



Pêches et Océans
Canada

Fisheries and Oceans
Canada

DFO - Library / MPO - Bibliothèque



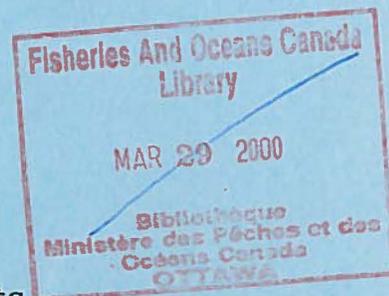
12049289

POLITIQUE DE RÉPARTITION DU SAUMON DU PACIFIQUE

Une nouvelle orientation :
Quatrième d'une série de documents

de Pêches et Océans Canada

**THE LIBRARY
BEDFORD INSTITUTE OF
OCEANOGRAPHY
BOX 1006
DARTMOUTH, N.S. B2**



Octobre 1999

SH
349
A4414
1999

Canada

SH
349
A4414
1999

AVANT-PROPOS

Le 19 juin 1998 a marqué un tournant pour Pêches et Océans Canada dans la Région du Pacifique. C'est en effet ce jour-là que le ministre des Pêches et des Océans a annoncé l'adoption d'un plan global de rétablissement du saumon coho et la prise de nouvelles mesures réparties en trois grands volets :

- augmenter de manière considérable les efforts consacrés à la protection et à la remise en état de l'habitat du saumon;
- restructurer l'industrie de la pêche commerciale du saumon en favorisant la transition vers une pêche sélective, en diversifiant les possibilités de pêche et en réduisant davantage l'effectif de la flottille;
- aider les individus et les collectivités à s'adapter à la nouvelle situation.

Au total, ces mesures représentent de nouveaux investissements de l'ordre de 400 millions \$ pour le gouvernement du Canada.

Le plan de rétablissement du saumon coho visait beaucoup plus que la gestion immédiate d'un grave problème de conservation. Il constituait une étape importante d'un processus de restructuration des pêches destiné à résoudre un certain nombre de problèmes fondamentaux. Dans un rapport présenté aux gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique, le Commissaire à la protection de l'emploi de la province a placé en contexte les enjeux auxquels est confrontée la pêche du saumon du Pacifique. Il a décrit les pressions qui rendent nécessaire la mise en place de changements fondamentaux pour assurer la viabilité de la pêche commerciale. Il a signalé que la chute vertigineuse des prix à l'échelle mondiale, la baisse des taux de captures et la surcapacité rendent incertaines les perspectives d'avenir de la flottille – à moins que ne soient apportés des changements. Et il a demandé instamment à l'industrie d'axer ses activités sur la qualité plutôt que sur la quantité.

Se fondant sur les conseils du Commissaire à la protection de l'emploi et sur les commentaires des intervenants, Pêches et Océans Canada a lancé un nouveau programme de retrait de permis en vue de réduire le nombre de permis circulant au sein de la flottille de pêche commerciale. Cette mesure permettra de restreindre la capacité, aidera à atteindre les objectifs de pêche sélective et améliorera la viabilité de l'industrie.

Afin de satisfaire à ce besoin et d'établir un programme stratégique à long terme de gestion du saumon, Pêches et Océans Canada a rendu public, le 14 octobre 1998, un document intitulé *Une nouvelle orientation pour les pêches canadiennes du saumon du Pacifique*. Ce document faisait partie d'un processus visant à préciser l'orientation stratégique de la pêche du saumon du Pacifique, à établir des principes clairs et à articuler les politiques opérationnelles. Le processus comportait notamment un engagement à répartir les excédents de saumon de manière plus impartiale et transparente entre les divers usagers de la ressource.

La question de la répartition (allocations) est un sujet de controverse depuis de nombreuses années, et pas moins de cinq études indépendantes ont été effectuées sur divers aspects du problème. Des représentants de tous les groupes d'utilisateurs ont été mis à contribution pour essayer de rendre plus prévisibles les décisions d'allocation, mais on n'a pas encore réussi à trouver un consensus sur le partage de la ressource. Ce fait n'a d'ailleurs pas échappé aux conseillers indépendants appelés à se prononcer sur le problème.

