information exacte, opportune et uniforme. Les auteurs proposent donc la création d'un système intégré d'enregistrement et d'établissement de rapports qui assure une base solide à l'administration et serve tous les participants à la pêche.

Enfin, les auteurs examinent le problème du soutien des revenus des travailleurs d'usine. Le programme d'assurance-chômage ordinaire comporte certains facteurs de dissuasion qui affectent le travail des travailleurs en cas de «petites semaines» résultant d'approvisionnements intermittents. Pour résoudre ce problème, ils proposent de se baser sur le calcul des heures saisonnières totales plutôt que celui de semaine assurable.

## **PRÉFACE**

Le Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique a été créé en mars 1992 dans le but de conseiller le gouvernement à propos d'une stratégie à long terme sur les revenus et l'adaptation des pêches au Canada atlantique. Le présent document propose certaines options et approches en ce qui concerne le régime de supplément du revenu et la stabilisation des revenus des pêcheurs commerciaux de l'Atlantique. Les auteurs y analysent et approfondissent la question du soutien du revenu. Leur document servira de base au rapport final du Groupe d'étude.

La problématique du soutien du revenu a été étudiée pour la première fois dans le *Document de travail* publié à la fin de 1992 et qui a servi de base aux approches et options sur le soutien du revenu des pêcheurs de l'Atlantique. Notre compréhension de cette problématique a évolué sous la conduite du Groupe d'étude et en mai 1993, des propositions préliminaires ont été formulées dans un document de consultation du Groupe d'étude qui a pour nom *Régime de soutien du revenu des pêcheurs de l'Atlantique*. Ce document a fait l'objet d'intenses discussions avec les pêcheurs, les regroupements d'entreprises et les experts gouvernementaux sous l'angle des politiques et du fonctionnement.

Pour améliorer le régime de soutien du revenu des pêcheurs, le présent document pose trois grandes conditions. Première condition : réformer le régime d'assurance-chômage des pêcheurs, afin de cibler les pêcheurs professionnels à temps plein et de tenir compte du contexte particulier dans lequel ils travaillent. Deuxième condition : stabiliser des revenus des pêcheurs et de leurs entreprises. Troisième condition : améliorer le volet administration des programmes des pêcheurs en vue d'une meilleure diffusion de l'information et d'une mise en oeuvre plus efficace des programmes. Les approches proposées dans ce document ne se substituent nullement aux modifications qui pourraient être apportées à l'ensemble du régime d'assurance-chômage au Canada, pas plus qu'elles ne dépendent d'elles d'ailleurs. Elles visent simplement à apporter des améliorations durables au soutien du revenu des pêcheurs de l'Atlantique.

Ce document n'aborde pas la question du soutien du revenu des pêcheurs touchés par l'effondrement des stocks de poissons de fond de l'Atlantique. La crise du poisson de fond et la problématique de l'adaptation seront examinées en détail dans le rapport final du Groupe d'étude.

Les pêcheurs, les regroupements d'industries et les représentants des gouvernements, par leur précieuse contribution, ont permis de mieux préciser les diverses options de soutien du revenu. Il convient aussi de signaler les recherches effectuées par d'autres cabinets de consultation. C'est le cas du cabinet GTA Consultants, dont le rapport *Projet de stabilisation des revenus des travailleurs d'usine* a servi de base aux discussions sur le soutien du revenu des travailleurs d'usines, dont il sera question au chapitre 7 du présent document. Mentionnons enfin les avis d'experts sur les politiques ainsi que les concepts et les sources de données qui nous ont été régulièrement fournis par le secrétariat du Groupe d'étude.

# 1. INTRODUCTION

L'une des premières considérations du Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique était d'examiner les moyens d'améliorer le régime de soutien du revenu des pêcheurs de l'Atlantique afin de répondre, à long terme, aux besoins de ces derniers.

Le présent document fait ressortir trois grandes conditions à l'amélioration du régime de soutien du revenu des pêcheurs.

Première condition : *réformer le régime d'assurance-chômage des pêcheurs* de manière à le rendre plus avantageux pour les pêcheurs et à prévenir les abus. À cette fin, l'assurance-chômage des pêcheurs peut cibler plus directement les pêcheurs professionnels à temps plein, afin d'en restreindre l'accès aux personnes dont la participation à la pêche est minime, sinon nulle. Et elle peut être mieux adaptée aux conditions de travail particulières des pêcheurs, de façon à ne pas nuire à la productivité de l'effort de pêche.

Deuxième condition : ajouter un élément de *stabilisation du revenu* au soutien du revenu des pêcheurs. Le régime d'assurance-chômage des pêcheurs permet de faire contrepoids aux variations saisonnières des revenus des pêcheurs, mais pas aux variations qui surviennent pendant la saison en raison de l'échec de la pêche, du mauvais temps ou des conditions des glaces. Une protection inadéquate de l'assurance-chômage des pêcheurs pendant les ralentissements cycliques de la pêche a conduit à la création de programmes d'aide d'urgence et de programmes ponctuels de création d'emploi qui ne s'attaquent pas systématiquement au problème de l'instabilité des revenus de la pêche et qui souvent ne profitent pas aux pêcheurs.

Nous proposons dans ce document un programme de stabilisation en deux volets :

- la stabilisation du revenu de tous les pêcheurs professionnels à temps plein, qui serait assurée par le régime d'assurance-chômage des pêcheurs, mais modifié, et
- la stabilisation du revenu des entreprises pour les propriétaires d'entreprises, qui serait assurée par un programme distinct de l'assurance-chômage des pêcheurs.

Troisième condition : améliorer le volet *administration des programmes destinés aux pêcheurs* en fournissant des moyens concrets pour mieux diffuser l'information et éviter les chevauchements lors de la mise en oeuvre des programmes. Pour ce faire, il est nécessaire

---

d'implanter au préalable un système intégré d'enregistrement et de rapport, auquel nous reviendrons plus loin.

Des parallèles sont ensuite établis entre les conditions de travail propres aux pêcheurs et aux employés d'usines de transformation du poisson et les approches proposées pour améliorer le *soutien du revenu des travailleurs d'usines*.

Les options de soutien du revenu dont il est ici question tiennent compte d'autres directives sur les pêches qui ont une incidence directe sur la stratégie à long terme visant à assurer des revenus plus stables et plus adéquats pour les pêcheurs. Ainsi, une meilleure réglementation de l'accès à la ressource et la reconnaissance du statut de pêcheur professionnel sont des conditions essentielles à l'amélioration de la gestion de la ressource et des revenus que les pêcheurs peuvent tirer de la ressource.

L'accent est mis sur l'importance d'harmoniser les politiques qui déterminent l'accès à la ressource des pêcheurs professionnels à temps plein avec les politiques qui assurent le soutien du revenu à ces pêcheurs.

Le lien est établi entre les processus qui déterminent qui a accès à la ressource et les processus qui déterminent qui a accès aux programmes de soutien du revenu des pêcheurs. Pour l'heure toutefois, ce lien est ténu car les deux processus sont administrés par des ministères différents -- Pêches et Océans, et Emploi et Immigration Canada -- qui ont chacun leur propre définition du pêcheur et possèdent des systèmes distincts d'enregistrement des activités de pêche. Les processus ont par contre en commun le fait d'être trop flexibles, c'est-à-dire qu'ils permettent l'accès à la ressource aux personnes dont la participation à la pêche est minime, sinon nulle.

Un système amélioré d'enregistrement au début de chaque saison de pêche sera le moyen, pour l'heure, de contrôler l'accès à la ressource, et avec l'élaboration de nouvelles normes professionnelles et l'établissement de limites dans l'attribution des permis, ce sera le moyen de façonner l'avenir du secteur des pêches. Il est en outre fait observer que ce même processus d'enregistrement détermine qui a accès au programme de soutien du revenu des pêcheurs. Autrement dit, le soutien du revenu devrait s'adresser aux pêcheurs professionnels à temps plein, en fonction de critères auxquels doit satisfaire le pêcheur au moment de l'enregistrement, et en fonction de l'effort consenti durant la saison.

L'utilisation du processus d'enregistrement comme moyen d'accès au soutien du revenu présuppose la collaboration entre les deux ministères et la rationalisation de leur administration, toutes deux essentielles au succès de l'entreprise. Tout au long du présent document, nous ferons ressortir les avantages d'une éventuelle coordination entre les deux ministères.

## 2. LE RÉGIME ACTUEL DE SOUTIEN DU REVENU DES PÊCHEURS

Dans ce chapitre, il sera question de l'actuel régime de soutien du revenu -- des programmes d'assurance-chômage principalement -- et de ses lacunes. Une analyse de la tendance des pêcheurs à bénéficier de l'assurance-chômage ordinaire permet d'illustrer certaines des caractéristiques et des lacunes du régime actuel.

### 2.1 L'assurance-chômage

Les pêcheurs ont accès à l'assurance-chômage; comme les autres travailleurs canadiens en effet, ils bénéficient de la protection du revenu en cas d'interruption de salaire. Les pêcheurs sont admissibles à l'une des trois catégories d'assurance-chômage, selon leur mode de rémunération et la période où ils travaillent : l'assurance-chômage ordinaire s'ils sont salariés, l'assurance-chômage des pêcheurs à longueur d'année, et l'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers dans le cas des pêcheurs à la part. En général, les pêcheurs sont admissibles aux prestations saisonnières, établies en fonction de leur travail durant la saison de pêche estivale.

*L'assurance-chômage ordinaire* est destinée aux pêcheurs qui travaillent dans le cadre d'un contrat de service et qui reçoivent un salaire en contrepartie. Pour y être admissibles, les pêcheurs doivent avoir accumulé entre 10 et 20 semaines d'emploi assurable au cours de leur période de référence, selon le taux de chômage régional. La période de référence s'entend des 52 dernières semaines, ou du nombre de semaines écoulées depuis la production de la dernière demande, en prenant la plus récente des deux périodes. Les assurés peuvent toucher des prestations ordinaires n'importe quand dans l'année.

*L'assurance-chômage des pêcheurs à longueur d'année* est destinée aux pêcheurs qui ont travaillé sur un navire exploité à longueur d'année et qui ne sont pas admissibles à l'assurance-chômage ordinaire. Pour pouvoir prétendre à l'assurance-chômage des pêcheurs à longueur d'année, les pêcheurs doivent justifier d'un minimum de 20 semaines d'emploi assurable durant la période de référence, et d'au moins six semaines d'emploi assurable dans le secteur de la pêche pendant trois trimestres civils consécutifs au cours des quatre derniers trimestres. Pour avoir droit aux prestations, ils doivent également être mis à pied. L'assurance-chômage à longueur d'année peut être versée jusqu'à hauteur de 50 semaines.

---

Peu nombreux sont les pêcheurs à demander l'assurance-chômage à longueur d'année, peut-être parce que les conditions d'admission sont plus restrictives que celles des autres catégories d'assurance-chômage.

*L'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers* est destinée aux pêcheurs qui n'ont droit ni à l'assurance-chômage à longueur d'année ni à l'assurance-chômage ordinaire. Les conditions d'admission sont moins restrictives, mais les délais et la durée des périodes de référence et de prestations sont plus restrictifs pour l'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers que pour les autres catégories d'assurance-chômage. Pour être admissibles aux prestations, les pêcheurs doivent justifier d'au moins 10 semaines d'emploi assurable durant la période de référence, dont 6 à la pêche. Les pêcheurs saisonniers peuvent réclamer des prestations dans l'un des deux intervalles suivants : entre la semaine du 1<sup>er</sup> novembre et la semaine du 15 mai s'ils ont pêché durant la saison d'été, ou entre la semaine du 1<sup>er</sup> mai et la semaine du 15 novembre s'ils ont pêché durant la saison d'hiver. Les périodes de référence commencent la semaine du 31 mars dans le cas des pêcheurs d'été et la semaine du 1<sup>er</sup> octobre dans le cas des pêcheurs d'hiver, et elles se terminent la semaine au cours de laquelle est produite la demande de prestations initiale.

Les pêcheurs admissibles à l'assurance-chômage ordinaire, des pêcheurs à longueur d'année et des pêcheurs saisonniers sont rémunérés au même taux des gains assurables hebdomadaires, soit 57 p. 100 des gains assurables; en 1993, les gains assurables ne peuvent pas dépasser 745 \$. Le nombre de semaines qui compte pour les gains assurables varie toutefois. Dans le cas des bénéficiaires de l'assurance-chômage ordinaire, le taux de 57 p. 100 est appliqué à la moyenne des 20 dernières semaines d'emploi assurable. Dans le cas des bénéficiaires de l'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers, le taux de 57 p. 100 est appliqué aux 10 meilleures semaines de gains assurables, s'ils justifient de plus de 15 semaines d'emploi assurable, et à la moyenne des gains assurables s'ils justifient de 10 à 14 semaines d'emploi assurable.

Le calcul de la durée de la période de prestations diffère quelque peu en ce qui concerne l'assurance-chômage ordinaire et l'assurance-chômage des pêcheurs. En vertu du projet de loi C-21 adopté en 1990, la structure à trois phases de prestations -- phase initiale, phase fondée sur la durée d'emploi et phase des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional -- a été éliminée dans le cas des bénéficiaires de l'assurance-chômage ordinaire. Les prestations d'assurance-chômage ordinaire sont dorénavant versées en une seule phase, en fonction du taux de chômage régional.

La structure à trois phases de prestations reste en vigueur dans le cas des bénéficiaires de l'assurance-chômage des pêcheurs. Les pêcheurs reçoivent cinq semaines de prestations pour chaque tranche de six semaines travaillées durant la phase initiale, et ils peuvent également toucher des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Celles-ci, ajoutées aux prestations de la phase initiale, couvrent souvent la totalité de la

---

période de prestations des pêcheurs, puisque les pêcheurs travaillent habituellement dans des régions où le taux de chômage est élevé.

La création d'un programme d'assurance-chômage distinct pour les pêcheurs remonte à 1956. La distinction entre l'assurance-chômage ordinaire et l'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers est importante en raison des particularités du travail des pêcheurs :

- L'assurance-chômage ordinaire est offerte aux travailleurs rémunérés en vertu d'un contrat de service, et non aux travailleurs indépendants. Cela s'explique du fait que les travailleurs indépendants peuvent décider quand travailler, de sorte qu'ils peuvent choisir de rejoindre les rangs des «sans-emploi» pour pouvoir être admissibles aux prestations.

Habituellement, les pêcheurs ne sont pas rémunérés en vertu d'un contrat de service; ainsi, ils ne répondent pas à la stricte définition de l'employé en raison de leur mode de rémunération.

Pourtant, à tous autres égards, la plupart des pêcheurs travaillent en tant qu'employés pour des propriétaires de navires ou des acheteurs de poisson, et en leur qualité d'employés, ils n'ont, contrairement aux véritables travailleurs indépendants, aucune prise sur le moment où ils peuvent ou non travailler. L'assurance-chômage des pêcheurs reconnaît ce rapport unique employeur-employé des pêcheurs.

- L'arrêt de rémunération que connaissent bien les pêcheurs comporte à la fois un caractère saisonnier, les pêcheurs n'étant pas autorisés à exercer leur métier une fois la saison terminée, et un caractère cyclique car durant la saison, les revenus peuvent fluctuer considérablement à cause du mauvais temps, des conditions des glaces ou de l'échec de la pêche. Le régime d'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers a justement été instauré pour assurer un soutien du revenu durant l'arrêt de rémunération saisonnier.
- Les pêcheurs travaillent en général dans des localités où les revenus sont faibles et les débouchés d'emploi de morte-saison rares. C'est l'un des facteurs qui a poussé à la création d'un programme exprès pour les pêcheurs.

Or le programme destiné aux pêcheurs n'a pas assuré un soutien du revenu parfaitement adapté à leurs besoins. Nous ferons valoir plus loin que l'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers pourrait être remaniée pour mieux tenir compte des particularités du travail des pêcheurs.

Parmi les moyens proposés pour améliorer le régime d'assurance-chômage des pêcheurs, l'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers retiendra surtout l'attention car c'est le régime auquel la plupart des pêcheurs ont accès lorsqu'ils perçoivent des prestations.

---

En 1990, 226 millions de dollars ont été versés au titre de l'assurance-chômage aux pêcheurs indépendants de l'Atlantique, et 71 millions de dollars aux salariés du secteur de l'exploitation. Les 297 millions de dollars au total versés au secteur de la pêche de l'Atlantique représentent un peu moins de 10 p. 100 du total des prestations d'assurance-chômage versées dans l'ensemble des provinces de l'Atlantique.

L'assurance-chômage des pêcheurs constitue un appoint financier important pour les pêcheurs; sans les prestations, le total des revenus d'emploi des pêcheurs indépendants de l'Atlantique ne représentait en 1990 que la moitié du revenu moyen de l'ensemble des travailleurs de la région Atlantique. Avec les prestations, l'écart entre les revenus était sensiblement plus mince : le revenu total moyen des pêcheurs de l'Atlantique constituait environ 83 p. 100 de la moyenne de l'ensemble des travailleurs de l'Atlantique en 1990. Et comme l'assurance-chômage augmente le niveau de revenus des pêcheurs, la variabilité des revenus des pêcheurs de l'Atlantique en tant que pourcentage de leur revenu moyen était beaucoup plus faible après la prise en compte des prestations versées. (L'assurance-chômage des pêcheurs ne fait pas disparaître pour autant le phénomène des revenus en dents de scie des pêcheurs d'une année à l'autre; elle n'aide donc pas à stabiliser leurs revenus en période de ralentissement cyclique.)

Vu l'incidence qu'un soutien comme celui-là a sur les pêcheurs, il est essentiel que le programme soit administré avec efficacité et qu'il vienne en aide aux pêcheurs au moment où ils en ont le plus besoin.

## **2.2 Lacunes du régime actuel**

Les pêcheurs bénéficient d'un régime de soutien du revenu distinct au sein de l'assurance-chômage. Or le régime est loin de leur assurer une protection adéquate durant la morte-saison, et aussi pendant la saison en cas d'échec de la pêche. Cette section mettra en relief les lacunes de l'assurance-chômage des pêcheurs au chapitre du soutien du revenu.

- L'assurance-chômage des pêcheurs comporte *une définition trop large* des personnes ayant droit aux prestations de pêcheurs : y sont admissibles même des personnes dont la participation à la pêche est minime, sinon nulle.
- Le régime, *tel qu'il est conçu*, ne tient pas compte des particularités du travail des pêcheurs :
  - l'évaluation de la durée du travail (sous forme de semaines d'emploi assurable) ne tient pas compte du caractère saisonnier de la pêche; et
  - les périodes de prestations et de référence ne tiennent pas compte des grands écarts qui existent d'une région à l'autre et d'une année à l'autre.

- 
- **L'assurance-chômage des pêcheurs ne garantit pas *un soutien de revenu suffisant en période de ralentissement cyclique.***
  - **L'*administration* de l'assurance-chômage des pêcheurs à Emploi et Immigration Canada repose sur un système d'exécution et une base de données indépendants des autres programmes conçus pour le secteur des pêches et administrés par d'autres ministères. Les bases de données et les systèmes de rapports ne sont pas harmonisés d'une manière qui pourrait assurer l'intégrité du programme d'assurance-chômage et comprimer les coûts administratifs.**

## LE GROUPE CIBLE

Le règlement sur l'assurance-chômage des pêcheurs définit le pêcheur comme étant un travailleur indépendant qui capture ou manutentionne des prises; ce n'est ni un employé ni un pêcheur sportif. On entend par prise tout produit ou sous-produit naturel provenant de la mer ou de tout autre plan d'eau, capturé ou pris par un équipage. Il peut s'agir de pêche fraîche, de pêche traitée, de mousse irlandaise, de varech, de coquillages, d'huîtres, de calmars, etc. La capture ou la manutention des prises englobe le chargement, le déchargement, le transport ou le traitement; la préparation et la réparation des engins et des bateaux, le démontage des engins et le désarmement des bateaux ainsi que la construction navale. Les prises sont évaluées d'après le montant payé par l'acheteur. Les prises et les participants à la pêche sont enregistrés au moment de la livraison, d'après les déclarations de la personne qui livre la marchandise à l'acheteur ou à son mandataire. La déclaration n'a pas besoin d'être écrite.