En décembre 1998, le ministère a rendu public un deuxième document de travail intitulé *Un cadre de répartition du saumon du Pacifique*. Ce document proposait sept principes visant à guider les décisions d'allocation des excédents de saumon exploitables. Le présent document, qui est le résultat de plusieurs mois de consultations sur les principes proposés, représente une importante prise de position de la part du ministère.

Mais, diront certains : « Qu'est-ce que ce document apporte de nouveau et quel intérêt a-t-il pour les pêcheurs ? »

La politique décrite dans le présent document est une étape décisive dans l'élimination de l'incertitude et des inéquités et l'établissement de priorités claires concernant la répartition de la ressource entre les secteurs de pêche et entre les groupes technologiques (selon les engins utilisés) du secteur commercial. Elle devrait faciliter les décisions d'allocation au cours des prochaines années.

Le premier principe de répartition du saumon confirme que la conservation des stocks de saumon du Pacifique est le principal objectif et qu'elle a préséance dans les décisions de gestion de la ressource. Une fois l'impératif de conservation assuré, le cadre de répartition prévoit un système d'allocation raisonnable et équilibré :

- La politique reconnaît le caractère prioritaire de la pêche autochtone à des fins alimentaires, sociales et rituelles et la priorité des droits définis dans les traités. Le présent document ne prétend pas définir la nature ou la portée des négociations de traités.
- La politique accorde la seconde priorité au secteur récréatif — après les Autochtones — pour ce qui est de la pêche au saumon quinnat et au saumon coho, et garantit des perspectives de pêche sportive plus prévisibles pour le saumon rouge, le saumon rose et le saumon kéta.
- La politique confirme que la quote-part du secteur commercial sur l'ensemble des captures de saumons rouges, de saumons roses et de saumons kétéas sera d'au moins 95 %, une fois les priorités ci-dessus respectées, l'exploitation commerciale du quinnat et du coho étant autorisée lorsque l'abondance le permet.
- La politique favorise la pêche sélective en réservant une partie du total autorisé de capture pour les titulaires de permis de pêche commerciale, afin qu'ils puissent évaluer des engins et des techniques de pêche sélective.
- La politique précise que les allocations cibles du secteur commercial seront pancôtières et qu'elles pourront être rajustées, avec le temps, en fonction des impératifs de conservation et des changements pouvant découler du programme de retrait des permis.

La répartition s'inspirera du principe voulant que le saumon du Pacifique est la propriété collective de l'ensemble des Canadiens, et qu'en tant que tel il doit être géré de manière durable par le gouvernement, pour le plus grand bénéfice des générations actuelles et futures.

Les groupes d'intérêt concernés, les Premières nations, les organisations de pêche commerciale et récréative, les représentants des collectivités locales et le gouvernement de la Colombie-Britannique ont tous eu l'occasion de participer à l'établissement de la politique de répartition du saumon. La province a apporté une contribution importante à l'élaboration du processus de consultation, notamment au début de l'année 1999, en organisant des ateliers avec les représentants de la pêche récréative, commerciale et autochtone, et avec d'autres personnes intéressées. Ces ateliers ont permis à tous les acteurs d'explorer les enjeux mentionnés dans le cadre de répartition. De plus, des consultations avec les Premiers nations se sont tenues au printemps et à l'été de 1999, dans le cadre d'ateliers organisés par la Commission des pêches autochtones de la Colombie-Britannique et d'études et réunions tenues subséquemment avec les bandes et les groupes tribaux. De plus, plusieurs bandes et conseil tribaux ont soumis leur opinion par écrit aux autorités du ministère.

Tous les commentaires reçus jusqu'en avril 1999 ont été compilés, résumés et rendus publics dans un rapport préparé par les consultants Edwin Blewett and Associates Inc. et Timothy Taylor Consulting Services et intitulé **Un cadre de répartition du saumon du Pacifique 1999-2005 - Rapport des commentaires écrits et des travaux d'ateliers.** Ce rapport, ainsi que la lettre décrivant le processus de consultation adopté, sont disponibles sur le site internet du ministère (<http://www.dfo-mpo.gc.ca/comm/>) sous « pêche commerciale ».

Les directives données dans ce document stratégique témoignent du soin avec lequel on a tenu compte des points de vue et des avis reçus tout au long du processus de consultation. Dans l'élaboration des directives, le facteur le plus important a été le respect de l'impératif de conservation du ministère. Les autres facteurs pris en compte comprennent le degré de soutien des divers secteurs pour une solution particulière, l'aptitude à gérer et à concrétiser la solution proposée, le coût de mise en œuvre de la solution proposée et sa compatibilité avec les autres politiques nationales et régionales.

Le présent document a été conçu à l'intention des usagers de la ressource salmonicole, des groupes d'intérêts concernés et du personnel du ministère. Il contient donc beaucoup de renseignements techniques. Dans le même temps, il constitue le point de départ d'une nouvelle orientation et doit donc être considéré comme un document de travail. On ne saurait encore répondre à toutes les questions soulevées par la mise en œuvre des solutions qui y sont proposées.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.0 INTRODUCTION | 1 |
| 2.0 LES PÊCHES DU PACIFIQUE : UN ENVIRONNEMENT EN MUTATION | 2 |
| 2.1 Incertitude environnementale | 2 |
| 2.2 Évolution des conditions du marché | 3 |
| 2.3 Rapport de la Commission de protection de l'emploi de la Colombie-Britannique. | 4 |
| 2.4 Adaptation et restructuration des pêches dans le Pacifique | 6 |
| 2.5 Nouvelle orientation des pêches du saumon du Pacifique du Canada | 6 |
| 2.6 Transition vers une pêche sélective | 7 |
| 2.7 Négociation de nouveaux traités avec les Autochtones de la Colombie-Britannique | 8 |
| 3.0 CONSULTATION ET CONSEILS INDÉPENDANTS | 9 |
| 3.1 Conseils indépendants sur les allocations intersectorielles | 10 |
| 3.2 Allocations intersectorielles dans le contexte actuel | 11 |
| 3.3 Conseils indépendants sur les allocations commerciales | 12 |
| 3.4 Conseils indépendants sur le projet pilote de ventes de la stratégie des pêches autochtones | 12 |
| 3.5 Consultation au sujet du Cadre de répartition proposé en décembre 1998 | 13 |
| 4.0 CADRE DE RÉPARTITION DU SAUMON | 15 |
| 4.1 Principes généraux | 15 |
| Principe de répartition 1 - Conservation | 15 |
| Principe d'allocation 2 - Premières nations | 16 |
| Principe d'allocation 3 - Ressource de propriété commune | 18 |
| 4.2 Répartition entre les secteurs de pêche commerciale et récréative | 20 |
| Principe de répartition 4 - Allocation récréative | 23 |
| Principe de répartition 5 - Allocation commerciale | 27 |
| 4.3 Allocations du secteur commercial | 28 |
| Principe de répartition 6 - Pêche sélective | 28 |
| Principe de répartition 7 - Allocations par type d'engin | 31 |
| 4.4 Programme pilote de ventes de la SPA et pêche des excédents de géniteurs | 36 |
| 5.0 RÔLE D'UN CONSEIL D'ALLOCATION | 38 |

1.0 INTRODUCTION

L'objet du présent document est de décrire la politique à long terme d'allocation des stocks de saumon. Plus spécifiquement, ce document énonce une série de principes pour le partage des excédents exploitables de saumon du Pacifique entre les pêcheurs autochtones, les pêcheurs récréatifs et les pêcheurs commerciaux.

Toutes les personnes intéressées ont eu l'occasion de donner leur point de vue au ministre et aux responsables de Pêches et Océans, soit par écrit, soit en participant aux diverses réunions organisées à cet effet. Les divers points de vue formulés ont été soigneusement pris en compte dans l'élaboration de la présente politique de répartition.

La politique de répartition des ressources salmonicoles présentée ci-après devra tenir compte des besoins alimentaires, sociaux et rituels des Premières nations et des engagements pris dans le cadre des traités conclus avec les Premières nations du pays et des traités conclus avec les pays étrangers.

La section 2 contient des renseignements sur les facteurs qui influent actuellement sur les pêches du saumon du Pacifique. La section 3 donne un survol des récentes consultations effectuées sur l'allocation des quotas de saumon et des avis indépendants formulés sur la question. La section 4 décrit la politique d'allocation des quotas de saumon et donne des directives visant à clarifier ces principes, selon le cas. La section 5 décrit le rôle que pourrait jouer un conseil d'allocation des quotas de saumon.