Ainsi donc, la détermination du statut de pêcheur et de la participation de ce dernier à une activité de pêche est établie à la faveur d'une simple déclaration faite à l'acheteur par laquelle le «pêcheur» affirme avoir participé d'une manière quelconque à l'activité qui a abouti à la livraison du produit de la mer à l'acheteur. Le pêcheur n'a pas besoin d'être enregistré, ni d'avoir travaillé sur un bateau de pêche, ni d'avoir récolté un «produit de la mer» pour lequel un permis est détenu. Il ne lui est pas nécessaire en effet d'être un pêcheur professionnel à temps plein.

La définition du pêcheur en vertu du régime d'assurance-chômage a permis à des personnes qui ne sont pas des pêcheurs professionnels à temps plein d'avoir accès à l'assurance-chômage des pêcheurs. Certaines d'entre elles ont une participation à la pêche minimale, et elles pêchent dans le seul but de pouvoir toucher des prestations, même si la pêche ne leur permet pas de gagner convenablement leur vie. Certaines personnes qui ne sont pas du tout des pêcheurs tirent quand même profit du régime, donnant ainsi à croire que tous les pêcheurs abusent du système.

*L'un des moyens d'améliorer le régime d'assurance-chômage des pêcheurs est de cibler les pêcheurs professionnels à temps plein. Pour ce faire, l'admissibilité doit être établie en fonction de ceux qui ont satisfait aux exigences d'enregistrement au début de la saison de pêche et de ceux qui ont consenti un effort de pêche vérifiable durant la saison.*

## CONCEPTION DU RÉGIME

La Loi sur l'assurance-chômage stipule que le règlement de l'assurance-chômage des pêcheurs «peut, à l'égard de toute question, être différent des dispositions de la présente loi concernant cette question», c'est-à-dire que le règlement de l'assurance-chômage des pêcheurs peut être adapté expressément aux besoins des pêcheurs. Or, l'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers ne comporte aucune disposition qui tienne compte des conditions de travail particulières des pêcheurs, même si les ressemblances avec le régime d'assurance-chômage ordinaire demeurent grandes :

**Tableau comparatif des particularités techniques entre l'assurance-chômage des pêcheurs et l'assurance-chômage ordinaire**

	Assurance-chômage des pêcheurs saisonniers	Assurance-chômage ordinaire
<b>Évaluation de l'effort de pêche</b>	Basée sur une semaine d'emploi assurable, Pour être admissible, il faut avoir accumulé entre 10 et 14 semaines d'emploi assurable, dont 6 à la pêche	Basée sur une semaine d'emploi assurable. Pour être admissible, il faut avoir accumulé entre 10 et 20 semaines d'emploi assurable
<b>Période de référence</b>	Été : 31 mars-1 <sup>er</sup> nov. Hiver : 1 <sup>er</sup> oct.-1 <sup>er</sup> mai	La période de 52 semaines précédant la production de la demande, ou la période écoulée depuis la demande précédente
<b>Période de prestations</b>	Été : 1 <sup>er</sup> nov.-15 mai Hiver : 1 <sup>er</sup> mai-15 nov.	N'importe quand durant l'année où survient l'arrêt de rémunération
<b>Taux des prestations</b> <b>Durée des prestations</b>	57 p. 100 des gains assurés  Prestations initiales plus les prestations complémentaires régionales, jusqu'à hauteur de 26 à 27 semaines au cours de la période de prestations de 29 semaines  La phase des prestations initiales dure les 5/6 de la semaine d'emploi assurable du demandeur  Prestations complémentaires régionales payables jusqu'à la fin de la période de prestations seulement	57 p. 100 des gains assurés  Maximum de 50 semaines, au cours d'une phase, selon le taux de chômage régional

Source : *L'assurance-chômage et la pêche*, Emploi et Immigration Canada, n° de cat. LU2-118/1991  
*Pêcheurs et l'assurance-chômage*, Revenu Canada Impôt, T4005 (rév. 91)

---

## **Évaluation de l'effort de pêche**

L'assurance-chômage ordinaire et l'assurance-chômage des pêcheurs déterminent toutes deux les prestations en fonction des semaines d'emploi assurable. Le pêcheur saisonnier doit avoir accumulé au moins 10 semaines d'emploi assurable, dont six à la pêche, pour avoir droit à l'assurance-chômage. S'il compte de 10 à 14 semaines d'emploi assurable, ses prestations sont basées sur la moyenne de la rémunération assurable; s'il compte 15 semaines d'emploi assurable et plus, ses prestations sont basées sur les 10 meilleures semaines de rémunération assurable. Les prestations des prestataires d'assurance-chômage ordinaire sont calculées en fonction de la rémunération moyenne obtenue au cours des 20 dernières semaines de rémunération assurable.

En 1993, le plafond des gains assurables hebdomadaires est fixé à 745 \$ pour tous les prestataires.

Pour être admissible aux prestations d'assurance-chômage ordinaire ou des pêcheurs, il faut avoir accumulé un certain nombre de semaines d'emploi assurable au cours de la période de référence, auquel cas l'emploi assurable signifie que la personne a travaillé au moins 15 heures par semaine ou touché le revenu minimum hebdomadaire, qui est de 149 \$ en 1993. Les membres d'équipage qui font une demande de prestations au titre de l'assurance-chômage des pêcheurs doivent déclarer qu'ils ont été «employés» pendant au moins 15 heures pendant la semaine civile au cours de laquelle le produit d'une pêche fraîche a été livré, s'ils n'ont pas touché le revenu minimum de 149 \$.

Les capitaines qui reçoivent des prestations de pêcheurs calculent leurs gains sur la base du produit brut de la prise, moins 25 p. 100, moins la rémunération des membres d'équipage, ou 20 p. 100 des gains assurables hebdomadaires maximums (149 \$), en prenant le plus élevé des deux montants. Ainsi, s'ils gagnent moins de 149 \$ lorsqu'ils effectuent une vente, ils se voient créditer des gains de 149 \$ pour cette vente. Si les capitaines effectuent plus d'une vente au cours d'une semaine, et que chacune est inférieure à 149 \$, ils peuvent déclarer des gains de 149 \$ pour chacune des ventes effectuées.

Le système de travail des pêcheurs est peu adapté au principe des «semaines d'emploi assurable» de sorte que les gains assurables hebdomadaires risquent de ne pas refléter fidèlement le revenu saisonnier du pêcheur, ou l'effort consenti à la pêche pendant la saison. L'effort de pêche et le revenu des pêcheurs peuvent être plus élevés à certains moments de la saison, lorsque le poisson est plus abondant. Par contre, les aléas du temps et les mouvements migratoires du poisson font que les gains sont imprévisibles même lorsque les pêcheurs travaillent régulièrement pendant toute la saison.

Les pêcheurs peuvent même modifier leur système de travail afin de se conformer au principe de la semaine d'emploi assurable. Ils peuvent décider par exemple d'effectuer une sortie même s'ils sont conscients de l'inutilité de cet effort pour leur entreprise, pour que

---

les membres d'équipage puissent déclarer des gains assurables pendant cette semaine. L'assouplissement des critères d'admissibilité concernant les gains assurables hebdomadaires des pêcheurs constitue une reconnaissance des fluctuations des revenus des pêcheurs d'une semaine à l'autre. Le règlement sur l'assurance-chômage des pêcheurs permet également aux pêcheurs, dans certaines circonstances, de faire une moyenne de leurs gains sur deux semaines ou plus lorsqu'ils font leurs comptes avec l'acheteur à une fréquence moindre qu'une fois par semaine.

Ces modifications au règlement ont partiellement atténué les fluctuations des revenus des pêcheurs durant la saison, mais elles ont aussi donné lieu à des abus. Certains peuvent être tentés de déclarer la date ou la valeur de la vente d'une prise de manière à maximaliser leurs gains assurables au cours d'une semaine. Ou d'autres, d'utiliser la disposition prévoyant que les gains déclarés des capitaines ne tombent pas au-dessous de 149 \$, afin de partager une petite prise en parts plus petites, de vendre chaque part à des acheteurs différents et d'obtenir ainsi le maximum de «timbres».

*Plutôt que d'évaluer l'effort de pêche sur la base des semaines d'emploi assurable, on pourrait aménager le régime d'assurance-chômage en l'évaluant d'une manière qui tienne mieux compte du système de travail dans les pêches, savoir : le caractère saisonnier de la pêche et les fluctuations considérables des gains, même lorsque les pêcheurs travaillent durant toute la saison.*

### **Période de référence et période de prestations**

Les prestations de pêcheur saisonnier peuvent être versées sur la base de la saison de pêche d'été ou de la saison de pêche d'hiver. Dans l'un et l'autre cas, il y a une période de référence, au cours de laquelle les pêcheurs peuvent compter leurs gains assurables, et une période de prestations, pendant laquelle le bénéficiaire touche des prestations de pêcheur. La période de référence chevauche la fin de la période de prestations de six semaines; pendant ce temps, les pêcheurs peuvent commencer la pêche (et accumuler des gains assurables) ou continuer de toucher les prestations de pêcheurs.

Durant la période de prestations, les pêcheurs peuvent gagner jusqu'à 25 p. 100 de leurs prestations hebdomadaires et toucher quand même le plein montant des prestations. Les gains au-delà de ce pourcentage sont retranchés des prestations, chaque dollar gagné réduisant d'autant le montant des prestations. Les revenus gagnés en dehors de la période de référence ne comptent pas pour le calcul des gains assurables.

Les période de référence et de prestations ont été établies pour tenir compte des saisons de pêche, l'été et l'hiver. Or, les saisons de pêche réelles ne correspondent pas nécessairement à celles énoncées dans le règlement sur l'assurance-chômage des pêcheurs et elles

---

peuvent varier considérablement d'une région à l'autre, suivant les espèces et les types d'engins employés.

*La période de prestations et la période de référence devraient être adaptées aux saisons de pêche réelles, afin d'inciter les pêcheurs à travailler durant ces saisons.*

#### Saison de pêche d'été

<i>Période de référence d'environ 29 semaines</i>		<i>Période de prestations d'environ 29 semaines</i>
Semaine du 31 mars	Semaine du 1 <sup>er</sup> novembre	Semaine du 1 <sup>er</sup> mai

#### Saison de pêche d'hiver

<i>Période de référence d'environ 29 semaines</i>		<i>Période de prestations d'environ 29 semaines</i>
Semaine du 1 <sup>er</sup> octobre	Semaine du 1 <sup>er</sup> mai	Semaine du 15 novembre

En conséquence, la période hors-saison définie dans le règlement sur l'assurance-chômage ne correspond pas nécessairement à la véritable période hors-saison des pêcheurs. Il peut en effet se produire un long intervalle entre la fin de la saison de pêche réelle et le début de la période de prestations, au cours duquel il peut arriver que le pêcheur n'ait aucune source de revenu. En outre, un pêcheur peut être encouragé à ne pas pêcher pendant la période de prestations car il risque de perdre ses prestations et de ne pas voir ses gains considérés comme assurables.

---

## Le soutien du revenu en période de ralentissement cyclique

L'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers assure au prestataire un soutien du revenu en cas d'arrêt de rémunération pour cause de fin de saison de pêche. Les prestations durant la morte-saison sont établies d'après les gains réalisés durant la saison de pêche. La structure des prestations de pêcheur en fonction des saisons ne tient pas compte de la fluctuation des revenus de la pêche d'une année à l'autre en raison de l'échec de la pêche, des conditions des glaces ou du mauvais temps, quand elle ne contribue pas à aggraver cette fluctuation. Ceux qui subissent une mauvaise saison non seulement tirent un revenu de la pêche moins élevé, mais ils risquent de recevoir des prestations moins élevées parce que leurs gains assurables sont plus faibles, et cela à un moment où ils ont le plus besoin du soutien du revenu.

*L'assurance-chômage des pêcheurs assurerait une meilleure protection du revenu en période de ralentissement cyclique si dans le calcul des gains assurables, les gains des saisons précédentes étaient pris en compte. Si les pêcheurs avaient connu plusieurs bonnes années de revenus tirés de la pêche, ils seraient admissibles aux prestations s'ils devaient faire face à une mauvaise saison. Il faudrait également adopter d'autres mesures de stabilisation du revenu en faveur de l'entreprise de pêche.*

## Administration

Le régime d'assurance-chômage des pêcheurs peut être réaménagé et renforcé de manière à mieux cibler les pêcheurs professionnels à temps plein et à tenir compte des interruptions saisonnières et cycliques de leurs revenus; pour être efficaces toutefois, ces changements doivent être accompagnés d'une réforme administrative axée sur des rapports exacts et ponctuels des activités de pêche.

Les systèmes de rapport en vigueur actuellement à Pêches et Océans, à Emploi et Immigration Canada et à Revenu Canada font souvent double emploi et produisent des rapports contradictoires. L'absence d'harmonisation des systèmes a entraîné la production de données erronées et l'abus des programmes gouvernementaux.

*Il faudrait créer un système intégré d'enregistrement et de rapport de manière à rationaliser les exigences de production de données chez ceux qui sont directement touchés par la politique des pêches. Il faudrait créer également un système centralisé de rapport pour que les personnes visées par les programmes de pêche -- savoir les pêcheurs et les acheteurs -- n'aient pas à composer avec plusieurs paliers de gouvernement ni à remplir de nombreux formulaires pour avoir accès à ces programmes. L'intégration des systèmes d'enregistrement et de rapport rendra en outre l'interaction des politiques des pêches plus transparente et, en bout de ligne, plus complémentaire.*

## 2.3 La tendance vers le régime d'assurance-chômage ordinaire

Les pêcheurs embauchés en vertu d'un contrat de service ont droit à l'assurance-chômage ordinaire. Les chalutiers qui travaillent sur de gros navires de pêche appartenant à des entreprises de transformation sont normalement couverts par le régime d'assurance-chômage ordinaire.

Outre les chalutiers, il y a de plus en plus de travailleurs du secteur de l'exploitation qui, au cours de la dernière décennie, sont devenus salariés. Le nombre de travailleurs salariés du secteur de l'exploitation dans la région atlantique est passé de moins de 5 000, soit un peu plus du dixième de l'ensemble des pêcheurs de l'Atlantique en 1981, à environ 12 000, ou le quart du total en 1990. La proportion des prestations ordinaires par rapport à l'ensemble des prestations a augmenté avec l'accroissement du nombre de pêcheurs salariés.

### Total des prestations d'assurance-chômage des travailleurs salariés (en dollars et en pourcentage du total des prestations versées au secteur de l'exploitation)

	1981		1984		1987		1990	
Terre-Neuve	2M \$	4 %	3M \$	4 %	7M \$	7 %	13M \$	11 %
Île-du-Prince-Édouard	2M \$	16 %	4M \$	24 %	8M \$	30 %	10M \$	31 %
Nouvelle-Écosse	2M \$	7 %	5M \$	12 %	10M \$	17 %	17M \$	21 %
Nouveau-Brunswick	6M \$	36 %	11M \$	39 %	20M \$	46 %	24M \$	53 %
Québec	1M \$	8 %	3M \$	16 %	6M \$	24 %	8M \$	31 %
Canada atlantique	11M \$	11 %	26M \$	15 %	50M \$	20 %	71M \$	24 %

Source : Données vectorielles de l'assurance-chômage (total des prestations pour l'ensemble du secteur de la pêche), Données de Statistique Canada sur les déclarants (Total des prestations d'assurance-chômage par secteur)

Les travailleurs salariés du secteur de l'exploitation englobent ceux qui touchent un salaire d'un emploi dans un établissement de pêche commerciale, et non pas les travailleurs indépendants ou les travailleurs d'usines.

Les travailleurs du secteur de l'exploitation englobent les pêcheurs indépendants et les travailleurs salariés.

---

Sur les 297 millions de dollars en prestations d'assurance-chômage versées au secteur de la pêche de l'Atlantique en 1990, près du quart était destiné aux pêcheurs salariés et le reste aux pêcheurs indépendants. Au début des années 80, c'était environ 10 p. 100 seulement des prestations qui étaient versées à ce groupe.

Le passage vers le salariat dans le secteur de la pêche et de l'assurance-chômage des pêcheurs à l'assurance-chômage ordinaire a commencé à s'accroître au milieu des années 80 dans toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve. Le nombre de salariés a augmenté plus lentement à Terre-Neuve, et la part du total ne dépassait pas 10 p. 100 à la fin de la dernière décennie. La plus grande part de salariés demeure au Nouveau-Brunswick : l'augmentation s'explique en partie par l'essor de l'aquaculture, une composante du secteur de l'exploitation salarié.

Certains pêcheurs préfèrent travailler en vertu d'une entente commerciale qui leur assure un salaire et les rend admissibles aux prestations d'assurance-chômage ordinaire. D'autres travailleront en vertu d'un contrat de service afin de pouvoir toucher des prestations d'assurance-chômage ordinaire, parce que, à cause des lacunes du régime d'assurance-chômage des pêcheurs, ils ne peuvent obtenir une couverture suffisante en période de ralentissement cyclique dans l'industrie.

Ces dernières années, la saison de pêche a été écourtée dans bien des régions. Si la saison est très courte, les pêcheurs peuvent toucher des prestations d'assurance-chômage ordinaire mieux synchronisées et pendant une plus longue durée. Les bureaux régionaux d'Emploi et Immigration Canada signalent que les pêcheurs ont commencé à changer leurs ententes de travail (en incorporant leur entreprise, ou en la louant à bail à l'acheteur, par exemple), de façon à obtenir une meilleure couverture, au moins temporairement, en vertu du régime ordinaire.

Cependant, le régime d'assurance-chômage ordinaire ne fournira pas la couverture la mieux adaptée aux besoins à long terme des pêcheurs. Les facteurs qui ont incité à la création d'un régime d'assurance-chômage des pêcheurs distinct -- les rapports particuliers employeur-employé, les interruptions de salaire saisonnières et cycliques combinées et l'absence de possibilités d'emploi dans d'autres domaines en dehors de la saison de pêche -- valent tout autant aujourd'hui qu'il y a trente-cinq ans.

### 3. PROPOSITIONS ANTÉRIEURES DESTINÉES À AMÉLIORER LE SOUTIEN DU REVENU DES PÊCHEURS

Les inconvénients du régime d'assurance-chômage des pêcheurs -- mal adapté à la situation des pêcheurs, absence de stabilisation des revenus d'une saison à l'autre, et administration déficiente qui rend le programme difficile à surveiller et ouvre la voie aux abus -- ont été largement analysés dans d'autres études portant sur le soutien du revenu des pêcheurs.

Bon nombre d'entre elles en sont venues à la conclusion que l'actuel régime d'assurance-chômage des pêcheurs n'était pas le meilleur moyen d'assurer le soutien réellement nécessaire aux pêcheurs et qu'il fallait le remplacer. Nous nous pencherons dans ce chapitre sur les solutions de rechange proposées au régime d'assurance-chômage des pêcheurs afin d'améliorer le volet supplément du revenu; quant aux propositions pour mieux stabiliser le revenu, il en sera question plus loin au chapitre 5.

Dans son document intitulé *Naviguer dans la tourmente : une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique (1982)*, le Groupe de travail Kirby faisait observer qu'«une de ses principales fonctions (de l'assurance-chômage des pêcheurs) est de compléter les gains d'un groupe de personnes dont le travail n'assure pas, dans bon nombre de cas, un niveau de revenu satisfaisant» (Naviguer dans la tourmente, p. 336) et que cette fonction n'était pas satisfaite par le régime d'assurance-chômage des pêcheurs.

Kirby suggérait deux programmes pour remplacer l'assurance-chômage : une prime de productivité permettrait aux pêcheurs d'accumuler des crédits en espèces en fonction de certains critères, comme la valeur brute des débarquements, la qualité du poisson, la saison de pêche et les engins utilisés; et un programme de stabilisation du revenu brut qui viendrait consolider les revenus bruts avec des paiements émanant d'un fonds général approvisionné par les cotisations des pêcheurs et du gouvernement fédéral.

Kirby était bien conscient des lacunes de ses propositions : la prime de productivité pourrait inciter à la surpêche ou au surinvestissement; le programme de stabilisation du revenu serait difficile à administrer et inabordable pour un bon nombre; et les deux, s'ils étaient utilisés conjointement, pourraient entrer en conflit l'un avec l'autre. Kirby soutenait par contre qu'il serait encore plus difficile de travailler au sein du régime d'assurance-chômage existant, en

---

raison surtout de l'absence d'intégration de son système de rapport et de la difficulté de surveiller le régime.

La *Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (1982)*, dite la Commission Forget, a principalement critiqué la conception du régime d'assurance-chômage des pêcheurs : celui-ci ne tenait pas compte de la diversité du secteur de la pêche, il assurait un soutien insuffisant aux pêcheurs les plus pauvres et à leurs localités, et il était difficile à administrer. En conséquence, la Commission recommandait la disparition graduelle de l'assurance-chômage des pêcheurs sur une durée de cinq ans, et son remplacement par un régime de supplément du revenu non précisé.

La *Royal Commission of Employment and Unemployment in Newfoundland and Labrador (1986)*, présidée par Douglas House, proposait, à la place de l'assurance-chômage, un nouveau régime de sécurité du revenu dont les prestations seraient versées durant la mort-saison et calculées à l'aide du régime fiscal. Le régime de sécurité du revenu assurerait aux ménages :

- un régime de revenu de base garanti, d'une valeur à peu près égale à l'aide sociale à Terre-Neuve, chaque dollar gagné par le ménage réduisant d'autant les prestations, plus
- un supplément du revenu gagné, moyennant un taux variable, qui verserait le maximum des prestations aux ménages dont le revenu gagné aurait été d'environ 11 000 \$ (en dollars de 1986) et qui réimposerait le supplément gagné de manière que les ménages touchant plus de 27 000 \$ environ ne puissent recevoir de prestations en vertu de ce régime.

Au moment de la publication du rapport, le détail du fonctionnement du régime n'avait pas été entièrement arrêté; on ne savait pas par exemple comment combiner au mieux les taux du supplément et les remboursements fiscaux de prestations dans chaque volet du régime proposé, ni comment les revenus seraient stabilisés lorsque des versements seraient effectués en fonction des déclarations de revenus de l'année précédente.

Le nouveau régime de sécurité du revenu de House comportait deux catégories de supplément du revenu -- le revenu annuel garanti et le supplément pour personnes à faible revenu -- qui ont souvent été proposées en remplacement du volet supplément du revenu du régime d'assurance-chômage. Nombreux sont ceux qui croient que si l'une ou l'autre ou les deux catégories étaient en place, l'assurance-chômage pourrait devenir un régime autofinancé ou être carrément remplacé.

Le **revenu annuel garanti**, aussi appelé impôt négatif sur le revenu, comporte habituellement les éléments suivants :

- 
- Un revenu de base pour tous les citoyens, au niveau de la famille.
  - Il remplacerait les programmes d'aide sociale existants.
  - Les prestations diminueraient d'un dollar pour chaque dollar gagné. Contrairement à l'aide sociale, le coefficient de réduction des prestations serait généralement bien moins élevé que suivant le principe du dollar pour un dollar, afin d'encourager les membres de la famille à travailler et de fournir une aide relativement plus importante aux travailleurs à faible revenu.
  - Il serait mis en oeuvre à la grandeur du pays par le biais du régime fiscal.

L'idée du revenu annuel garanti a beaucoup fait parler d'elle au Canada dans les années 70, puis elle a refait surface au milieu des années 80 avec la publication du rapport de la *Commission Macdonald (1985)*. À l'époque, l'attention était tournée vers l'intégration ou l'harmonisation des nombreux programmes sociaux offerts aux Canadiens par les divers paliers de gouvernement (fédéral, provinciaux et municipaux).

La Commission Macdonald recommandait un régime universel de sécurité du revenu (RUSR) qui garantirait un supplément du revenu de base à tous les Canadiens et qui serait diminué au fur et à mesure que progresserait le revenu des familles. Le régime remplacerait (et serait financé par) les fonds de divers programmes : supplément du revenu garanti pour les personnes âgées (mais pas la sécurité de la vieillesse), allocations familiales, crédits d'impôt pour enfants, exemptions de personnes mariées, exemptions d'enfants, programmes fédéraux de logement social et contributions fédérales au titre du Régime d'assistance publique du Canada. Le RUSR était également considéré comme une solution de rechange au salaire minimum élevé.

Le RUSR ne serait pas un régime autonome : il constituerait la première étape d'un régime intégré de sécurité du revenu, auquel viendraient se greffer un régime d'assurance-chômage réformé où les prestations régionales seraient éliminées et le niveau des prestations réduit considérablement, et un programme temporaire d'assistance au recyclage à l'intention de ceux qui n'auraient pas eu de possibilités d'emploi.

Le Conseil économique du Canada, dans son document *Les nouveaux visages de la pauvreté* publié en 1992, proposait une refonte complète de la sécurité du revenu dans le sens des programmes intégrés proposés par la Commission royale d'enquête Macdonald. Un continuum de services reliés au soutien du revenu et à l'emploi serait offert aux Canadiens en âge de travailler, d'abord sous forme d'un revenu annuel garanti pour ceux qui seraient incapables de participer pleinement à la vie active (des personnes handicapées ou blessées ou ayant des enfants d'âge préscolaire). L'idée serait de procurer un niveau de vie convenable aux Canadiens de toutes les provinces.

---

Le Conseil économique proposait en outre que l'assurance-chômage continue d'offrir une protection contre la perte d'emploi, mais en réduisant sensiblement la durée de la période de prestations. Un programme de transition serait offert à ceux qui ont du mal à se trouver un emploi permanent.

Nous n'allons pas analyser dans ce document la question du revenu annuel garanti comme solution de rechange à l'actuel régime d'assurance-chômage.

La Commission Forget (1986) écrivait dans son rapport :

«La présente analyse fait ressortir le dilemme que pose la création d'un revenu garanti universel. Les fonds disponibles étant insuffisants, il faudrait choisir entre des prestations inadéquates ou un taux implicite d'imposition plus élevé qui réduirait l'incitation à travailler. Même en utilisant tous les fonds que représentent les volets soutien du revenu et supplément du revenu mentionnés précédemment, on ne pourrait assurer un revenu décent à tous les Canadiens sans emploi. Pour le faire, il faudrait modifier substantiellement la répartition des prestations, dans un sens qui ne serait pas toujours souhaitable.» (page 126)

Un régime de supplément pour personnes à faible revenu prévoit habituellement un coefficient de prestations qui assure un supplément croissant à ceux qui disposent d'un revenu de faible à moyen et un supplément décroissant à ceux qui touchent un revenu élevé. Les commissions Kirby et House proposaient pour les pêcheurs un supplément pour personnes à faible revenu.

Le supplément pour personnes à faible revenu aurait pour effet, croyait-on, d'inciter les pêcheurs à faible revenu à accroître leur effort de travail et de réduire les prestations de ceux qui disposent d'un revenu élevé et qui n'en ont pas réellement besoin.

Les régimes d'assurance-chômage ordinaire et des pêcheurs actuellement en vigueur comportent déjà une composante de supplément croissant. En 1993, les prestations ordinaires et de pêcheurs sont calculées à raison de 57 p. 100 de la rémunération assurable hebdomadaire. Par conséquent, dans les régions où les demandeurs sont admissibles après 10 semaines d'emploi assurable, ceux-ci pourraient toucher le maximum des prestations avec 7 450 \$ de gains assurables, alors que ceux dont la rémunération assurable serait inférieure à 7 450 \$ auraient droit au supplément croissant.

Le régime prévoit également un remboursement de prestations par le biais du régime fiscal. Dans le cas des demandeurs d'assurance-chômage dont le revenu net (y compris les prestations d'assurance-chômage) équivaut à plus de 1,5 fois le maximum des gains assurables annuels, une partie des prestations doit être remboursée au taux de 30 p. 100 du revenu qui dépasse le montant maximum, ou du total des prestations versées, en prenant

---

le montant le moins élevé des deux. Le remboursement fiscal des prestations intervient lorsque le revenu net est d'environ 58 000 \$.

Il faudrait se demander si les pêcheurs ne devraient pas avoir un taux de supplément *moins élevé* que celui actuellement en vigueur pour l'assurance-chômage, et si, par un remboursement direct des prestations, ils ne devraient pas avoir un taux de remboursement *plus élevé* que celui dont bénéficient le reste des Canadiens par le biais du régime fiscal. N'y aurait-il pas un moyen efficace d'inciter les pêcheurs à travailler et de réserver les prestations à ceux qui en ont réellement besoin?

Il est peu probable que si les taux de prestations de pêcheur étaient différents des taux de prestations ordinaires, les pêcheurs travailleraient plus fort, et que les paiements seraient versés uniquement à ceux qui en ont le plus besoin, parce que :

- L'effort de travail et le revenu n'ont pas un lien aussi direct dans le secteur de la pêche que dans les autres secteurs salariés. Les pêcheurs peuvent consentir le même effort au cours de deux saisons différentes et toucher des revenus très différents en raison d'une mauvaise pêche, du mauvais temps ou de la fluctuation des prix.
- Les entreprises de taille différente ont un potentiel de revenu différent. Un supplément croissant pourrait effectivement inciter certaines entreprises à fonctionner avec moins d'efficacité afin d'augmenter au maximum leur supplément. Il y aurait des distorsions au niveau des investissements si les entreprises décidaient de changer de taille dans le seul but d'accroître leur supplément.
- Un supplément croissant est essentiellement une prime de productivité, qui peut ainsi compenser les risques.
- L'assurance-chômage des pêcheurs aurait un effet plus déstabilisateur, en ce sens que les bonnes années les demandeurs toucheraient des prestations plus élevées non pas à cause d'un effort de pêche plus intense, mais à cause de l'abondance du poisson, alors que les mauvaises années ils recevraient des prestations moins élevées.

Il ne devrait pas y avoir non plus de remboursement plus élevé pour les prestations de pêcheurs que pour les prestations ordinaires. D'une part, la conformité avec un remboursement plus élevé serait difficile à assurer, quand on sait la facilité avec laquelle les entreprises familiales peuvent partager les revenus. D'autre part, il serait malaisé de déterminer le niveau de revenu adéquat pour appliquer un remboursement, étant donné la diversité de la taille des entreprises, chacune d'elles ayant un potentiel de revenu différent.

---

On soutient par ailleurs qu'il faudrait mettre en place des incitatifs par le biais d'un programme de stabilisation du revenu afin d'encourager ceux qui n'ont pas besoin de prestations telle année à économiser ces prestations en prévision d'une année où leur revenu sera en chute et où ils auront réellement besoin de prestations.

En conclusion, signalons que le régime actuel peut être grandement amélioré sans qu'il faille pour autant en créer un entièrement nouveau, lequel n'offrirait pas forcément un soutien du revenu plus efficace aux pêcheurs. En sus de l'assurance-chômage des pêcheurs, de nouvelles formes de soutien du revenu, comme la stabilisation du revenu des entreprises, sont mises au point lorsqu'elles sont réputées pouvoir fonctionner au mieux en marge du régime actuel.

## **4. UN RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE DES PÊCHEURS AMÉLIORÉ**

Dans ce chapitre, nous nous pencherons sur deux moyens essentiels d'améliorer les modalités du régime d'assurance-chômage des pêcheurs : en ciblant les pêcheurs professionnels à temps plein et en adaptant le programme à leur système de travail.

### **4.1 Ciblage des pêcheurs professionnels à temps plein**

Actuellement, toute personne qui déclare six semaines de revenus tirés de la pêche sur la foi d'activités de pêche vaguement définies, et de quatre à huit semaines de revenus en provenance d'autres sources peut être admissible aux prestations de pêcheur. Les critères d'admissibilité sont trop approximatifs, et ce pour deux raisons. La première, c'est qu'ils ne sont d'aucune manière liés au système d'enregistrement et de délivrance des permis mis sur pied par Pêches et Océans pour réglementer l'accès à la ressource; ainsi, les pêcheurs professionnels enregistrés qui ont accès à la ressource ne sont pas nécessairement ceux-là mêmes qui ont accès aux programmes conçus expressément à leur attention.

La seconde raison, c'est que le règlement ne définit pas avec suffisamment de précision ce que le pêcheur professionnel doit faire pour accomplir son effort de pêche durant la saison. En conséquence, nous proposons deux conditions pour établir l'admissibilité aux prestations de pêcheur :

- le statut de pêcheur professionnel, établi au début de la saison de pêche par le biais du système d'enregistrement et de délivrance des permis de Pêches et Océans, et
- un effort de pêche suffisant, déterminé à la fin de la saison et en fonction de la participation du pêcheur durant la saison.

### **LE PÊCHEUR ENREGISTRÉ**

Le statut de professionnel conféré au pêcheur au moment de son enregistrement en début de saison constituerait la condition de base à l'accès aux prestations de pêcheur. L'enregistrement permettrait de recenser les pêcheurs qui participent légitimement à une entreprise de pêche possédant les permis de bateaux et les permis d'espèces précises appropriés.

---

## Qualités de base exigées des pêcheurs professionnels enregistrés

Être enregistré au début de la saison de pêche dans le but de pêcher pour une entreprise de pêche possédant les permis nécessaires, en qualité de capitaine, de membre d'équipage ou d'employé, ou s'enregistrer durant la saison en qualité de travailleur de remplacement.

S'il est capitaine, détenir un permis d'espèces précises ou un permis de bateau en bonne et due forme. Le capitaine serait le vendeur désigné du poisson.

Les pêcheurs enregistrés seraient classés dans trois catégories, en fonction de leurs responsabilités et de leur mode de rémunération (et donc, du type de prestations auxquelles ils auraient droit).

### Catégories de pêcheurs professionnels enregistrés

#### *Capitaine*

- responsable de l'enregistrement en début de saison de ceux qui travailleront sur son bateau et de l'enregistrement, durant la saison, des travailleurs de remplacement, s'il y a lieu
- le vendeur désigné des prises
- responsable des registres relatifs aux ententes de partage des prises avec l'équipage
- un pêcheur professionnel admissible à l'assurance-chômage des pêcheurs

#### *Membre d'équipage*

- un associé ou un travailleur à la part travaillant pour le capitaine à titre de pêcheur indépendant
- admissible à l'assurance-chômage des pêcheurs

#### *Employé*

- dépositaire d'un contrat de service avec le propriétaire d'une entreprise
- admissible au régime d'assurance-chômage ordinaire

Le capitaine serait désigné le vendeur des prises. Ainsi, on créerait un lien direct entre l'entreprise du capitaine et la vente à l'acheteur des prises effectuées par l'entreprise. Ce lien direct est important pour établir le rapport qui existe entre l'enregistrement, qui constate l'association de tels pêcheurs professionnels avec telle entreprise, et la transaction

---

en tant que telle, qui est un registre de l'activité au sein d'une entreprise durant la saison de pêche.

Si tous les pêcheurs admissibles aux prestations de pêcheur s'enregistraient en début de saison auprès d'une entreprise donnée, on serait alors en mesure de contre-vérifier si l'entreprise avait à son service un nombre plausible de pêcheurs.

**Détail du programme :**

**CIBLAGE DES PÊCHEURS PROFESSIONNELS**

1. Les capitaines, les membres d'équipage et les employés s'enregistrent au début de la saison de pêche. Leur enregistrement confirme leur statut de professionnels.
2. Le nom de tous les pêcheurs professionnels enregistrés est inscrit au registre des débarquements de poisson, où sont aussi consignées les transactions. Seuls les pêcheurs dont le nom est inscrit au registre sont admissibles aux prestations de pêcheur.
3. Les personnes qui se joignent à l'équipage ou qui le quittent durant la saison doivent être enregistrées, et leur nom consigné au registre. Celles qui se sont enregistrées au milieu de la saison à titre de travailleurs de remplacement seraient assujetties aux mêmes critères d'admissibilité aux prestations de pêcheur que celles qui se sont enregistrées en début de saison.
4. Au moment de la vente, les revenus et les retenues à la source de tous les pêcheurs professionnels participant à la pêche seraient consignés au registre des débarquements de poisson. Ainsi, il serait possible d'établir une concordance entre les transactions de pêche durant la saison et les pêcheurs professionnels enregistrés ayant participé à la pêche.
5. À la fin de la saison, le registre des débarquements de poisson produirait un sommaire de revenus et d'emplois, en guise de preuve du statut professionnel des pêcheurs et de l'activité de pêche durant la saison.

**Ceux qui ne répondent pas aux exigences de base du pêcheur professionnel**

En vertu du processus d'enregistrement, les prestations de pêcheur seraient réservées à ceux qui pourraient prouver leur participation à une activité de pêche au moyen de leur enregistrement. Il existe par contre certains groupes qui peuvent participer à une activité de pêche sans pouvoir nécessairement répondre aux critères proposés d'admissibilité à l'assurance-chômage des pêcheurs. Ces groupes, pour diverses raisons, compromettraient la capacité du régime d'assurance-chômage des pêcheurs de cibler les pêcheurs professionnels à temps plein.

- 
- **Les travailleurs à terre affectés à la préparation ou à la manutention des prises (les amorceurs et les transformateurs sur terre, par exemple).**

Habituellement, les travailleurs à terre ne font pas de sorties durant la saison de pêche. Ils peuvent avoir ou non le statut de pêcheur enregistré. À moins qu'ils ne soient enregistrés, il est difficile d'établir combien d'entre eux participent à telle ou telle entreprise de pêche.

- **Les récolteurs sur terre (les ramasseurs de myes, d'huîtres, de varech et de mousse irlandaise, par exemple).**

L'enquête de 1988 sur les pêcheurs de l'Atlantique donne quelques indications sur le nombre de pêcheurs actifs qui ont travaillé à terre comme récolteurs, et non sur un bateau commercial. Ces pêcheurs n'incluent que ceux qui sont enregistrés.

Pêches et Océans est en voie d'accorder des permis pour certains produits à terre. L'enregistrement et l'octroi de permis aux récolteurs sur terre permettraient de connaître le nombre de personnes à travailler dans cette catégorie. Il serait toutefois difficile d'établir des normes professionnelles à l'intention des récolteurs sur terre.

- **Les détenteurs de permis à terre (les capitaines qui louent leurs contingents individuels, par exemple)**

Ils répondraient probablement aux critères de pêcheurs professionnels au moment de s'enregistrer au début de la saison de pêche, mais ils ne seraient probablement pas admissibles aux prestations de pêcheur car ils seraient incapables de prouver avoir consenti un effort de pêche significatif durant la saison, d'après les critères définis plus haut.