2.0 LES PÊCHES DU PACIFIQUE : UN ENVIRONNEMENT EN MUTATION

Au cours de la dernière décennie, les pêches du saumon du Pacifique ont connu des changements spectaculaires attribuables à différents facteurs, notamment au changement du climat océanique, à d'importantes préoccupations au chapitre de la conservation, à de fortes baisses de l'abondance du saumon, à la chute des prix du saumon à l'échelle mondiale et à l'adoption de nouvelles démarches pour la gestion des pêches. La situation actuelle est donc un contexte approprié pour concevoir et mettre en œuvre un cadre de répartition du saumon.

2.1 Incertitude environnementale

D'après les scientifiques, il est possible que nous ayons à faire face à un changement du régime océanique – c.-à-d. à une modification des conditions océaniques qui entraînerait une baisse de la productivité du saumon. Les recherches révèlent l'existence d'un lien entre les fluctuations à long terme du climat océanique et la productivité du saumon sur l'ensemble de la ceinture du Pacifique. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, on a observé des périodes de captures record de certaines espèces de saumon; mais à mesure que le climat océanique évoluera, il est peu probable que ces niveaux de captures se répèteront. Le réchauffement des bassins alimentant les principaux réseaux hydrographiques comme le Fraser et la Skeena, à la suite des changements climatiques, pourrait aussi diminuer la productivité des stocks de poissons, particulièrement lorsque des tributaires importants atteindront des températures défavorables ou quasi létales pour le poisson.

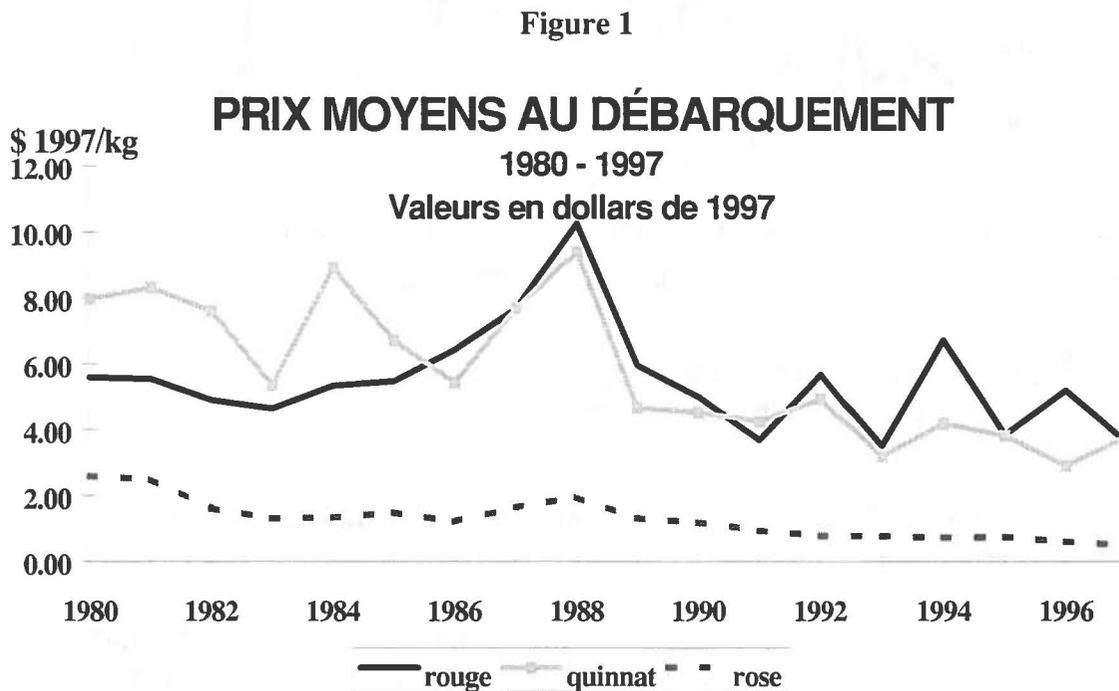
À l'heure actuelle, certains stocks de saumons sont extrêmement précaires. Compte tenu des conditions actuelles de survie en océan, par exemple, on s'attend à ce que quelques stocks de cohos diminuent, même sans exploitation, et que certaines populations de reproducteurs approcheront de l'extinction biologique. Les préoccupations que suscitent ces stocks auront une incidence sur les plans de pêche au moins au cours des six prochaines années (deux générations de cohos).