**Nombre de pêcheurs par espèce  
(tous des pêcheurs actifs ayant pratiqué la pêche sans un bateau commercial)**

<b>Espèce</b>	<b>Secteur d'analyse du MPO</b>	<b>Total de la région atlantique</b>
Plantes marines (algues rouges, mousse irlandaise)	Î.-P.-É. : 330 SO N.-É. : 92 Fundy (N.-B.) : 59	494
Moules, myes, coques et huîtres	Golfe (N.-B.) : 268 Î.-P.-É. : 752 SO N.-É. : 285 Fundy (N.-B.) : 137	1 481
Anguilles	SE T.-N. : 81 Golfe (N.-B.) : 52 Î.-P.-É. : 147 NE N.-É. : 40 SO N.-É. : 50	409
Autres (gaspareaux, éperlans, etc.)	Golfe (N.-B.) : 472 Î.-P.-É. : 95 Golfe (N.-É.) : 156 SO N.-É. : 222	1 214

Source : Enquête de 1988 sur les pêcheurs de l'Atlantique. À noter qu'une personne peut pêcher plus d'une espèce.

### **DÉTERMINATION DE L'EFFORT DE PÊCHE**

Pour être admissibles aux prestations de pêcheur saisonnier, les pêcheurs doivent actuellement avoir accumulé de 10 à 14 semaines d'emploi assurable (selon le taux de chômage de la région), dont au moins 6 semaines à la pêche. Les membres d'équipage peuvent considérer une semaine au cours de laquelle des prises ont été livrées comme étant assurable, à condition de pouvoir attester qu'ils ont été employés durant 15 heures ou plus pendant cette semaine. En ce qui concerne les capitaines, ils ne sont soumis à aucune condition de revenu ou d'effort de pêche minimum pour être admissibles aux prestations de pêcheur.

En plus de la condition qui prévoit que seuls les pêcheurs professionnels enregistrés ont droit à l'assurance-chômage des pêcheurs, il faudrait mettre au point un instrument de mesure significatif de l'effort de pêche consenti durant la saison afin d'identifier ceux qui participent à temps plein à la pêche.

---

La principale difficulté associée à la mise au point d'un tel instrument de mesure en vertu du règlement tient à ce que le programme est conçu pour mesurer l'effort en termes de gains assurables dans une semaine. L'effort de pêche consenti dans une semaine n'entraîne pas nécessairement un revenu, de sorte qu'un niveau minimum de gains hebdomadaires ne correspond pas forcément à un niveau minimum d'effort de pêche hebdomadaire.

Il faudrait remplacer la notion de «semaine d'emploi assurable» par la notion d'évaluation du revenu de la pêche sur la base de toute la saison de pêche. En tenant compte des gains saisonniers, on pourrait mettre au point un instrument de mesure de l'effort de pêche sur la base d'un niveau minimum de revenu de la pêche et/ou d'un niveau minimum d'effort de pêche durant la saison.

Comme il n'y a pas de correspondance directe entre l'effort de pêche et le revenu, nous allons examiner le principe d'un niveau minimum de revenu -- l'évaluation de la *production* de pêche -- et d'un niveau minimum de temps de travail -- l'évaluation de l'*effort* de pêche.

### **Revenu saisonnier minimum**

Un *revenu saisonnier minimum* fournirait une évaluation assez simple de la production minimum du pêcheur. En établissant un revenu minimum, il est nécessaire de fixer le niveau pour que les pêcheurs qui consacrent un effort raisonnable puissent l'atteindre.

La valeur des prises peut varier considérablement selon l'espèce, la région et le type d'engin employé. Le tableau qui suit montre à quel point un revenu minimum exigé peut avoir des répercussions différentes selon la région de l'Atlantique dans laquelle on se trouve. Les chiffres sont basés sur le revenu brut de la pêche extrait des données de Statistique Canada sur les déclarants.

Parmi les pêcheurs de l'Atlantique ayant déclaré un revenu de la pêche en 1990, près de 20 p. 100 déclaraient sur leur formulaire T1 un revenu brut de la pêche de moins de 2 500 \$, et près de 30 p. 100 un revenu brut de moins de 5 000 \$. Dans certaines régions de Terre-Neuve, le nombre de personnes ayant déclaré un revenu brut de la pêche de moins de 5 000 \$ représentait plus ou moins 40 p. 100 de tous les pêcheurs de la région.

En 1990, le nombre des très jeunes pêcheurs de la région atlantique ayant déclaré un revenu brut de la pêche de 5 000 \$ et moins sur leur formulaire T1 était d'au moins 20 p. 100 *plus élevé* que le nombre de pêcheurs plus âgés ayant gagné moins de 5 000 \$. Dans toutes les provinces, à l'exception de la Nouvelle-Écosse, plus de la moitié des moins de 19 ans ont déclaré un revenu brut de la pêche inférieur à 5 000 \$.

Les femmes se retrouvaient elles aussi dans le groupe des revenus le plus faible. Dans toutes les provinces, le nombre de femmes ayant déclaré un revenu brut de la pêche de moins de 5 000 \$ était deux fois plus élevé que chez les hommes. Soixante pour cent des femmes de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick ont déclaré un revenu brut de la pêche inférieur à 5 000 \$.

**Distribution des pêcheurs indépendants par fourchette de revenus et par secteur d'analyse Nombre de pêcheurs (pourcentage cumulatif du total) - 1990**

Secteur d'analyse du MPO	Revenu brut de la pêche inférieur à 2 500 \$	Revenu brut de la pêche entre 2 500 et 5 000 \$
Région 1 Labrador et NE de Terre-Neuve (2,3 K)	2 030 (30 %)	970 (44 %)
Région 2 Est de Terre-Neuve (3LNO)	710 (15 %)	410 (24 %)
Région 3 Côte sud de Terre-Neuve (3PS)	510 (22 %)	330 (37 %)
Région 4 Côte ouest de Terre-Neuve (3Pn, 4R)	460 (21 %)	310 (35 %)
Région 5 Côte nord du Québec (4S)	180 (24 %)	110 (39 %)
Région 6 Gaspésie (Québec) (4T)	140 (12 %)	90 (20 %)
Région 7 Golfe - Nouveau-Brunswick (4T)	390 (17 %)	170 (24 %)
Région 8 Île-du-Prince-Édouard (4T)	560 (17 %)	280 (26 %)
Région 9 Golfe - Nouvelle-Écosse (4T)	140 (13 %)	80 (20 %)
Région 10 NE de la Nouvelle-Écosse (4Vn)	160 (11 %)	120 (19 %)
Région 11 Côte est de Nouvelle-Écosse (4VsW)	260 (18 %)	130 (28 %)
Région 12 Ouest de la Nouvelle-Écosse (4X,5)	1 030 (14 %)	550 (22 %)
Région 13 Fundy - Nouveau-Brunswick (4X, 5)	300 (23 %)	130 (33 %)
Région 14 Îles-de-la-Madeleine (4T)	30 (7 %)	* (* )
Région atlantique	6 900 (19 %)	3 680 (29 %)

Source : Statistique Canada, totalisations du Groupe d'étude, tous les déclarants (dossiers T1/T4 confondus)

\* Données confidentielles

**Répartition des pêcheurs indépendants  
ayant un revenu brut de la pêche de moins de 5 000 \$  
selon le groupe d'âge et le sexe  
Provinces de l'Atlantique - 1990**

	<b>Moins de 19 ans</b>	<b>19 ans et plus</b>	<b>Homme</b>	<b>Femme</b>	<b>Total</b>
<b>Terre-Neuve</b>	53 %	34 %	31 %	61 %	36 %
<b>Île-du-Prince-Édouard</b>	57 %	24 %	21 %	39 %	26 %
<b>Nouvelle-Écosse</b>	39 %	20 %	20 %	39 %	22 %
<b>Nouveau-Brunswick</b>	54 %	26 %	23 %	61 %	28 %
<b>Québec</b>	54 %	23 %	22 %	53 %	24 %
<b>Région atlantique</b>	48 %	27 %	25 %	53 %	29 %

Source : Statistique Canada, totalisations du Groupe d'étude, tous les déclarants (dossiers T1/T4 confondus)

**Détail du programme :  
REVENU SAISONNIER MINIMUM**

1. Un niveau de revenu initial de 2 500 \$ constituerait probablement un critère à la fois pratique et réaliste.
2. Avec le temps, il serait important de fixer le minimum de façon que ceux qui n'ont qu'une participation minime à la pêche durant une bonne saison ne soient pas admissibles aux prestations de pêcheur durant la morte-saison.
3. Le minimum pourrait être élevé graduellement, par tranche prédéterminée de 500 \$ par exemple, jusqu'à concurrence d'un niveau bien supérieur à 2 500 \$.
4. Le niveau minimum à long terme tiendrait compte des effets de l'augmentation du minimum chaque année.

---

Un moyen de tenir compte des variations régionales au titre des revenus tout en maintenant le revenu minimum exigé serait de fixer des *niveaux minimums différents selon les régions*, un peu comme pour les périodes de référence et de prestations qui varient actuellement selon les régions. Il convient toutefois de noter qu'un régime comme celui-là risque d'être extrêmement difficile à administrer. La formule servant à déterminer le nombre de semaines de référence dans une région est directement établie d'après le taux de chômage de la région. Un niveau de revenu minimum qui varierait selon la région serait plus difficile à établir au moyen d'une formule prédéfinie, compte tenu de la grande variété des espèces, des types d'engins, des prix et des fluctuations cycliques en cause dans une même région et d'une région à l'autre; par conséquent, cela donnerait lieu à des conflits et à des tentatives de manipulation.

L'établissement d'un niveau minimum de revenu aurait des effets différents selon la définition que l'on donnerait au revenu. Au départ, la définition du revenu pourrait être la même que celle actuellement utilisée pour l'assurance-chômage des pêcheurs : revenu brut moins 25 % pour les retenues, moins la part du bateau pour le capitaine, et la part des prises pour l'équipage.

L'une des objections qui pourraient être soulevées en ce qui concerne le niveau minimum de revenu, c'est que durant les saisons où il y a échec de la pêche, certains pourraient n'être pas en mesure d'atteindre le niveau minimum, au moment même où ils auraient le plus besoin des prestations de pêcheur. Nous y reviendrons plus loin, au chapitre sur la stabilisation du revenu dans le cadre de l'assurance-chômage des pêcheurs. Selon l'option de stabilisation du revenu proposée dans le cadre de l'assurance-chômage, l'admissibilité serait établie en tenant compte de plusieurs saisons; ainsi, dans l'éventualité d'une interruption de salaire par suite d'un ralentissement cyclique de la pêche, les pêcheurs continueraient d'être admissibles aux prestations puisque l'on tiendrait compte de leur activité pendant les saisons antérieures.

### **Temps minimum consacré à la pêche durant la saison**

Si l'on fixait le revenu minimum à un niveau suffisamment bas pour ne pas pénaliser arbitrairement ceux dont le revenu moyen de la pêche est faible parce qu'ils vivaient à tel endroit ou pêchaient telle espèce, il faudrait alors un autre instrument de mesure pour évaluer l'effort de pêche en fonction des intrants. *Le temps minimum consacré à la pêche durant la saison* constitue un ajout important au niveau minimum de revenu; ainsi, ceux dont les prises ont habituellement une valeur élevée seraient tenus eux aussi de consentir un effort de pêche significatif.

---

**Détail du programme :****TEMPS MINIMUM CONSACRÉ À LA PÊCHE DURANT LA SAISON**

Nombre minimum de débarquements d'une valeur minimum atteinte sur une durée de 10 semaines.

(p. ex., 1 débarquement chaque semaine pendant 10 semaines, valeur totale de 1 000 \$, ou 1 débarquement à intervalles de 7 à 10 jours, valeur totale de 1 000 \$)

Le temps minimum viendrait s'ajouter au revenu minimum exigé pour toute la saison de pêche, parce que celui-ci ne donnerait pas une idée complète de l'effort de pêche consenti durant la saison. Les débarquements ne supposent pas le même effort de pêche pour tous les pêcheurs (puisque certaines entreprises débarquent leurs prises plus souvent que d'autres) et ce ne sont pas tous les pêcheurs non plus qui ont la possibilité de pêcher pendant une même durée au cours de la saison. La valeur minimum atteinte pendant la période de 10 semaines pourrait être augmentée au fur et à mesure de l'augmentation du niveau minimum de revenu.

Emploi et Immigration Canada ne tient pas de statistiques sur le nombre de semaines de pêche assurables. Aussi n'est-il pas possible d'établir quelles en seraient les conséquences si l'on faisait passer de six à dix semaines l'effort de pêche minimum. Il convient toutefois de noter qu'en 1990 les pêcheurs indépendants de l'Atlantique ont travaillé une moyenne de 15 semaines assurables au total et que 34 p. 100 ont atteint leur minimum de 10 semaines. Les semaines travaillées ne l'ont pas toutes été dans le secteur de la pêche.

Certains ne seraient pas en mesure de satisfaire aux exigences minimums les années où la saison débute tard ou se termine tôt en raison du mauvais temps ou des mauvaises conditions des glaces, ou de l'insuffisance des stocks. Plutôt que d'abaisser le temps minimum pour tenir compte de ces imprévus, on pourrait ajouter un élément stabilisateur au régime d'assurance-chômage des pêcheurs. Nous y reviendrons plus loin.

## **4.2 Amélioration des modalités du régime**

Dans cette section, nous examinerons certains moyens d'améliorer les modalités du régime d'assurance-chômage des pêcheurs, en tenant compte des gains de toute la saison et en assouplissant les périodes de référence et de prestations.

---

## GAINS ÉTABLIS EN FONCTION DE LA SAISON DE PÊCHE

En vertu de l'actuel règlement sur l'assurance-chômage, l'effort de pêche se mesure en termes de «semaine d'emploi assurable». Les prestations sont calculées d'après les gains assurables hebdomadaires. Le principe de la semaine assurable fut emprunté au règlement régissant les prestations ordinaires; et en réalité, il convient mieux aux industries qui versent des salaires, où les gains sont liés plus directement à l'effort de travail et peuvent être mesurés au moyen du chèque de paie hebdomadaire ou bimensuel.

Les pêcheurs font des sorties de durées différentes tout au long de la saison. Leurs gains varient d'une sortie à l'autre en fonction du temps qu'il fait et de l'abondance du poisson. Les gains ont tendance à atteindre un sommet au milieu de la saison et un creux au début et à la fin de la saison.

Un régime remanié qui établirait les gains en fonction de la saison tout entière permettrait aux pêcheurs d'aller pêcher lorsque cela vaut la peine, sans avoir à se demander s'ils pourront atteindre les prestations hebdomadaires maximums.

Si les gains assurables étaient calculés en fonction de la saison dans son entier, certaines caractéristiques de l'assurance-chômage des pêcheurs n'auraient plus lieu d'être.

Avec le *principe de la moyenne*, les pêcheurs peuvent, lorsqu'il y a plus de sept jours entre les paiements (et que d'autres conditions ont été satisfaites), affecter des gains d'un paiement à un autre. Cette comptabilisation artificielle, à laquelle donne lieu le principe de la moyenne et qui fait que les pêcheurs peuvent atteindre les gains assurables hebdomadaires maximums, ne serait pas nécessaire si les gains étaient calculés en fonction de toute la saison de pêche. Le principe de la moyenne serait déjà mis en application. Les pêcheurs régleraient leurs comptes avec les acheteurs sur la base d'une opération commerciale, au lieu de chercher à satisfaire au principe artificiel de la semaine d'emploi assurable.

La disposition relative au *minimum de 20 p. 100 des gains assurables* ne serait pas non plus nécessaire. Pour compenser les fluctuations des gains hebdomadaires, le règlement sur l'assurance-chômage stipule maintenant que les gains assurables d'un capitaine devront équivaloir à un minimum de 20 p. 100 des gains assurables hebdomadaires maximums au cours d'une année donnée, si les gains assurables sont inférieurs à cette somme. Cette disposition avait son importance pour ceux qui, malgré une mauvaise semaine, pouvaient compter atteindre au moins une valeur minimum des gains assurables. Cependant, la disposition sur les gains minimums n'aurait plus lieu d'être si tous les gains, même en étant faibles, comptaient pour le total des gains de la saison.

L'élimination de cette disposition aurait pour effet de prévenir certains abus. Dans le passé, il était possible de faire cinq ventes symboliques de poisson au cours d'une semaine et

---

d'utiliser la disposition pour faire fructifier quelques dollars des gains assurables maximums (et des prestations maximums).

**Détail du programme :**

**GAINS ASSURABLES CALCULÉS EN FONCTION DE LA SAISON DE PÊCHE**

1. **L'assurance-chômage serait versée en fonction du revenu de la pêche de toute la saison, à condition que l'assuré réponde aux critères d'admissibilité du pêcheur professionnel à temps plein.**
2. **Le niveau des prestations serait établi d'après une formule semblable à celle de l'assurance-chômage des pêcheurs, mais calculé en fonction de toute la saison et non plus en fonction des «semaines d'emploi assurables». Les prestations maximums hors-saison équivaldraient aux prestations maximums actuellement prévues pour les prestations de pêcheur.**

L'exemple concret présenté ci-dessous montre comment les prestations saisonnières seraient calculées en vertu du régime proposé. Dans une région typique de l'Atlantique, le nombre minimum de semaines actuellement nécessaire pour la pêche est de dix, et les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional permettent aux pêcheurs de toucher des prestations pendant 26 semaines au cours de la période de prestations.

Les gains assurables hebdomadaires pourraient se calculer en divisant les gains saisonniers par 10. Les prestations équivaldraient alors aux gains assurables hebdomadaires, multiplié par le taux des prestations (.57 en 1993), multiplié par le nombre de semaines de prestations admissibles (26 semaines dans ce cas).

Le calcul des prestations en fonction des gains saisonniers plutôt qu'en fonction des gains hebdomadaires aurait trois effets principaux :

1. Ceux qui auraient travaillé plus longtemps durant la saison toucherait des prestations plus élevées (jusqu'à hauteur du maximum) que ceux qui auraient gagné la même somme par semaine mais qui auraient travaillé moins.
2. Sans le minimum de 20 p. 100, il y aurait une correspondance plus directe entre les gains réels, les gains assurables et les prestations. Il ne serait plus possible d'atteindre le maximum des prestations avec un effort de pêche minime.
3. Ceux dont les gains auraient fluctué durant la saison toucheraient des prestations plus élevées si les gains étaient calculés en tenant compte de toute la saison.

**Régime actuel - Prestations de pêcheur  
calculées d'après les gains assurables hebdomadaires**

Gains hebdomadaires	Semaines travaillées à la pêche	Gains saisonniers	Gains assurables hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Total des prestations hors-saison
1. 149 \$ *	10	1 490 \$	745 \$	425 \$	11 050 \$
2. 500 \$	10	5 000 \$	500 \$	285 \$	7 410 \$
3. 750 \$	10	7 500 \$	745 \$	425 \$	11 050 \$
4. 500 \$	25	12 500 \$	500 \$	285 \$	7 410 \$
5. 5 @ 750 \$ 20 @ 300 \$	25	9 750 \$	525 \$	299 \$	7 780 \$
6. 750 \$	25	18 750 \$	745 \$	425 \$	11 050 \$

**Régime proposé - Prestations de pêcheur  
calculées d'après les gains assurables saisonniers**

Gains hebdomadaires	Semaines travaillées à la pêche	Gains saisonniers	Gains assurables hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Total des prestations hors-saison
1. 149 \$	10	1 490 \$	1 490 \$	85 \$	2 208 \$
2. 500 \$	10	5 000 \$	5 000 \$	285 \$	7 410 \$
3. 750 \$	10	7 500 \$	7 450 \$	425 \$	11 050 \$
4. 500 \$	25	12 500 \$	7 450 \$	425 \$	11 050 \$
5. 5 @ 750 \$ 20 @ 300 \$	25	9 750 \$	7 450 \$	425 \$	11 050 \$
6. 750 \$	25	18 750 \$	7 450 \$	425 \$	11 050 \$

\*Gains assurables hebdomadaires censés atteindre le maximum lorsque le capitaine accumule plusieurs «timbres minimums».

Gains assurables hebdomadaires après déduction de dépenses de 25 p. 100.

Gains assurables maximums en 1993 = 745 \$.

Prestations hebdomadaires maximums en 1993 = 425 \$ (745 \$ x .57).

Hors-saison = 26 semaines

---

## **PÉRIODE DE RÉFÉRENCE ET PÉRIODE DE PRESTATIONS**

En vertu de l'actuel régime d'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers, les «saisons» d'été et d'hiver ont chacune une durée pendant laquelle les prestations peuvent être versées et les gains considérés comme assurables.

On pourrait modifier les modalités des périodes de référence et de prestations pour assouplir le calendrier des prestations, et en même temps considérer l'effort de pêche quel qu'il soit comme étant assurable.

Ces modifications permettraient aux entreprises d'aller pêcher quand cela vaut la peine, sans avoir à se demander si elles pourront répondre aux critères artificiels de la «saison», tel que définis dans l'actuel régime d'assurance-chômage des pêcheurs.

Détail du régime :

### **PÉRIODE DE RÉFÉRENCE ET PÉRIODE DE PRESTATIONS**

1. Prolonger la période de prestations de huit semaines (quatre en début et quatre en fin de saison) pour la porter à 37 semaines, ou du 1<sup>er</sup> octobre au 15 juin pour la saison d'été, et du 1<sup>er</sup> avril au 15 décembre pour la saison d'hiver.
2. Offrir l'option qui permettrait aux pêcheurs : de recevoir les mêmes prestations hors-saison qu'ils recevraient autrement, mais au moment qui leur convient le mieux durant la période de prolongation des prestations; ou d'étaler leurs prestations sur une plus longue période de sorte que chaque versement serait moins élevé, alors que le montant total resterait le même.
3. Prolonger la période de référence pour qu'elle s'échelonne sur toute l'année. Les gains reçus après que le pêcheur aurait commencé à toucher des prestations hors-saison seraient considérés comme assurables pour la saison de pêche suivante.
4. Comme pour l'assurance-chômage ordinaire, permettre aux pêcheurs de gagner un revenu durant la période de prestations, jusqu'à hauteur de 25 p. 100 du total de leurs prestations pour la saison (ou environ 2 700 \$ s'ils ont touché le maximum des prestations hors-saison.)

## **5. STABILISATION DES REVENUS DES PÊCHEURS**

Ce chapitre se propose d'examiner deux programmes de stabilisation :

1. **La stabilisation du revenu des particuliers, par le biais de modifications au régime d'assurance-chômage des pêcheurs.**
2. **La stabilisation du revenu des entreprises individuelles, semblable aux programmes destinés aux agriculteurs et s'adressant aux propriétaires d'entreprises. Le programme de stabilisation du revenu des entreprises serait administré indépendamment de l'assurance-chômage des pêcheurs.**

Les critiques ont souvent reproché au régime d'assurance-chômage des pêcheurs son incapacité à stabiliser les revenus d'une année à l'autre, réclamant du même souffle qu'on examine l'opportunité de créer un programme de stabilisation propre aux pêcheurs. Les pêcheurs ne disposent d'aucun programme de stabilisation; aussi doivent-ils se rabattre, lorsque la saison est mauvaise, sur les prestations de pêcheur et les programmes spéciaux, tel le programme spécial d'indemnisation en raison des glaces créé en 1991.

Les programmes de stabilisation proposés pour le secteur des pêches s'inspirent en gros des programmes mis en place pour les agriculteurs à cause des liens de ressemblance qui caractérisent les entreprises agricoles et les entreprises de pêche, savoir :

- les agriculteurs tout comme les pêcheurs exploitent des ressources naturelles;
- ils sont assujettis aux fluctuations des prix et de la production résultant des changements sur les marchés internationaux, des variations climatiques et d'autres facteurs d'origine naturelle;
- les cycles varient considérablement, suivant les produits récoltés, le lieu de travail et la technologie utilisée.

Cependant, les agriculteurs bénéficient depuis des années de programmes comme l'assurance-récolte, de subventions à la production laitière, d'indemnités versées en vertu de diverses lois (Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest (LSGO), Loi sur la stabilisation des prix agricoles) et de divers plans ou régimes (Plan national tripartite de

---

stabilisation (PNTS), et, plus récemment, Régime d'assurance du revenu brut et Compte de stabilisation du revenu net).

En vertu des programmes de stabilisation, les versements directs aux agriculteurs (nets des primes aux producteurs) variaient, estime-t-on, de 2,6 à 3,3 milliards de dollars en 1992, soit une moyenne d'environ 13 000 \$ pour chaque exploitation agricole au Canada. Les versements aux fermes dites «repères» (des exploitations hypothétiques présentant des caractéristiques communes à leur secteur) illustrent bien le niveau de stabilisation des revenus que peuvent procurer ces programmes; certaines années, les agriculteurs n'obtiennent pratiquement aucun paiement de stabilisation alors que d'autres années, ils peuvent toucher 50 000 \$ ou même plus. En 1993 en effet, les paiements gouvernementaux ont compté pour une large part des bénéfices nets d'exploitation des fermes-repères.

Récemment, les programmes de stabilisation des revenus des agriculteurs ont été remaniés avec la mise en place du Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) et du Régime d'assurance du revenu brut (RARB). Le CSRN et le RARB sont tous deux conçus expressément pour les exploitations agricoles individuelles.

Le programme CSRN s'intéresse au revenu net de l'agriculteur plutôt qu'au prix ou au rendement de ses cultures. Il permet à l'agriculteur d'alimenter son compte lorsque son revenu est supérieur à une moyenne à long terme et d'y effectuer des retraits lorsque son revenu est inférieur à cette moyenne.

L'agriculteur reçoit du gouvernement une contribution équivalente à la sienne qui équivaut à moins de 2 p. 100 des ventes nettes admissibles. L'agriculteur peut continuer de contribuer à son compte jusqu'à hauteur du maximum autorisé sans obtenir toutefois la contrepartie du gouvernement.

L'agriculteur obtient un boni d'intérêt de trois points de pourcentage sur le solde accumulé.

Lorsqu'un compte atteint un plafond d'une fois et demie la moyenne des ventes nettes admissibles sur cinq ans, son titulaire ne peut verser de nouvelles contributions tant que le solde du compte n'est pas descendu au-dessous de la limite autorisée.

L'agriculteur peut effectuer un retrait lorsque la marge brute de son exploitation tombe au-dessous de la moyenne des cinq années précédentes ou que le revenu imposable tombe au-dessous d'un montant préétabli. Il peut retirer le plus élevé des deux montants, jusqu'à concurrence de la somme inscrite au compte.

Au moment du lancement du CSRN, le gouvernement fédéral a mis de l'avant un programme complémentaire d'aide de transition à l'intention des agriculteurs. Les Mesures de soutien et d'adaptation en agriculture, un programme étalé sur deux ans, visaient en effet à inciter les agriculteurs et les gouvernements des provinces à participer au CSRN. Le

---

gouvernement fédéral s'engageait ainsi à aider à payer la part des provinces et offrait des encouragements accrus aux agriculteurs.

Le régime **RARB**, quant à lui, est mis en oeuvre par l'entremise des régies provinciales d'assurance-récolte. Il comporte deux volets : d'une part, l'assurance-récolte qui assure une protection des récoltes, et d'autre part, la protection du revenu qui vise à soutenir les prix.

**Paiements de programmes bruts directs et primes aux producteurs  
en milliards de dollars (prévisions de 1992)**

<b>Régime d'assurance du revenu brut (RARB)</b>	<b>1,3 - 1,6</b>
<b>Assurance-récolte</b>	<b>0,4 - 0,5</b>
<b>Compte de stabilisation du revenu net (CSRN)</b>	<b>0,1 - 0,2</b>
<b>Mesures de soutien et d'adaptation en agriculture (MSAA)</b>	<b>0,6 - 0,7</b>
<b>Autres</b>	<b>1,1 - 1,3</b>
<b>Total des paiements de programmes</b>	<b>3,5 - 4,3</b>
<b>Primes aux producteurs</b>	<b>0,9 - 1,0</b>

Source : Revenu agricole, situation financière et dépenses gouvernementales - Recueil de données, janvier 1993, Direction générale des politiques, Agriculture Canada. Les paiements englobent les paiements bruts versés directement aux producteurs en vertu de programmes gouvernementaux (p. ex., RARB, CSRN, PNTS, LSGO) et de divers programmes de stabilisation du revenu (p. ex., l'aide spéciale pour cause de sécheresse et les programmes d'aide aux céréaliers).

Les mesures spéciales d'adaptation offertes en vertu du programme MSAA prévoient des primes fédérales plus élevées pour le RARB en attendant la mise en oeuvre du programme.

**Total des paiements gouvernementaux versés aux fermes-repères  
au Canada, de 1987 à 1993**

Total des paiements gouvernementaux							Bénéfice net d'exploitation
1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1993
<b>Ferme-repère de naisage-engraissage en Alberta</b>							
20 365 \$	39 465 \$	68 615 \$	20 292 \$	25 716 \$	52 844 \$	27 277 \$	27 271 \$
<b>Ferme-repère de naisage-engraissage en Ontario</b>							
348 \$	240 \$	44 503 \$	7 011 \$	9 139 \$	22 943 \$	5 852 \$	27 791 \$
<b>Ferme-repère céréalière en Saskatchewan</b>							
36 608 \$	29 231 \$	23 469 \$	12 831 \$	16 540 \$	37 059 \$	36 547 \$	35 431 \$
<b>Ferme-repère de culture commerciale en Ontario</b>							
25 194 \$	11 929 \$	5 058 \$	2 907 \$	14 815 \$	33 277 \$	29 007 \$	36 408 \$

Source : Revenu agricole, situation financière et dépenses gouvernementales - Recueil de données, janvier 1993, Direction générale des politiques, Agriculture Canada. Les paiements bruts sont calculés avant les primes aux producteurs. Les fermes-repères sont établies d'après un certain nombre de caractéristiques communes à leur secteur.

Les paiements du RARB sont versés lorsque les revenus d'exploitation de l'agriculteur dans une année sont inférieurs aux revenus de référence. Les revenus de référence, qui sont fixés au printemps pour chacune des cultures de l'agriculteur, dépendent de la superficie ensemencée, des rendements historiques des terres de l'agriculteur et du prix moyen mobile indexé des récoltes sur une période de 15 ans.

Les agriculteurs qui décident de se retirer du RARB doivent attendre deux ans avant de pouvoir le réintégrer. Lorsqu'ils le réintègrent, ils paient les primes dans leur totalité mais doivent attendre quelques saisons avant de pouvoir être totalement couverts par le régime.

Les agriculteurs peuvent participer à d'autres programmes spéciaux même lorsqu'ils reçoivent des paiements en vertu du RARB.

Le *Groupe de travail Kirby* (1982) s'était penché sur la faisabilité d'un régime d'assurance-récolte des entreprises de pêche, par lequel les entreprises individuelles, ou les groupes d'entreprises similaires, seraient évaluées d'après le risque qu'ils présentent, et les paiements versés seraient établis en fonction de la cote de risque et de l'écart de leurs prises par rapport à une moyenne de référence étalée sur trois à cinq ans. Le groupe de travail avait

---

conclu qu'un régime d'assurance-récolte des entreprises de pêche comme celui-là serait impraticable car il serait très coûteux à administrer et inabordable pour la plupart des pêcheurs. (En fait, plusieurs années plus tôt, un projet pilote de régime d'assurance-récolte destiné aux entreprises de pêche du hareng à la nasse dans la Baie de Fundy avait été abandonné pour les mêmes raisons.)

Le Groupe de travail Kirby recommanda toutefois la création d'un Fonds de stabilisation des revenus bruts, semblable à bien des égards au régime RARB mis sur pied depuis peu à l'intention des agriculteurs. Le programme serait financé conjointement par le gouvernement fédéral et les producteurs. Si les revenus bruts d'une entreprise individuelle tombaient au-dessous d'une moyenne mobile de cinq ans, alors des paiements pourraient être versés. Kirby estimait que c'était le moyen le plus souple d'administrer un programme de stabilisation du revenu et il recommandait la mise sur pied d'un projet pilote après que des études plus détaillées auraient été effectuées.

Des études plus détaillées (p. ex., l'étude de *Grady et MacLean* réalisée pour le compte de Pêches et Océans et intitulée «Un programme de stabilisation du revenu pour les pêcheurs : nécessité, faisabilité et coûts») concluaient toutefois que des programmes de stabilisation semblables à ceux destinés aux agriculteurs seraient de peu d'utilité pour les pêcheurs parce que leurs revenus moyens étaient bien moins variables que ceux des agriculteurs; un programme de stabilisation s'avérait donc moins nécessaire. En fait, le véritable problème, c'était que les revenus des pêcheurs étaient trop faibles, certainement trop faibles pour pouvoir financer un programme de stabilisation.

Cette question a été reprise avec force dans le rapport du Comité Power (*rapport du comité des services d'adaptation industrielle des pêcheurs côtiers sur la faisabilité d'un régime d'assurance en cas d'échec de la pêche pour la pêche côtière à Terre-Neuve et au Labrador* (1991)). Dans un document d'information, Frank Corbett élaborait un programme visant l'échec de la pêche de la morue à l'aide d'engins fixes; ce programme présentait des caractéristiques analogues à celles des programmes de stabilisation des prix agricoles, sauf qu'il était conçu pour identifier les cas d'échec de la pêche dans des territoires nettement circonscrits. Par échec de la pêche on entendait une pêche de la morue au moyen d'engins fixes dans un district de statistique du MPO, dont le produit tombait au-dessous d'une moyenne mobile des débarquements antérieurs étalée sur trois ans. La perte de revenus découlant de l'échec de la pêche, c'est-à-dire le manque à gagner, multiplié par le prix moyen de la morue, serait indemnisée. Les primes et les prestations individuelles seraient calculées d'après les revenus individuels.

Le coût du programme visant l'échec de la pêche, calculé sur une période de dix ans allant de 1980 à 1989, était évalué en moyenne à 12,2 millions de dollars par an. S'il avait été autofinancé, le programme aurait nécessité une prime annuelle moyenne d'environ 3 000\$, ou 30 p. 100 du revenu net moyen par pêcheur. Corbett conclut qu'une telle somme serait

---

inabordable pour la majeure partie d'entre eux et qu'un grand nombre refuserait sans doute d'y participer.

À la lumière des travaux de Corbett, le comité Power recommanda des modifications au régime d'assurance-chômage en vigueur dans le but de stabiliser les revenus d'une année à l'autre.

- Dans les régions ayant subi un échec de la pêche, les pêcheurs seraient admissibles à l'assurance-chômage après avoir consenti un effort de travail raisonnable correspondant à un minimum de cinq semaines d'emploi assurable dans le secteur des pêches. (On a estimé que la plupart des pêcheurs avait pu accumuler cinq semaines d'emploi à la pêche, même les années qui avaient connu les pires revers.)
- On tiendrait la pêche pour un échec lorsqu'elle a subi une baisse de 20 p. 100 des prises durant l'année courante par rapport à une moyenne mobile des débarquements des cinq années précédentes. Les prises seraient calculées en fonction des districts de statistique, pour la pêche côtière et semi-hauturière, et pour toutes les espèces. Pour être admissible au programme, les pêcheurs devraient pouvoir prouver qu'ils pêchaient normalement dans le district et qu'ils touchaient normalement au moins 25 p. 100 du revenu brut de la pêche considérée comme un échec.
- Il faudrait apporter des modifications supplémentaires au régime d'assurance-chômage des pêcheurs de manière à inciter ces derniers à travailler au-delà du minimum exigé.

Pour encourager l'effort de pêche au-delà des cinq semaines de pêche, seulement 70 p. 100 du maximum des prestations d'assurance-chômage serait versé après cinq semaines. Pour chaque semaine supplémentaire, les prestations augmenteraient suivant la formule toute simple ci-dessous :

**Taux croissant des prestations - Recommandations du comité Power**

Nombre de semaines assurables	5	6	7	8	9	10
% des prestations d'assurance-chômage	70	75	80	85	90	100

- 
- Pour encourager la pêche au-delà de dix semaines, les pêcheurs pourraient réclamer les dix meilleures semaines enregistrées, peu importe le nombre de semaines travaillées, et «réserver» le reste pour les années où il y a échec de la pêche. Ainsi, les travailleurs seraient encouragés à travailler au-delà de dix semaines, même en escomptant une baisse des revenus en fin de saison.

Le comité souligna l'importance de cibler les pêcheurs professionnels au moment de verser les indemnités. Les gouvernements rejetteraient probablement d'emblée l'idée d'un programme visant l'échec de la pêche qui s'appliquerait à tous les pêcheurs, sous prétexte qu'il serait trop coûteux.

En bref, les études antérieures ont hésité à proposer des programmes de stabilisation du revenu pour les pêcheurs en marge du régime d'assurance-chômage pour les raisons suivantes :

1. *Des études antérieures ont conclu que le problème des revenus des pêcheurs tient d'abord et avant tout à leur trop faible niveau et non pas à leur trop grande instabilité. Certaines études ont révélé que le revenu moyen des pêcheurs est inférieur à celui des agriculteurs, mais qu'il est par contre moins instable.*

Des études précédentes sur la variabilité des revenus des pêcheurs se sont penchées sur les valeurs des débarquements par secteur géographique et sur les revenus par province ou par région. L'expérience individuelle étalée sur une certaine période n'a pas été examinée comme telle. D'après une analyse plus récente des revenus des pêcheurs réalisée par le secrétariat du Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique, ces revenus seraient extrêmement variables.

Le secrétariat du Groupe d'étude a analysé le degré d'instabilité des revenus en concevant un fichier longitudinal spécial sur les revenus individuels des pêcheurs de l'Atlantique qui travaillaient dans le secteur de la pêche de 1981 à 1990, et il a comparé leur variabilité avec celle d'autres secteurs de l'économie du Canada atlantique. Les revenus individuels se sont révélés extrêmement variables. Les résultats seront présentés dans un rapport du secrétariat du Groupe d'étude intitulé «Mesures de l'instabilité du revenu dans les pêches», à paraître incessamment. Une comparaison sommaire de la variabilité des revenus des personnes travaillant dans le secteur de la pêche et dans d'autres secteurs est présentée au Tableau 20 de l'Annexe C du rapport final du Groupe d'étude.

La variabilité du revenu d'emploi (mesurée au moyen du coefficient de variation) était de 50 p. 100 de la moyenne, soit bien au-delà du double de la moyenne de la région atlantique. Terre-Neuve et le Québec enregistraient la variabilité la plus élevée de la décennie. Le problème de l'instabilité était particulièrement grave pour

---

les pêcheurs, puisque leurs revenus en 1990 ne représentaient que 60 p. 100 du revenu de tous les travailleurs du Canada atlantique.