Dans l'ensemble, les changements qu'ont connus les milieux océanique et dulçaquicole ont eu un effet néfaste sur les captures et ont rendu extrêmement difficile la prédiction des futures remontes de saumon. Ainsi, en 1999 les prévisions de remonte pour le saumon rouge du Fraser (niveau de confiance de 50 %) étaient de 8,2 millions, mais l'effectif réel n'a pas dépassé les 3,6 millions. Et on s'attend à ce que les chiffres continuent d'être relativement faibles pendant encore quelques années. La nécessité de réagir rapidement à une baisse inopinée des retours ou à de faibles taux de survie est plus grande que par le passé. La répartition entre les secteurs et entre les groupes de pêcheurs commerciaux doit refléter la disponibilité actuelle des ressources tout en étant suffisamment flexible pour répondre aux besoins actuels de gestion.

2.2 Évolution des conditions du marché

L'industrie des produits de la mer de la Colombie-Britannique est axée sur les exportations et est conditionnée par les cours d'un marché mondial dominé par le saumon d'élevage et les produits en provenance de l'Alaska. L'industrie de la pêche est sensible aux fluctuations de l'offre et de la demande mondiales de saumons. Les prix des débarquements fluctuent considérablement en raison de la nature de plus en plus concurrentielle des marchés mondiaux du saumon.

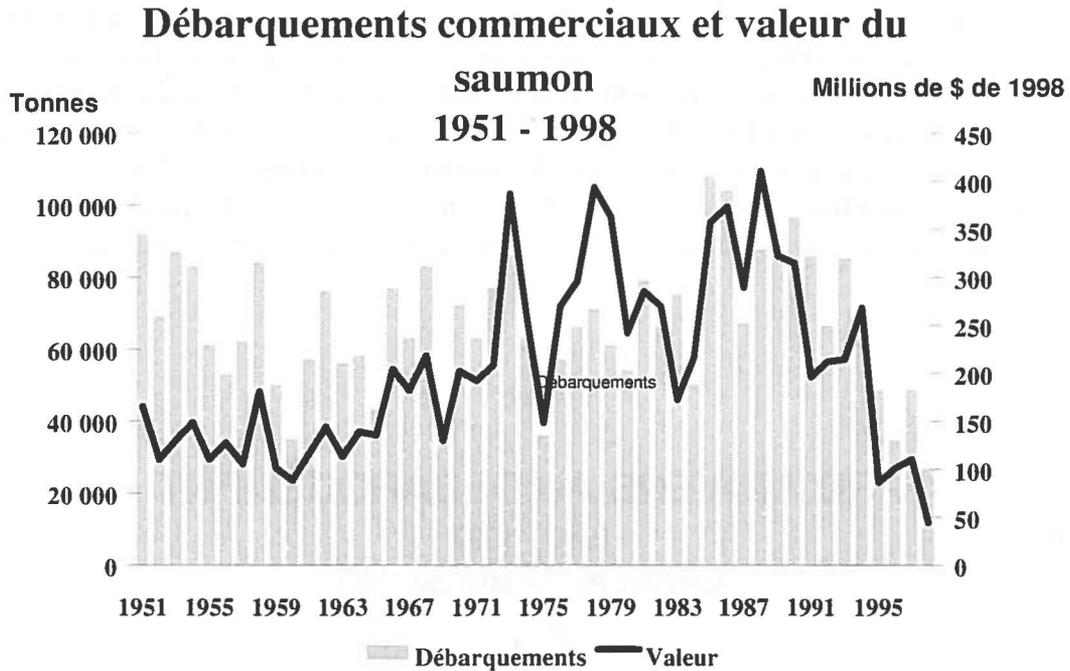
Une importante réorientation des marchés mondiaux du saumon s'est opérée au début des années 1990. L'accroissement de l'offre, grâce à l'aquaculture et à l'abondance des récoltes de saumons sauvages, a transformé un marché vendeur en marché acheteur. Les prix du saumon se sont effondrés. La figure 1 montre les prix obtenus au débarquement pour le saumon rouge, le saumon quinnat et le saumon rose au cours des deux dernières décennies. On peut donc prévoir d'ores et déjà que les prix indexés du saumon rouge, du saumon quinnat et du saumon rose seront substantiellement plus faibles que par le passé.