Les prestations d'assurance-chômage des pêcheurs de l'Atlantique ont aidé à réduire considérablement l'instabilité de leurs revenus, pour la ramener à environ 30 p. 100 de la moyenne, en venant s'ajouter à leur revenu de base. Toutefois, l'assurance-chômage n'a pas modéré l'ampleur des fluctuations autour de la moyenne : l'écart-type du revenu total des travailleurs du secteur de l'exploitation de l'Atlantique, de l'ordre de 6 000 \$, était légèrement supérieur à l'écart-type du revenu d'emploi. Même en additionnant les prestations d'assurance-chômage, la variation du revenu total des pêcheurs était plus élevée que la variation du revenu sans les prestations d'assurance-chômage, pour tous les travailleurs de la région atlantique.

En conséquence, l'analyse du revenu individuel des pêcheurs étalé sur plusieurs années semblerait indiquer que les programmes de stabilisation, par le biais d'un régime d'assurance-chômage modifié ou d'un nouveau programme pour les entreprises, constituent un élément essentiel au soutien du revenu.

**2. *Des études antérieures ont conclu que souvent les pêcheurs sont incapables de payer les primes nécessaires au soutien d'un programme de stabilisation du revenu valable sur le plan actuariel.***

Dans le secteur de la pêche actuellement, la plupart des pêcheurs ne peuvent pas se permettre de payer les primes nécessaires au soutien d'un programme autofinancé de stabilisation du revenu. Comme dans le cas des programmes destinés aux agriculteurs, les programmes de stabilisation du revenu des pêcheurs nécessiteraient probablement des capitaux de départ pour que les gouvernements puissent les mettre en oeuvre. Ils deviendraient plus abordables au fur et à mesure des économies de coûts réalisées grâce aux améliorations apportées à l'assurance-chômage des pêcheurs. La mise en place du programme de stabilisation du revenu des pêcheurs pourrait s'échelonner sur plusieurs années. On pourrait d'abord apporter des modifications à l'assurance-chômage des pêcheurs; puis créer un compte d'épargne d'entreprise de pêche; et enfin, mettre en oeuvre graduellement sur plusieurs années un régime d'assurance du revenu brut semblable à celui destiné aux agriculteurs.

Si l'on veut rendre les programmes de stabilisation du revenu abordables pour les pêcheurs, il est essentiel de définir au préalable la population cible.

Par le passé, les systèmes d'enregistrement et de délivrance des permis par Pêches et Océans et les critères de définition du pêcheur pour les fins de l'assurance-chômage n'ont pas restreint l'accès à la pêche d'une manière efficace, et en conséquence ils n'ont pas permis de circonscrire le noyau central de travailleurs qui

---

ont des liens très suivis avec le secteur de la pêche. Pour maintenir un revenu de base raisonnable et contrôler les versements, un programme de stabilisation doit pouvoir définir et restreindre les prestations à ce noyau central.

Il importe de revenir sur la nécessité d'établir le lien entre l'accès à la ressource et l'accès aux programmes de soutien du revenu, qu'il s'agisse des programmes de stabilisation ou du régime d'assurance-chômage. Les conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage des pêcheurs -- l'enregistrement au début de la saison et la participation à l'effort de pêche pendant la saison -- peuvent valoir aussi pour les programmes de stabilisation du revenu des pêcheurs.

3. *Des études antérieures ont conclu qu'on n'avait pas consigné de façon systématique de données détaillées sur les revenus et les produits d'exploitation dans le secteur des pêches et que, contrairement aux agriculteurs, les pêcheurs ne disposent pas d'une base de données historiques exactes permettant d'élaborer un programme de stabilisation du revenu et de faire des prévisions sur les coûts d'un tel programme.*

Dans le prochain chapitre, il sera question de l'administration des programmes de soutien du revenu des pêcheurs au moyen d'un système intégré d'enregistrement et de rapport. Parmi les nombreux avantages de ce système, il convient de mentionner la collecte de données exactes sur les activités de pêche, qui serviront de base à la confection et à l'évaluation des programmes de stabilisation du revenu des pêcheurs.

## **5.1 Stabilisation dans le cadre du régime d'assurance-chômage des pêcheurs**

L'assurance-chômage a pour but de procurer un élément stabilisateur au revenu des travailleurs qui, en cas d'interruption du travail, peuvent recevoir des prestations. Cependant, les modalités d'application du régime d'assurance-chômage des pêcheurs sont telles que ceux-ci ne peuvent bénéficier de cet élément stabilisateur que lorsqu'il se produit une interruption *saisonnnière* de leur rémunération. Les pêcheurs ne peuvent prétendre à l'assurance-chômage lorsqu'il y a interruption du travail ou une baisse dramatique des revenus durant la saison de pêche en raison du mauvais temps, des mauvaises conditions des glaces ou de l'échec de la pêche, parce qu'ils n'ont pas accumulé un nombre suffisant de semaines durant la morte-saison pour être admissibles à l'assurance-chômage.

En effet, le critère saisonnier (en saison et hors-saison) rattaché aux prestations de pêcheur risque de *jouer contre* les pêcheurs en cas d'échec de la pêche, et de créer un effet déstabilisateur; si la saison est écourtée ou que la valeur des prises est faible, les prestations de pêcheur pourraient bien être réduites.

On peut ajouter un élément stabilisateur en superposant au régime actuel d'assurance-chômage des pêcheurs un système de crédits fondé sur la participation à long terme des

---

pêcheurs. Les crédits s'accumuleraient sur plusieurs bonnes saisons et seraient appliqués aux gains assurables en cas d'échec de la pêche ou quand la saison est écourtée en raison des glaces ou du mauvais temps. (Le même principe, reposant sur les semaines d'emploi assurable, avait été mis de l'avant dans le rapport du comité Power, en 1991).

**Détail du programme :**

**STABILISATION DANS LE CADRE DU RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE DES PÊCHEURS**

1. Tous les pêcheurs professionnels admissibles aux prestations de pêcheur saisonnières pourraient accumuler des crédits. Ces crédits seraient calculés d'après les gains saisonniers tirés de la pêche au cours des cinq saisons précédentes à tout le moins.
2. Les crédits seraient consignés et reportés à l'année suivante pour être considérés comme des gains assurables en cas d'échec de la pêche ou lorsque la saison est écourtée en raison du mauvais temps ou des mauvaises conditions des glaces.
3. Chaque crédit équivaldrait à une partie des gains de la saison (le dixième, mettons). Si par exemple les gains de la saison s'élevaient à 20 000 \$, les crédits se chiffrent à 2 000 \$ pour cette année-là.
4. Il y aurait une limite pour l'année et une limite pour le total des crédits pouvant être accumulés. Une fois la limite atteinte, on ne pourrait ajouter de crédits additionnels tant que les crédits existants n'auraient pas été diminués par le fait d'une mauvaise année.
5. L'échec de la pêche serait établi en fonction de la baisse proportionnelle des débarquements au-dessous de la moyenne à long terme pour une espèce donnée et une région donnée. Les pêcheurs ayant travaillé pour une entreprise qui aurait subi l'échec de la pêche, ou dont la saison aurait débuté tard ou se serait terminée tôt, auraient le droit de puiser dans leurs crédits.
6. Les pêcheurs ayant travaillé pour une entreprise détentrice de permis pour plusieurs espèces pourraient retirer une partie de leurs crédits accumulés, selon l'ampleur des effets de l'échec de la pêche sur l'entreprise. Cette partie serait déterminée par la valeur proportionnelle des débarquements produite par telle ou telle espèce en guise de contribution au revenu des années précédentes.
7. Les crédits viendraient s'ajouter aux gains assurables de la saison en cas de manque à gagner dû à une crise des pêches.

**Incidence de l'ajout d'un élément stabilisateur au régime d'assurance-chômage des pêcheurs**

- Un système de crédits inciterait les travailleurs à continuer de pêcher au-delà de ce qui est nécessaire pour être admissibles aux prestations en morte-saison, car c'est seulement après avoir accumulé des crédits pendant plusieurs années que les

pêcheurs seraient admissibles au volet stabilisation de l'assurance-chômage des pêcheurs. Ceux-ci seraient également plus portés à déclarer de façon précise tous leurs gains assurables.

- Des économies pourraient être réalisées si les programmes *spéciaux* actuellement en vigueur pour soutenir le revenu en cas d'échec de la pêche ou de saison écourtée étaient remplacés par cet élément stabilisateur. Car l'aide à ce titre ne serait consentie qu'à ceux qui pratiquent la pêche de façon soutenue et uniquement en fonction de leur effort de pêche antérieur.
- Si le régime d'assurance-chômage des pêcheurs était assorti d'un tel élément stabilisateur, ceux dont le revenu baisse temporairement continueraient d'avoir droit aux prestations puisqu'ils ont une participation durable à la pêche, et même s'ils ne peuvent satisfaire aux critères du «niveau minimum de revenu» et du «temps minimum consacré à la pêche» durant la saison.

**Illustration de la manière dont un système de crédits  
pourrait fonctionner dans le cadre du régime d'assurance-chômage des pêcheurs**

Gains saisonniers pour chacune des cinq années précédentes	Crédits accumulés chaque année	Crédits disponibles après cinq ans	Gains assurables saisonniers en cas d'échec de la pêche	Prestations avant la prise en compte des crédits	Prestations après la prise en compte des crédits
5 000 \$	500	2 500	2 500 \$	3 705 \$	7 410 \$
7 500 \$	750	3 750	2 500 \$	3 705 \$	9 260 \$
12 500 \$	1 250	6 250	2 500 \$	3 705 \$	11 040 \$
18 750 \$	1 875	9 375	2 500 \$	3 705 \$	11 040 \$
38 000 \$	3 000	15 000	2 500 \$	3 705 \$	11 040 \$

Une limite d'environ 3 000 crédits pendant une année encouragerait les pêcheurs à travailler au-delà de ce qui est nécessaire pour être admissibles aux prestations maximums dans une année, et elle nécessiterait quand même plusieurs années de travail dans le secteur de la pêche avant que les pêcheurs ne puissent se constituer une protection adéquate en cas de crise des pêches.

Une limite d'environ 15 000 crédits au total assurerait aux pêcheurs une protection suffisante pour constituer environ la moitié du manque à gagner possible en gains assurables pendant trois années consécutives. Il faudrait au moins cinq bonnes années de pêche ou

---

plus pour atteindre le maximum. Aussi, une participation durable à la pêche assurerait une meilleure couverture.

## **5.2 Stabilisation du revenu des entreprises**

Un programme de stabilisation offert dans le cadre d'un régime d'assurance-chômage des pêcheurs modifié est un moyen de réduire les fluctuations des revenus. La stabilisation est nécessaire aussi à l'entreprise de pêche. Lorsque les revenus fluctuent d'une saison à l'autre, les propriétaires courent le risque de ne pas faire leurs frais, voire même de disparaître.

### **COMPTE D'ÉPARGNE D'ENTREPRISE DE PÊCHE**

Un fonds d'épargne semblable au compte de stabilisation du revenu net pourrait être créé à l'intention des entreprises de pêche. Les propriétaires d'entreprise disposeraient d'un compte auquel ils pourraient contribuer chaque année jusqu'à hauteur d'un montant maximum. Ils pourraient effectuer des retraits lorsque le revenu net de l'entreprise est inférieur à une moyenne à long terme donnée.

Un tel fonds d'épargne fonctionnerait un peu à la manière d'un REÉR, sauf qu'il serait réservé aux entreprises et qu'il comporterait des modalités spéciales destinées à encourager l'épargne. Il différerait du système de crédits décrit plus haut en ce sens qu'il stabiliserait les revenus des entreprises (et non pas ceux des pêcheurs) et qu'il nécessiterait des cotisations de la part des participants.

Les propriétaires d'entreprise pourraient cotiser au fonds les années où les revenus de l'entreprise sont supérieurs à la moyenne à long terme. Les retraits seraient établis d'après le manque à gagner au niveau des revenus à long terme de leur entreprise, de sorte que les versements seraient modelés en fonction de la taille de l'entreprise. Sachant que le solde futur leur appartiendrait, les participants ne feraient des ponctions dans leur compte qu'en cas de véritable nécessité.

Les membres d'équipage pourraient également bénéficier d'un programme comme celui-là. Ils auraient leur propre compte, qui comporterait les mêmes incitatifs à l'épargne que le compte d'épargne d'entreprise de pêche, à cette différence près que les cotisations et les versements seraient établis en fonction des revenus du pêcheur plutôt qu'en fonction de ceux de l'entreprise.

---

**Détail du programme :****COMPTE D'ÉPARGNE D'ENTREPRISE DE PÊCHE**

1. **Les propriétaires d'entreprise posséderaient chacun un compte d'épargne d'entreprise de pêche. Ils pourraient y faire des dépôts n'importe quelle année et effectuer des retraits lorsque le revenu de l'entreprise est inférieur à un certain niveau, ou au moment de la retraite. Le solde du compte serait exempt d'impôt et le compte pourrait offrir d'autres caractéristiques attrayantes, comme des bonis d'intérêt ou des contributions gouvernementales.**
2. **Les participants pourraient cotiser à hauteur d'un maximum annuel et d'un maximum absolu. Le maximum absolu du compte serait à peu près suffisant pour stabiliser les revenus de l'entreprise en cas d'échec de la pêche pendant trois années consécutives.**
3. **Lorsque le revenu de l'entreprise serait inférieur à la moyenne à long terme ou à un seuil minimum, le pêcheur pourrait puiser dans son compte, jusqu'à hauteur de la différence entre le revenu actuel et le revenu moyen à long terme.**
4. **Le propriétaire d'entreprise aurait le choix d'effectuer un retrait d'un montant inférieur au maximum. Le solde demeurerait dans le compte jusqu'à sa retraite.**
5. **Ceux qui décideraient de se désengager du programme ne pourraient pas retirer les contributions gouvernementales de leur compte et ils devraient payer des impôts différés sur leurs propres cotisations.**

**RÉGIME D'ASSURANCE-RÉCOLTE DES ENTREPRISES DE PÊCHE**

L'assurance-récolte des entreprises de pêche, à l'exemple du RARB des agriculteurs, pourrait être établie au niveau de l'entreprise individuelle et, à l'exemple du compte d'épargne d'entreprise de pêche, elle serait administrée indépendamment du régime d'assurance-chômage.

Ce serait les entreprises, et non les pêcheurs eux-mêmes, qui seraient couvertes. L'assurance varierait suivant l'espèce, compte tenu des débarquements moyens à long terme et du prix historique (moyenne mobile) pour chaque espèce.

Les propriétaires d'entreprise verseraient des primes établies en fonction des débarquements qu'ils désirent assurer. La couverture varierait suivant les variations historiques des débarquements.

Un programme pilote, qui viserait un groupe donné de pêcheurs de la région atlantique, pourrait être créé dans le but d'évaluer la faisabilité d'un régime d'assurance-récolte des entreprises de pêche.

---

À long terme, le régime nécessiterait la mise en place d'un système de rapport qui enregistrerait systématiquement les données sur les débarquements, par entreprise. Il pourrait être implanté graduellement en fixant des revenus-repères cibles pour les entreprises, lesquels pourraient être révisés au fur et à mesure que les données se préciseraient.

Il convient de signaler que l'administration d'un régime d'assurance-récolte des entreprises de pêche serait complexe -- plus encore que dans le cas d'un compte d'épargne d'entreprise de pêche ou qu'un système de crédits dans le cadre du régime d'assurance-chômage des pêcheurs -- en raison des données détaillées nécessaires pour établir la moyenne à long terme des débarquements de l'entreprise, le total des primes à verser et les ratios de couverture.

Le succès du programme dépendrait de la participation à long terme des propriétaires d'entreprise et du nombre d'entre eux qui serait en mesure de verser les primes.

#### **Détail du programme :**

#### **RÉGIME D'ASSURANCE-RÉCOLTE DES ENTREPRISES DE PÊCHE**

1. Pour chaque entreprise, on tiendrait un registre des débarquements par espèce. À partir de ces données, on calculerait la valeur moyenne à long terme des débarquements, par espèce, pour chaque entreprise, basée sur les 10 à 15 dernières années de l'exploitation de l'entreprise.
2. Au début de la saison, le propriétaire assurerait sa récolte. Les primes seraient déterminées par la valeur moyenne historique des débarquements. Elles seraient partagées par le propriétaire et le gouvernement. Plus les débarquements passés auraient fluctué, plus la couverture d'assurance serait faible.
3. Le revenu cible du propriétaire, pour chaque espèce, serait calculé à partir de la moyenne à long terme des débarquements, multipliée par le ratio de couverture.
4. Si la valeur totale des débarquements de l'entreprise était inférieure au revenu cible total, le propriétaire recevrait un paiement égal à la différence entre le revenu cible total et la valeur totale des débarquements pour cette année-là.
5. Les pêcheurs pourraient se désengager du régime en donnant un préavis de trois ans, et pourraient y adhérer moyennant un préavis de deux ans. Pendant le délai de carence, des primes seraient versées.

## **6. ADMINISTRATION DU RÉGIME**

Le régime de soutien du revenu destiné aux pêcheurs repose sur un système de rapport exact, régulier, efficace et cohérent sur les activités de pêche. Dans ce chapitre, nous verrons brièvement à quoi ressemblerait un système d'enregistrement et de rapport intégré pour les activités de pêche. Le système a pour but de définir et simplifier les exigences en matière d'information, de fournir un moyen efficace de gérer et transmettre cette information, et de créer un système qui, par une efficacité et une simplification accrues, permettrait de réduire les coûts administratifs.

Un tel système s'impose si l'on veut administrer de manière appropriée les programmes gouvernementaux dans le domaine de la pêche. Ce n'est que lorsque les ministères seront en mesure d'harmoniser et concilier leurs bases de données que l'intégrité de leurs programmes (et le contrôle des coûts d'administration de ces programmes) pourra être assurée.

Le système devrait être conçu de façon à pouvoir contrôler les deux critères d'admissibilité au régime d'assurance-chômage des pêcheurs par le biais du registre des débarquements de poisson :

- l'enregistrement (qui peut pêcher, qui peut vendre du poisson), et
- les rapports (volume des débarquements, valeur, nom des pêcheurs)

L'intégration du système se ferait à trois niveaux :

1. en établissant un lien entre l'enregistrement et les rapports, au moyen d'un système qui enregistre le nom des pêcheurs et leurs activités de pêche;
2. en faisant le rapprochement des données fournies par les différents participants à la pêche;
3. en fournissant une information cohérente aux organismes gouvernementaux responsables de l'administration des programmes relatifs aux pêches.

Le système intégré d'enregistrement et de rapport serait administré au moyen des structures existantes et permettrait de réduire les doublons en matière de collecte d'information.

Les dénombrements de pêcheurs ci-après fournis par les divers ministères illustrent bien l'absence de cohérence au niveau de l'information collectée par chaque ministère, ainsi que le gaspillage inutile et les dédoublements d'efforts que tout cela entraîne.

En 1990, le nombre de pêcheurs évalué par les divers ministères variait de 27 000 entre la moins élevée et la plus élevée des estimations, soit un écart de plus de 70 p. 100. Cet écart ne s'explique pas seulement par une question d'échelle; les profils des différentes séries de données variaient considérablement tout au long de la décennie, ce qui veut dire que chaque série donne une indication différente des tendances constatées durant la période considérée.

Année	Pêches et Océans	Emploi et Immigration	Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique		
	Pêcheurs enregistrés	Pêcheurs cotisants à l'a.-c.	Pêcheurs indépendants	Exploitants pêcheurs salariés	Total des exploitants
1981	53 894	46 220	35 850	4 570	40 420
1982	53 078	45 150	36 320	4 930	41 250
1983	57 042	43 580	35 240	5 240	40 480
1984	59 152	39 590	35 690	6 190	41 880
1985	58 402	38 650	34 620	8 370	42 990
1986	62 579	40 580	37 230	9 870	47 100
1987	66 843	42 450	38 440	9 880	48 320
1988	67 957	41 040	38 180	10 150	48 330
1989	66 751	40 270	37 120	11 300	48 420
1990	64 246	37 550	34 410	11 650	46 060

Sources : Les pêcheurs enregistrés auprès de *Pêches et Océans* englobent les pêcheurs à temps complet, à temps partiel, authentiques, commerciaux et chalutiers. À *Emploi et Immigration*, le nombre de pêcheurs est évalué sur un échantillon de 10 p. 100 de ceux qui cotisent à l'assurance-chômage, tel qu'attesté sur les formulaires T4F. Pour le *Groupe d'étude*, les pêcheurs sont tous des personnes ayant déclaré un revenu tiré de la pêche (formulaire T1). Les exploitants pêcheurs sont tous des salariés employés par des entreprises d'exploitation du poisson (y compris l'industrie aquicole).

L'écart tient en bonne partie aux différentes façons dont on définit les pêcheurs dans chacun des ministères. Si, comme le propose notre document, le pêcheur est défini selon un mode qui établit un lien entre l'accès à la ressource et l'accès aux régimes de soutien du revenu, alors la définition sera plus cohérente. L'accès à la ressource et l'accès aux régimes de soutien du revenu passeraient par le même organe administratif -- le système d'enregistre-

---

ment et de délivrance des permis au début de la saison de pêche. La création de cet organe sera la première étape vers la création d'un système intégré d'enregistrement et de rapport.

## **6.1 Un système intégré d'enregistrement et de rapport**

Un système intégré d'enregistrement et de rapport devrait simplifier les exigences en matière de données. Il serait utile à ceux qui participent directement à la pêche et à la mise en oeuvre de la politique sur les pêches, savoir :

- les *pêcheurs professionnels*, pour leurs registres financiers et leurs registres d'emploi
- les *acheteurs*, pour leurs registres des coûts des intrants et des retenues à la source
- *Pêches et Océans*, pour la gestion de la ressource, la délivrance des permis aux pêcheurs et l'élaboration de programmes de professionnalisation
- *Emploi et Immigration*, pour la détermination de l'admissibilité à l'assurance-chômage des pêcheurs, l'évaluation des coûts des programmes et l'élaboration de nouveaux programmes, et
- *Revenu Canada*, pour l'impôt et pour la détermination du travail assurable

### **«Un source d'information centrale pour le gouvernement»**

La création d'une source d'information centrale vérifiable permettra de produire des rapports plus précis et plus cohérents.

- Les pêcheurs et les acheteurs auraient un système de règlements cohérent.
- Pêches et Océans, Revenu Canada et Emploi et Immigration disposeraient d'une base de données commune pour coordonner les politiques actuelles et en planifier de nouvelles.
- L'entreprise privée et les pouvoirs publics disposeraient d'une interface commune.

On y gagnerait en exactitude si l'on disposait d'un système qui permettrait de faire des rapprochements entre ceux qui ont intérêt à exagérer les données dans leurs rapports et ceux qui ont intérêt à les sous-estimer. On pourrait ainsi atteindre un équilibre entre les deux et l'information pourrait être contrevérifiée. Il faudrait par exemple que ceux qui ont

peut-être intérêt à surévaluer les débarquements ou au contraire à les sous-évaluer soient constants dans les informations qu'ils produisent.

### Distorsions possibles dans la déclaration des débarquements de poisson

Tendance à la sous-évaluation	Tendance à la surévaluation
<ul style="list-style-type: none"><li>• Les pêcheurs et les acheteurs vis-à-vis du MPO, afin de contourner les contingents</li><li>• Les pêcheurs vis-à-vis de Revenu Canada, afin de réduire l'exigibilité de l'impôt sur le revenu</li><li>• Pour le calcul des versements à la CSST et du remboursement des prêts pour l'achat du bateau au gouvernement provincial</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les pêcheurs vis-à-vis des acheteurs, afin d'accroître leur revenu de la pêche</li><li>• Les pêcheurs vis-à-vis d'Emploi et Immigration, afin d'accroître leurs prestations d'assurance-chômage</li><li>• Les acheteurs vis-à-vis de Revenu Canada, pour les déductions des dépenses aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu</li></ul>

Un système intégré aurait pour effet de réduire considérablement les possibilités de manipulation des données sur le revenu dans le but de porter au maximum les prestations d'assurance-chômage. Si par exemple on essayait de manipuler les ententes de partage afin de porter au maximum les prestations d'assurance-chômage ou de vendre le produit de la pêche au nom de tierces personnes, cela se verrait car les revenus de la pêche seraient surévalués, et par conséquent l'exigibilité de l'impôt sur le revenu.

Un système de rapport centralisé peut également améliorer la régularité du flux de l'information. Le système intégré permet de rassembler les informations plus rapidement et de manière plus uniforme; d'utiliser une technologie commune pour la saisie, le stockage et la récupération des données; et aux personnes rattachées à une entreprise de pêche ou chargées d'appliquer la politique sur les pêches d'avoir accès plus rapidement aux données pertinentes.

Cette source d'information centrale pourrait prendre la forme d'un *registre des débarquements de poisson*. Ce registre contiendrait toutes les transactions entre les pêcheurs et les acheteurs : débarquements, prix du poisson, revenu et emploi. Il pourrait être localisé dans les bureaux régionaux du MPO. Pour certaines espèces, il serait peut-être opportun d'installer le registre dans des sites de débarquement désignés.

Un système de rapport unique pour les débarquements, le revenu et l'emploi aurait pour effet de transférer les tâches comptables, actuellement dévolues à un grand nombre d'acheteurs, vers un registre des débarquements de poisson unique. Les avis de transaction de chaque point de service seraient consolidés dans le registre.

---

Le processus de comptabilisation de l'information ferait le lien entre l'enregistrement au début de la saison et les transactions entre les pêcheurs enregistrés et les acheteurs durant la saison.

**Détail du programme :**

**SYSTÈME INTÉGRÉ D'ENREGISTREMENT ET DE RAPPORT**

1. **Les pêcheurs s'enregistreraient au début de la saison. Leur nom et celui des pêcheurs autorisés à vendre du poisson seraient inscrits au registre des débarquements de poisson. Cela constitue un changement important par rapport au système actuel qui permet à n'importe qui de vendre à un acheteur local. En ayant un seul vendeur désigné par entreprise, on obtient des relevés uniformes sur les revenus des pêcheurs, sur les coûts des intrants des acheteurs et sur les débarquements de poisson.**

**Durant la saison, le nom de ceux qui s'enregistreraient à titre de travailleurs de remplacement serait inscrit au registre.**

**Les capitaines feraient état des ententes quant au partage des prises au début de la saison et ils consigneraient tous changements intervenus durant la saison.**

2. **Le registre des débarquements de poisson pourrait créer une base de données consolidée à partir des avis de transaction.**

*L'avis de transaction* comporterait trois volets :

- Des données sur l'entreprise : valeur et volume des débarquements, type d'entreprise et renseignements sur l'enregistrement et les permis
- Des données sur l'équipage : nom, adresse et numéro d'enregistrement de chaque membre d'équipage, et leur statut au sein de l'entreprise
- Des données sur l'entente de partage : part des prises accordée aux membres d'équipage, rémunération brute de chaque pêcheur, retenues sur la paie (cotisations à l'assurance-chômage et, s'il y a lieu, au Régime de pensions du Canada, ou les versements à l'impôt sur le revenu), rémunération nette et gains admissibles à l'assurance-chômage des pêcheurs.

L'avis de transaction porterait la signature et la confirmation de la personne responsable des paiements directs à l'équipage. Parfois, il s'agirait du propriétaire exploitant et parfois, de l'acheteur du poisson.

À la fin de la saison, un sommaire du revenu et des activités de chaque entreprise serait produit par le bureau d'enregistrement; l'information serait utilisée pour le calcul des gains assurables et pour les fins de l'impôt sur le revenu (formulaire T4F).

---

La première étape vers la création d'un système d'enregistrement et de rapport supposerait que les ministères, de concert avec l'industrie de la pêche, déterminent les exigences à respecter en matière de données et harmonisent leurs définitions des principales variables en matière de revenu et d'activité. Une fois ces exigences établies, il resterait à s'entendre sur la technologie, l'interface entre les utilisateurs et les techniques de vérification des données à adopter.

Le registre pourrait être partiellement ou entièrement centralisé et automatisé, selon certains critères :

- la possibilité d'effectuer les vérifications et les rapprochements nécessaires sans porter atteinte au caractère confidentiel des données de l'industrie;
- les économies réelles de temps et d'argent que permettrait de réaliser le passage vers un système plus centralisé et automatisé;
- la possibilité de collaboration entre les ministères en cause en vue de l'harmonisation des systèmes informatiques en place;
- l'engagement des gouvernements à investir dans les nouvelles technologies et la formation des utilisateurs;
- l'intérêt démontré par les pêcheurs et les acheteurs à utiliser le système pour consigner et rapprocher leurs propres transactions.

Certains de ces critères ont été examinés dans un document d'information préparé par Price Waterhouse et intitulé «Système intégré d'enregistrement et d'établissement de rapports - Analyse de faisabilité».

## **7. SOUTIEN DU REVENU DES EMPLOYÉS D'USINES DE TRANSFORMATION DU POISSON**

Dans les chapitres précédents, nous avons proposé que l'assurance-chômage des pêcheurs soit modifiée pour tenir compte des conditions dans lesquelles travaillent les pêcheurs. Les travailleurs d'usine de transformation du poisson font face à des problèmes similaires : travail saisonnier et revenus habituellement faibles et incertains. Le soutien du revenu des travailleurs d'usine fait l'objet d'un chapitre à part, vu qu'ils ont droit au régime d'assurance-chômage ordinaire et que de ce fait ils font partie d'un régime beaucoup plus large destiné à tous les Canadiens salariés.

La matière de ce chapitre s'inspire du document d'information préparé pour le compte de l'Association coopérative des pêcheurs de l'Île Ltée par le cabinet GTA Consultants en 1993 et intitulé «Projet de stabilisation du revenu pour les travailleurs d'usines de transformation du poisson» et mis à la disposition au Groupe d'étude.

Les deux changements proposés dans ce chapitre auraient des effets importants sur l'activité, les revenus et les prestations d'assurance-chômage des travailleurs d'usines. Un projet pilote d'une durée de trois ans pourrait être instauré dans une usine de la région atlantique afin d'évaluer les changements et d'apporter les corrections nécessaires avant de les intégrer au régime d'assurance-chômage ordinaire.

### **7.1 Le secteur de la transformation du poisson**

Les produits de poisson sont des denrées périssables : ils doivent être traités rapidement si l'on veut en préserver la qualité. Les entreprises de transformation doivent par conséquent adapter leur activité en fonction de la disponibilité de la ressource, qui est saisonnière et peut varier au cours de la saison.

Les saisons varient selon la région et l'espèce; aussi l'entreprise qui traite un grand nombre d'espèces peut-elle connaître plusieurs crêtes d'activité au long de la saison. Les débarquements peuvent en effet fluctuer en raison du mauvais temps ou des migrations imprévisibles du poisson.

Pour compenser les fluctuations des arrivages, les usines de transformation ont besoin d'une main-d'oeuvre souple, capable de faire des heures supplémentaires durant les pointes et être

---

quand même disposée à travailler lorsque les débarquements sont au plus bas. Il n'est pas rare que les employés travaillent jusqu'à 60 heures par semaine en périodes de pointe et seulement 20 heures en d'autres temps.

## **7.2 Lacunes du régime actuel**

Certaines caractéristiques de l'actuel régime d'assurance-chômage ordinaire incitent les travailleurs d'usines à ne pas travailler pendant toute la saison et à ne pas accepter tout le travail qu'on leur offre :

- Les prestations sont calculées en fonction d'un pourcentage (57 p. 100 en 1993) des gains moyens accumulés au cours des vingt dernières semaines d'emploi assurable. En début de saison, les travailleurs désirent faire des heures supplémentaires afin d'atteindre les gains hebdomadaires le plus élevés possible. Si toutefois ils font une «petite semaine», leurs gains hebdomadaires seront inférieurs à la moyenne et ils risquent de voir diminuer leurs prestations hebdomadaires durant la morte-saison.

Dès lors que les travailleurs d'usines ont atteint la période de référence minimum, qui peut être de 10 semaines seulement, ils peuvent cesser de travailler plutôt que de risquer de voir diminuer leurs prestations.

- Tous les gains réalisés au-delà d'une semaine de 15 heures sont assurables, et toutes les sommes gagnées au-delà de 25 p. 100 du total des prestations peuvent être retranchées des prestations reçues à parts égales.

Une «petite semaine» aurait pour effet non seulement de diminuer la moyenne des prestations, mais de diminuer, d'un montant équivalent les prestations qui auraient été reçues durant cette semaine si les employés n'avaient pas travaillé du tout.

Le prix à payer est élevé pour les employés d'usines qui font des «petites semaines». Leurs salaires sont habituellement plutôt faibles et d'aussi petites semaines pourraient bien donner droit à des prestations bien en-deçà du maximum.

L'actuel régime d'assurance-chômage a contribué à créer des habitudes de travail, où l'employé est peu enclin à travailler plus de 15 heures par semaine à moins d'être sûr de pouvoir travailler une semaine complète de 40 heures. Cette propension des employés d'usines à ne pas faire des «petites semaines» se manifeste par un taux élevé d'absentéisme, et par un fort taux de roulement chez les employés qui ont atteint le nombre minimum de «grosses semaines» nécessaires pour être admissibles à l'assurance-chômage des pêcheurs. Pour les employeurs, cela signifie qu'ils doivent embaucher un plus grand nombre de personnes pour traiter la même quantité de poisson.

---

Le taux élevé d'absentéisme et de roulement coûte cher. Non seulement les entreprises font face à des coûts élevés de recrutement et de personnel, mais parfois elles sont contraintes de ne pas acheter de poisson ou d'en jeter carrément faute d'une main-d'oeuvre suffisante pour le traiter. Les usines de transformation du poisson deviennent également moins productives : une main-d'oeuvre qui change constamment ne peut pas fournir un bon rendement car elle n'a pas l'expérience voulue pour bien faire le travail, et les employeurs sont peu disposés à investir dans leur formation. Le problème s'est intensifié avec la chute des stocks de poisson ces dernières années.

### **7.3 Approches pour améliorer l'assurance-chômage des travailleurs d'usines**

Les modifications à l'actuel régime d'assurance-chômage devraient :

1. inciter les employés à travailler plus longtemps et à accepter des affectations de courte durée, et leur garantir des revenus plus élevés lorsqu'ils acceptent;
2. encourager les employeurs à mettre sur pied des programmes de formation et les employés à y participer afin d'accroître leurs compétences à l'usine et de leur fournir de meilleures chances d'emploi hors de l'usine;
3. rendre le régime plus simple à administrer sans augmentation de coûts.

Si toutes les heures travaillées étaient considérées comme assurables, les travailleurs d'usines de transformation du poisson ne seraient plus pénalisés pour avoir fait des «petites semaines», et les taux d'absentéisme et de roulement seraient moins élevés. Les usines seraient en mesure de rationaliser leur main-d'oeuvre, et partant d'accroître la productivité. Si leurs employés étaient plus constants, les employeurs seraient plus tentés d'investir dans des programmes de formation.

Un tel changement ne compliquerait pas l'administration de l'assurance-chômage, au contraire : les rapports seraient simplifiés car ils se rapprocheraient de ceux qui sont utilisés dans l'administration de la paie d'une usine. Si la main-d'oeuvre était moins nombreuse et plus productive, les prestations d'assurance-chômage associées à chaque usine diminueraient probablement.

La formation aurait plus de chances de réussir après une rationalisation de la main-d'oeuvre et les employeurs pourraient compter sur une main-d'oeuvre plus constante. Elle serait également essentielle à la transmission de compétences nouvelles pour ceux qui ne seraient plus employés dans une usine de transformation du poisson à la suite de l'opération de rationalisation.

---

Le passage du principe de la semaine d'emploi assurable au principe de l'accumulation des heures, conjugué à un programme de formation, pourrait être évalué dans le cadre d'un projet pilote échelonné sur trois ans, qui serait mis sur pied dans une usine de transformation du poisson dans la région atlantique.

Le projet pilote ne ferait pas que poser des jalons pour l'amélioration du soutien du revenu des travailleurs d'usines; il servirait également d'exemple pour d'éventuels changements en faveur de tous les travailleurs saisonniers qui touchent des prestations d'assurance-chômage ordinaire.

**Détail du programme :**

**SOUTIEN DU REVENU DES EMPLOYÉS D'USINES DE TRANSFORMATION DU POISSON**

1. *Les employés seraient assurés sur la base des heures travaillées durant la saison, plutôt que sur la base de la semaine d'emploi assurable.*

Un changement analogue a été proposé plus haut pour l'assurance-chômage des pêcheurs.

2. *Les modifications à l'assurance-chômage seraient renforcées par les programmes de formation.*

- *Instruction de base*

Des cours de calcul et d'alphabétisation seraient un préalable à d'autres stages de formation. On pourrait même envisager l'utilisation sur place d'un logiciel d'enseignement assisté par ordinateur et auto-dirigé, à la manière du logiciel PLATO (actuellement en usage chez les pêcheurs de Terre-Neuve membres du FFAW).

- *Formation dans un domaine relié au travail en usine*

La formation mettrait l'accent sur la multiplicité des compétences de façon à accroître la souplesse et la coopération parmi la main-d'oeuvre. Elle serait reliée à un système d'accréditation et à d'éventuels plans de carrière au sein de l'industrie.

- *Préparation en vue d'une autre carrière*

La formation comporterait un important volet : un service d'orientation et la participation des employés à la conception des programmes de formation.

- *Formation destinée à faire changer les attitudes face au travail et à développer de nouvelles relations, motivations et attentes.*

## **8. CONCLUSION**

Nous avons vu en quoi l'actuel régime de soutien du revenu des pêcheurs de l'Atlantique pouvait être amélioré afin de mieux répondre aux besoins à long terme de ces derniers.

Trois éléments d'un régime amélioré ont retenu notre attention.

Premièrement, nous avons présenté des moyens d'améliorer les modalités de l'assurance-chômage des pêcheurs saisonniers, en ciblant mieux les programmes sur les professionnels à temps plein et en favorisant une meilleure concordance entre l'effort de travail productif dans le secteur des pêches et l'évaluation du soutien du revenu et de l'effort de pêche contenues dans la loi sur l'assurance-chômage.

Un régime d'assurance-chômage des pêcheurs amélioré présenterait plusieurs avantages :

- Le régime s'adresserait plus directement à ceux qui ont une participation tangible à la pêche et non plus à ceux qui n'ont que des liens très vagues, voire même inexistants, avec la pêche.
- Le programme serait moins coûteux, et il serait plus facile de déterminer les améliorations à apporter au régime.
- Le programme favoriserait l'effort de pêche.
- Le programme serait plus souple et mieux à même de satisfaire les besoins variés des pêcheurs selon les régions, et d'une année à l'autre.

Deuxièmement, nous avons examiné la possibilité d'ajouter un élément de stabilisation du revenu de trois façons). L'assurance-chômage des pêcheurs pourrait être modifiée pour assurer une protection accrue en cas d'interruption de salaire due à l'échec de la pêche. On pourrait instaurer un compte d'épargne d'entreprise de pêche qui permettrait aux propriétaires de l'entreprise de contrer les effets des fluctuations de leurs revenus. Un régime d'assurance-récolte des entreprises de pêche procurerait un élément stabilisateur aux entreprises dont les revenus tomberaient en-deçà d'un niveau donné. Il faudrait que ces régimes soient implantés graduellement, au fur et à mesure qu'ils deviennent plus abordables et que l'on disposerait de données plus complètes sur la stabilité des débarquements et des revenus des pêcheurs.