Les données de 1995, 1996 et 1997 sont préliminaires

La figure 2 fait état des captures de saumon et des prix obtenus au débarquement depuis 1951. On y constate une baisse radicale des revenus des pêcheurs commerciaux de saumon. Au début des années 1990, la valeur moyenne des débarquements annuels de la pêche commerciale du saumon était d'un peu plus de 200 millions de dollars. Or, depuis 1995, la valeur au débarquement oscille entre 50 et 100 millions de dollars.

Figure 2



Les données de 1995, 1996 et 1997 sont préliminaires
 Les données de 1998 sont estimatives

2.3 Rapport de la Commission de protection de l'emploi de la Colombie-Britannique.

Fishing for Money, rapport produit par le Commissaire à la protection de l'emploi de la Colombie-Britannique au sujet des enjeux et des possibilités de la pêche du saumon en Colombie-Britannique, a été demandé conjointement par le Gouvernement du Canada et la Province de la Colombie-Britannique, afin d'analyser les résultats de la saison de pêche du saumon pour l'année 1997, ainsi que les enjeux et les perspectives d'avenir de l'industrie.

Voici quelques-uns des points mis en lumière par le rapport.

Pêche commerciale du saumon

- *Depuis trois ans, la flottille connaît des résultats financiers désastreux : faibles prises et prix peu élevés. Cependant, si les saisons 1996 et 1997 ont établi de tristes records sur le plan financier, elles auraient été bien pires sans l'existence du programme fédéral de réduction de la flottille. (Résumé en page 3)*
- *Cette situation financière résulte d'une baisse des prix et des taux de prises en 1997, et non du programme de réduction de la flottille. En fait, sans la réduction du nombre de bateaux prévue dans le Plan Mifflin, les revenus opérationnels auraient été inférieurs de 27 millions de dollars et les revenus avant impôt inférieurs de 30 millions de dollars en 1997. (Pages 4 – 7)*

Dans son rapport, le Commissaire précise que les perspectives paraissent sombres pour l'industrie de la pêche du saumon si celle-ci ne change pas ses pratiques commerciales.

- *Dans tous les scénarios envisagés, les perspectives financières à court terme (1998-2000) pour la flottille commerciale sont inquiétantes. On prévoit en effet des pertes massives de revenu en raison du faible taux de prises. L'avenir de l'industrie de la transformation est tout aussi sombre : depuis deux décennies, celle-ci enregistre en moyenne des profits presque nuls. (Résumé en page 4)*
- *Pour accroître la viabilité à long terme du secteur, il semble nécessaire de réduire à nouveau la flottille de pêche (de l'ordre de 900 bateaux et 1 100 permis, selon le scénario de prises moyennes-faibles, et de 1 500 bateaux et 1 900 permis, selon le scénario de prises faibles) ou d'apporter un autre changement important dans la méthode de gestion des pêches ou dans les pratiques de pêche commerciale. (Résumé en page 4)*
- *Des trois facteurs sur lesquels on peut agir pour résoudre les difficultés financières de l'industrie – le volume, les prix et la taille de la flottille — le gouvernement ne peut agir que sur le dernier, les deux premiers étant essentiellement à la merci de Dame Nature ou des marchés mondiaux. (Pages 5 et 6)*
- *L'industrie telle que nous la connaissons aujourd'hui ne peut survivre sans que des changements fondamentaux soient adoptés et mis en œuvre... (Résumé en page 4)*

Pêche récréative du saumon

- *Les pêcheurs sportifs du domaine maritime ont dépensé quelque 485 millions de dollars au cours de la seule année 1997 : 81 millions de dollars pour la location de camps de pêche, 26 millions de dollars pour des voyages de pêche nolisés, 190 millions de dollars pour des bateaux et d'autres équipements et 187 millions de dollars pour d'autres biens et services. (Résumé en page 5)*

- *Ces 485 millions de dollars récoltés par l'industrie en 1997 étaient de 21 % inférieurs aux revenus de 611 millions de dollars enregistrés en 1994. Cette réduction s'explique de plusieurs façons : raréfaction des stocks de saumon, effets des règlements sur la pêche et ralentissement de l'économie de la Colombie-Britannique. (Pages 8 - 4)*

L'incertitude entourant la réglementation est le facteur qui nuit le plus aux perspectives d'avenir de la pêche sportive.

Résumé des conclusions de la Commission de la protection de l'emploi

Il ressort des conclusions de la Commission que les résultats financiers de la pêche commerciale sont en baisse depuis le milieu des années 1990 et que les perspectives d'avenir sont peu reluisantes si l'on n'envisage aucun changement important.

Le rapport de la Commission insiste particulièrement sur l'importance du secteur de la pêche sportive pour l'économie de la Colombie-Britannique. Les conséquences de l'incertitude qui prévaut au plan de la réglementation sont citées comme le principal facteur qui influe sur les perspectives commerciales de la pêche récréative.

Il importe de tenir compte de ces facteurs au moment d'élaborer une politique de répartition des ressources de saumon.

2.4 Adaptation et restructuration des pêches dans le Pacifique

Le 19 juin 1998, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé l'affectation de 400 millions de dollars au rétablissement de la ressource, à la restructuration des pêches et à l'aide aux individus et aux collectivités touchés par la restructuration de l'industrie de la pêche.

Les mesures d'adaptation et de restructuration des pêches sont conçues de manière à tenir compte des préoccupations constantes que suscite la conservation des ressources de saumon du Pacifique et pour faciliter le passage à un nouveau régime de gestion. Des fonds ont été affectés à la restructuration de la flotte commerciale par le rachat de permis, au rétablissement et à la mise en valeur de l'habitat, à l'aide aux individus et aux collectivités et à l'aide à tous les secteurs concernés (pêches commerciale, sportive et autochtone de subsistance) pour l'adoption de techniques de pêche plus sélectives.

2.5 Nouvelle orientation des pêches du saumon du Pacifique du Canada

Le 14 octobre 1998, le ministre des Pêches et des Océans a rendu publique sa nouvelle stratégie intitulée *Une nouvelle orientation pour les pêches canadiennes du saumon du Pacifique*, dans laquelle sont décrits les principes directeurs qui guideront sa politique de conservation, d'exploitation durable et de prise de décisions.

Ce document décrit le nouveau code d'éthique pour la conservation du saumon du Pacifique et de son habitat. Et il servira de guide à toutes les décisions futures. Les ressources halieutiques et leur habitat doivent être protégés d'une tendance à la raréfaction irréversible et la diversité des espèces doit être préservée. Des avis scientifiques éclairés seront essentiels à la prise de décisions de gestion axées sur la conservation de l'habitat et des ressources halieutiques.

En particulier, le document sur la nouvelle orientation explique que la gestion des stocks de saumon du Pacifique sera guidée par :

- la conservation, comme impératif premier;
- une approche prudente et conservatrice;
- la réalisation d'un gain net du potentiel de productivité de l'habitat du saumon en Colombie-Britannique;
- une approche écologique qui tient compte des interactions complexes entre les différentes espèces;
- un engagement à ne pas compromettre la productivité à long terme des ressources par des considérations à court terme – les compromis entre les avantages actuels de la pêche et la santé à long terme des stocks se feront en faveur de cette dernière;
- l'adoption de méthodes sélectives de pêche par tous les secteurs – pêcheurs commerciaux, sportifs et autochtones.

La nouvelle orientation aura des incidences importantes sur les politiques de gestion de l'échappée de reproducteurs sauvages, de mise en valeur du saumon, de gestion de la pêche et d'autres aspects connexes. En résumé, elle influera de façon importante, avec le temps, sur la quantité des captures, l'organisation de la pêche et le choix des lieux de pêche.

2.6 Transition vers une pêche sélective

Le document sur la nouvelle orientation fait clairement ressortir l'importance de la conservation et des objectifs d'utilisation durable, ce qui témoigne d'une démarche de gestion plus prudente que par le passé. Il est nécessaire de conserver et de protéger les ressources, compte tenu de leur état général, de celui de leur habitat et des incertitudes écologiques. L'effort de pêche sera plus faible que par le passé et les prises qui en résulteront seront probablement inférieures, tout au moins pendant quelques années.