---

En ajoutant un élément de stabilisation aux régimes de soutien du revenu des pêcheurs, les gouvernements auraient moins besoin de recourir aux programmes dits spéciaux souvent coûteux et inefficaces en cas d'échec de la pêche.

Troisièmement, nous avons proposé un système intégré d'enregistrement et de rapport. En plus de jouer un rôle primordial dans la compression des coûts du régime, le système garantirait la régularité et l'intégrité de l'information dans le secteur des pêches. Ainsi, la politique des pêches serait plus facile à mettre en oeuvre et à parfaire.

---

## **ANNEXE 1**

### **Évaluation des effets des mesures de soutien du revenu proposées**

En évaluant les diverses options de soutien du revenu, nous avons effectué plusieurs essais de simulation. Les résultats des essais se fondent sur les données administratives de l'assurance-chômage pour 1990 et sur le modèle des prestations de pêcheur d'Emploi et Immigration Canada, mis à jour par Paul Touesnard de la Direction de l'analyse de la politique et des programmes.

On veillera à interpréter les résultats des essais de simulation avec beaucoup de soin. Les concepts utilisés par Emploi et Immigration Canada pour définir la notion de pêcheur et de revenu de la pêche sont très différents de ceux qu'utilise le secrétariat du Groupe d'étude. Les données administratives de l'assurance-chômage définissent le revenu tiré de la pêche en fonction du revenu brut de la pêche indiqué sur les formulaires T4F, alors que le Groupe d'étude utilise le concept du revenu net à partir des données sur les déclarants (formulaires T1).

Les résultats des essais de simulation permettent de faire une évaluation des effets des modifications de la politique sur l'ensemble des prestations de pêcheur et sur le nombre de personnes à toucher ces prestations. Voyons maintenant trois des nombreux essais de simulation effectués.

1. L'incidence d'une mesure qui octroierait l'accès aux prestations de pêcheur aux seuls pêcheurs professionnels à temps plein enregistrés qui justifient d'un effort de pêche raisonnable durant la saison. D'après les discussions que nous avons eues avec certains groupes de pêcheurs, une approximation raisonnable dans le cas des pêcheurs professionnels à temps plein serait un revenu tiré de la pêche comptant pour 75 p. 100 du revenu total gagné.
2. L'incidence d'une mesure qui établirait un revenu saisonnier minimum. Nous avons examiné le scénario d'un revenu saisonnier minimum de 2 500 \$ et celui d'un revenu saisonnier minimum de 5 000 \$. Il convient de noter encore une fois que le concept de revenu est très différent du modèle retenu par EIC, de sorte que les résultats ne sont pas comparables au sens strict aux données compilées par le Groupe d'étude.
3. L'incidence du remboursement des prestations d'assurance-chômage reçues par les pêcheurs aux revenus élevés et de l'affectation de ces sommes à un régime de stabilisation. Un remboursement fiscal a été fixé à 25¢ pour chaque dollar gagné au-dessus de 28 000 \$; en conséquence, si le pêcheur a touché le maximum des prestations, toutes les prestations d'assurance-chômage seraient remboursées lorsque les revenus dépassent 60 000 \$ environ.

**Tableau 1**  
**NOMBRE TOTAL DE PÊCHEURS DE L'ATLANTIQUE**  
**AYANT TOUCHÉ UN REVENU (T4F) EN 1990**

	Nombre de pêcheurs	Revenu brut moyen, selon formulaires T4F	Moyenne des prestations de pêcheur	Total des prestations de pêcheurs (en millions de dollars)
Région atlantique	40 000	16 900 \$	4 900 \$	197 \$
Terre-Neuve	17 400	12 200	5 100	89
Île-du-Prince-Édouard	3 200	15 100	5 300	17
Nouvelle-Écosse	12 700	22 500	4 500	57
Nouveau-Brunswick	3 800	20 100	5 000	19
Québec	2 800	18 900	5 400	15

*Source : Données administratives de l'assurance-chômage et modèle des prestations de pêcheur*

D'après le modèle d'Emploi et Immigration Canada, 40 000 pêcheurs de l'Atlantique ont déclaré un revenu de la pêche au cours de l'année civile 1990.

Le revenu brut moyen de la pêche selon les formulaires T4F (défini comme la valeur des prises vendues aux acheteurs) a été de 17 000 \$ dans l'ensemble de la région atlantique. Le revenu brut de la pêche à Terre-Neuve selon les formulaires T4F était légèrement supérieur à 12 000 \$.

Les prestations de pêcheur pour l'année civile s'élevaient en moyenne à environ 5 000 \$ pour l'ensemble des provinces.

Les prestations de pêcheur atteignaient au total 197 millions de dollars pour l'année civile 1990 dans l'ensemble de la région atlantique. (La valeur des prestations chez ceux qui avaient fait une demande en 1990 est légèrement supérieure car une partie des demandes aura été honorée en 1991.) Un peu moins de la moitié des prestations a été versée aux pêcheurs de Terre-Neuve.

**TABLEAU 2**  
**EFFETS DE LA RESTRICTION DE L'ACCÈS**  
**À L'ASSURANCE-CHÔMAGE DES PÊCHEURS**  
**AUX PÊCHEURS PROFESSIONNELS ENREGISTRÉS**  
**QUI TOUCHENT UN REVENU MINIMUM DONNÉ**

	Données de référence	RESTRICTION DE L'ACCÈS AUX	ÉTABLISSEMENT D'UN REVENU MINIMUM POUR LES	
		Pêcheurs enregistrés	Professionnels touchant un revenu* > 2 500 \$	Professionnels touchant un revenu* > 5 000 \$
Région atlantique	197 M \$ 40 000 pêcheurs	181 M \$ 28 630 pêcheurs	170 M \$ 24 980 pêcheurs	160 M \$ 22 770 pêcheurs
Terre-Neuve	89 M \$ 17 400 pêcheurs	81 M \$ 12 250 pêcheurs	77 M \$ 10 710 pêcheurs	69 M \$ 9 200 pêcheurs
Île-du-Prince-Édouard	17 M \$ 3 200 pêcheurs	16 M \$ 2 260 pêcheurs	14 M \$ 1 840 pêcheurs	13 M \$ 1 700 pêcheurs
Nouvelle-Écosse	57 M \$ 12 700 pêcheurs	53 M \$ 9 150 pêcheurs	51 M \$ 8 210 pêcheurs	50 M \$ 7 850 pêcheurs
Nouveau-Brunswick	19 M \$ 3 800 pêcheurs	18 M \$ 2 860 pêcheurs	17 M \$ 2 490 pêcheurs	17 M \$ 2 400 pêcheurs
Québec	15 M \$ 2 800 pêcheurs	14 M \$ 2 110 pêcheurs	12 M \$ 1 730 pêcheurs	11 M \$ 1 620 pêcheurs

Source : *Données administratives de l'assurance-chômage et modèles, 1990*  
 \*Revenu brut de la pêche selon les formulaires T4F

Le tableau ci-dessus fait ressortir les effets qu'entraînerait la restriction de l'accès aux pêcheurs professionnels enregistrés et l'établissement d'un niveau minimum de revenu. Le nombre de pêcheurs et le montant de leurs prestations sont comparés aux données de référence (40 000 pêcheurs et 197 millions de dollars de prestations). Pour les besoins de notre analyse, le pêcheur professionnel enregistré est défini comme étant une personne qui a tiré au moins 75 p. 100 de son revenu de la pêche.

La restriction de l'accès aux prestations aurait pour effet de réduire le nombre de bénéficiaires d'environ 11 000 personnes, pour passer à 28 630, et de réduire les prestations d'assurance-chômage versées d'environ 16 millions de dollars. La réduction en effectifs et en versements serait répartie de manière assez égale entre les provinces.

La restriction de l'accès aux prestations aux pêcheurs professionnels enregistrés et la réduction du niveau minimum de revenu de 2 500 \$ auraient pour effet combiné de réduire encore le nombre de pêcheurs de 4 000 et les prestations d'assurance-chômage de 11 millions de dollars, et ces réductions seraient là aussi réparties de manière assez égale entre les provinces.

Cependant, si l'on établissait un niveau minimum de revenu de 5 000 \$, c'est Terre-Neuve qui subirait les pires contrecoups des réductions en termes d'effectifs et de prestations.

**TABLEAU 3**  
**NOMBRE ESTIMATIF DE PÊCHEURS PROFESSIONNELS À TEMPS PLEIN**  
**PAR PROVINCE, COMPARATIVEMENT À L'ENSEMBLE DE CEUX**  
**QUI TIRENT UN REVENU DE LA PÊCHE (SELON LES FORMULAIRES T4F)**  
**Nombre de pêcheurs, revenu brut moyen de la pêche (T4F)**  
**et prestations de pêcheur en moyenne - 1990**

	Nbre estimatif de pêcheurs à plein temps enregistrés	Pourcentage du total	Revenu brut moyen de la pêche (T4F)	Pourcentage du revenu par rapport au total	Moyenne des prestations de pêcheur
Région atlantique	28 630	72 %	22 214 \$	131 %	6 337 \$
T.-N.	12 250	70 %	16 194 \$	133 %	6 580 \$
Î.-P.-É.	2 260	70 %	20 285 \$	134 %	7 120 \$
N.-É.	9 150	70 %	29 447 \$	131 %	5 809 \$
N.-B.	2 860	72 %	25 394 \$	126 %	6 237 \$
Québec	2 110	75 %	23 582 \$	125 %	6 516 \$

Source : Données administratives de l'assurance-chômage

Le nombre estimatif de pêcheurs professionnels à temps plein enregistrés, calculé selon le critère des 75 p. 100 du revenu tiré de la pêche, est d'environ 70 p. 100 du nombre total de pêcheurs dans la région atlantique. Le rapport entre les pêcheurs professionnels et le total des pêcheurs est à peu près constant d'une province à l'autre.

En moyenne, les gains bruts selon les formulaires T4F sont supérieurs de plus de 5 000 \$ (soit environ 30 p. 100) à ceux de l'échantillon de base. Les revenus de la pêche à Terre-Neuve et dans l'Île-du-Prince-Édouard enregistrent une augmentation légèrement supérieure à la moyenne comparativement à la base.

Les prestations de pêcheur atteignent en moyenne plus de 6 000 \$, les plus élevées étant perçues dans l'Île-du-Prince-Édouard,

**TABLEAU 4**  
**ÉCONOMIES RÉALISÉES GRÂCE À LA RESTRICTION**  
**DE L'ACCÈS AUX PRESTATIONS**  
**DE PÊCHEURS ET À L'AFFECTATION DES PRESTATIONS DES**  
**PÊCHEURS À REVENUS ÉLEVÉS À UN FONDS DE STABILISATION**

	Économies réalisées avec la restriction de l'accès à l'a-c des pêcheurs*	Remboursement des prestations - Revenus de 28 000 à 60 000 \$	Remboursement des prestations - Revenus de la pêche > 60 000 \$	Total des économies
Région atlantique	27M \$	Écon. 10M \$ avec 4 980 pêcheurs	Écon. 15M \$ avec 2 040 pêcheurs	52M \$
Terre-Neuve	12M \$	Écon. 3M \$ 1 040 pêcheurs	Écon 4 M \$ 490 pêcheurs	19M \$
Île-du-Prince-Édouard	3M \$	Écon. 2M \$ 580 pêcheurs	Écon. 1M \$ 120 pêcheurs	6M \$
Nouvelle-Écosse	6M \$	Écon. 4M \$ 2 180 pêcheurs	Écon. 7M \$ 1 100 pêcheurs	17M \$
Nouveau-Brunswick	2M \$	Écon. 1M \$ 770 pêcheurs	Écon. 1M \$ 200 pêcheurs	4M \$
Québec	3M \$	Écon. 1M\$ 410 pêcheurs	Écon. 1M \$ 130 pêcheurs	5M \$

Source : Données administratives de l'assurance-chômage, 1990. \*Restriction de l'accès : aux pêcheurs professionnels (qui tirent 75 p. 100 de leur revenu de la pêche) et qui justifient également d'un niveau minimum de revenu de 2 500 \$.

Pour les pêcheurs professionnels touchant un revenu de plus de 28 000 \$ selon les formulaires T4F, chaque dollar de prestations de pêcheur serait remboursé à raison de 25¢ le dollar; ces sommes seraient bloquées dans les comptes des pêcheurs jusqu'à ce que le revenu net tombe en-deçà d'un seuil donné. Pour ceux dont les revenus seraient supérieurs à 60 000 \$, leurs prestations seraient bloquées dans leurs comptes dans leur totalité. L'économie réalisée grâce au remboursement fiscal serait de 25 millions de dollars. Dix

---

millions proviendraient des pêcheurs dont le revenu se situe entre 28 000 \$ et 60 000 \$, et 15 millions, de ceux dont le revenu dépasse 60 000 \$. Cette économie représenterait une moyenne d'environ 3 500 \$ par pêcheur assujetti au remboursement. On réaliserait en outre des économies de 27 millions de dollars en ciblant les programmes destinés aux pêcheurs sur les pêcheurs professionnels qui touchent un revenu brut de la pêche de plus de 2 500 \$: ce sont autant de fonds qui pourraient être affectés à un programme de stabilisation.

---

## RÉFÉRENCES

Agriculture Canada [1992]. *GRIP & NISA : A New Safety Net for Grains and Oilseeds Farmers. Information Booklet.*

Agriculture Canada [1991]. *Le Gouvernement fédéral annonce de nouveaux programmes de protection du revenu des agriculteurs.* Communiqué.

Canada [1985]. *Rapport / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, volume 2 (Commission MacDonald) Approvisionnement et Services Canada.

Canada [1986]. *Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.* (Claude E. Forget, président). Approvisionnement et Services Canada.

Corbett, Frank. [1991] "Unemployment Insurance and the Newfoundland Fishery". *Report of the Inshore Fisherman's Industrial Services Committee on the Feasibility of a Catch Failure Program for the Inshore Fishery of Newfoundland and Labrador.* Leo Power, président.

Corbett, Frank. [1991] "Inshore Fisherman's Industrial Services Committee on the Feasibility of a Catch Failure Program for the Inshore Fishery". *Report of the Inshore Fisherman's Industrial Services Committee on the Feasibility of a Catch Failure Program for the Inshore Fishery of Newfoundland and Labrador.* Leo Power, président.

Conseil économique du Canada. [1980] *Au-delà de la dépendance : pour une productivité accrue à Terre-Neuve.*

Conseil économique du Canada [1992]. *Les Nouveaux visages de la pauvreté : la sécurité du revenu des familles canadiennes.* Numéro de cat. EC22-186/1992F

Emploi et Immigration Canada [1993]. *Guide de l'assurance-chômage à l'intention des travailleurs et travailleuses.* Numéro de cat. IN-091-04-93

Emploi et Immigration Canada [1993]. *Guide de l'employeur : comment remplir le relevé d'emploi, Pêcheurs et pêcheuses.* Numéro de cat. IN-002/1/93.

Emploi et Immigration Canada [1993]. *L'assurance-chômage et l'agriculture.* Numéro de cat. IN-392-04-93

Emploi et Immigration Canada [1993]. *Remboursement des prestations par les prestataires à revenu élevé.* Numéro de cat. IN-392-93.

---

Emploi et Immigration Canada [1993]. *L'assurance-chômage et la pêche*. Numéro de cat. LU2-118/1991.

Emploi et Immigration Canada [1993]. *Assurance-chômage, prestations ordinaires*. Numéro de cat. IN-021-04-93

Pêches et Océans [1988]. *Enquête auprès des pêcheurs de l'Atlantique*. Ottawa

Pêches et Océans [1992]. *Notes aux fins d'une allocution par l'honorable John C. Crosbie, ministre des Pêches et des Océans et ministre responsable de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, sur le soutien du revenu et sur les mesures connexes à l'intention des pêcheurs et des travailleurs d'usine touchés par le moratoire visant la morue du nord (2J3KL)*. Ottawa.

Pêches et Océans [1993]. *Northern Cod Adjustment and Recovery Program (NCARP)* Brochure sur les options.

Conseil canadien des pêches [1993]. *Memo to Board of Directors on the Task Force on Incomes and Adjustment in the Atlantic Fishery*. Ron Bulmer, président.

Garner Pinfold Consulting Economists [1986]. *The Fishermen's Unemployment Insurance Program*. Document de référence à l'intention de la Commission royale d'enquête sur l'assurance-chômage.

Grady, P. and Dinah Maclean [1989]. *An Income Stabilization Program for Fishermen : its Need, Feasibility and Cost*. Document interne de Pêches et Océans.

GTA Consulting Inc. [1993]. *Income Stabilization Project for Fish Plant Employees*: Proposition présentée à l'Association Coopérative des Pêcheurs de l'Île Ltée.

House, Douglas, Maura Hanrahan, and David Simms [1986]. "Fisheries Policies and Community Development: Proposal for a Revised Approach to Managing the Inshore Fisheries", *Royal Commission on Employment and Unemployment in Newfoundland and Labrador*.

Hum, Derek, Wayne Simpson [1991]. *Soutien du revenu et propension au travail : l'expérience canadienne Mincome*. Étude préparée pour le Conseil économique du Canada. Numéro de cat. EC22-174-1991F.

New Brunswick Fish Packers' Association [1990]. *Fishing Industry Facing a New and Serious Crisis*. Présentation faite à l'honorable Bernard Valcourt.

---

Ministère des Services sociaux et communautaires [1988]. *Transitions: Report of the Social Assistance Review Committee*. Queen's Printer, Toronto.

Parsons, L.S. [1993]. *Management of Marine Fisheries in Canada*. Conseil national de recherches et Pêches et Océans, Ottawa.

Price Waterhouse [1993]. *Système intégré d'enregistrement et d'établissement de rapports - Analyse de faisabilité*. Rapport du Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique.

Royal Commission on Employment and Unemployment [1996]. *Building on our Strengths*. Douglas House, président. St. John's, Terre-Neuve.

See third reference.

Revenu Canada Impôt [1991]. *Les pêcheurs et l'assurance-chômage*. Numéro de cat. T4005, rév. 1991.

Revenu Canada Impôt [1991]. *Tables des retenues sur la paie applicables aux employés qui se présentent au travail dans : - la province de la Nouvelle-Écosse - la province du Nouveau-Brunswick - la province de Terre-Neuve - la province de Québec*. Numéro de cat. T4032 (rév.12-92)

Revenu Canada Impôt [1992]. *Renseignements sur l'assujettissement des pêcheurs autonomes à l'assurance-chômage*. Numéro de cat. T4006, rév. 1992.

Comité fédéral-provincial sur la sécurité du revenu (Canada). *Partenaires dans la croissance. Report to Ministers of Agriculture Grain and Oilseed*.

Groupe d'étude des pêcheurs de l'Atlantique [1982]. *Naviguer dans la tourmente : une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique : rapport du Groupe d'étude des pêcheurs de l'Atlantique*. Michael J. Kirby, président. (Approvisionnement et Services)

Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêcheurs de l'Atlantique (Canada) [1993, à paraître]. *Mesures de l'instabilité du revenu dans les pêches*.

Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêcheurs de l'Atlantique (Canada) [1993]. *Annexe C : Données statistiques*. Annexe du rapport final du groupe d'étude.

*Règlement sur l'assurance-chômage, partie V, Règlements à l'intention des pêcheurs*.