Le recours à des méthodes de pêche sélectives est important dans ce contexte. Les taux d'exploitation et les niveaux de capture dans les zones de pêche extérieures, éloignées des cours d'eau menant aux frayères, seront particulièrement touchés. Dans ces zones, il existe une grande concentration de stocks différents et de stocks mélangés et c'est là que les incertitudes quant à l'importance de la remonte et des taux de survie sont les plus grandes. La politique de répartition devra être suffisamment souple pour faciliter la transition progressive vers une augmentation de l'exploitation dans les zones terminales. Pour de nombreuses pêches autochtones, le passage à des engins de pêche plus sélectifs constitue, dans une certaine mesure, un retour aux méthodes qui étaient utilisées avant

l'avènement de l'industrie moderne de la pêche commerciale et à une activité revêtant une grande importance culturelle.

Le 17 mai 1999, le ministre des Pêches et des Océans du Canada rendait public un document intitulé *Pour une stratégie de pêche sélective sur la côte canadienne du Pacifique*. Ce document décrit le cadre stratégique qui a été adopté pour promouvoir la pêche sélective dans le Pacifique et propose l'adoption d'un objectif global et de six grands axes stratégiques de mise en œuvre. L'objectif global du passage à un régime axé sur la pêche sélective est sans équivoque. Toutes les pêches du Pacifique où les captures accessoires font problème sont appelées à devenir beaucoup plus sélectives qu'auparavant. Dans les cas où les critères de sélectivité ne pourront être respectés et où les prises accessoires continueront de poser problème, les activités de pêche seront considérablement réduites. La date cible pour l'atteinte de l'objectif de sélectivité en matière de pêche au saumon est l'an 2001.

2.7 Négociation de nouveaux traités avec les Autochtones de la Colombie-Britannique

Avec l'imminence de la signature d'un traité avec les Nisga'a et les progrès accomplis dans le processus de négociation des traités de la Colombie-Britannique, les questions relatives aux stocks de poissons, au partage de la ressource, à la gestion des pêches et autres questions connexes sont à l'ordre du jour de la plupart des tables de négociation de la Colombie-Britannique. Le résultat de ces négociations déterminera l'accès dont bénéficieront les Premières nations aux ressources halieutiques en vertu des traités conclus. Les intérêts du Canada dans les négociations de traités comprennent la conservation de la ressource et l'élimination de l'incertitude et de l'instabilité dans l'industrie de la pêche en Colombie-Britannique. Un certain nombre de problèmes concernant la politique de répartition ont été soulevés par les Premières nations. Ces problèmes sont traités dans la section 3.5 du présent document.

3.0 CONSULTATION ET CONSEILS INDÉPENDANTS

Au cours des vingt dernières années, la controverse suscitée par le problème du partage des quotas de pêche au saumon entre les pêches autochtones, sportives et commerciales n'a fait que s'amplifier.

À partir du milieu des années 1990, il est devenu évident que le mode de gestion de la pêche au saumon devait être repensé. Des rapports techniques, notamment le rapport de la Commission d'examen public sur le saumon rouge du Fraser, ont mis en évidence la nécessité de réduire considérablement la taille des flottilles de pêche commerciale pour tenter de remédier à des problèmes environnementaux et économiques qui ne cessaient de s'aggraver. En 1995, une Table ronde sur la politique des pêches du Pacifique a conclu que l'allocation des prises était un paramètre important de la restructuration de la flottille. Les pêcheurs commerciaux ont alors fait savoir qu'ils envisageaient mal leur participation à des programmes de réduction de la flottille visant des objectifs de viabilité de la ressource et de l'industrie si on ne leur donnait pas l'assurance que leur quota serait maintenu.

On a objecté à cela que les quotas de prises ne pouvaient être garantis à perpétuité pour chaque secteur mais on a également reconnu que ces quotas devaient être définis de façon plus claire.

Depuis 1995, cinq séries de consultations ont été menées afin d'examiner les possibilités de solutions aux problèmes posés par la répartition de la ressource. Les questions abordées concernaient l'allocation des quotas à l'intérieur du secteur commercial (intrasectorielle), entre les secteurs commercial et sportif (intersectorielle) et le Projet pilote de vente des produits de la pêche autochtone.

Il faut remarquer que ces consultations, décrites plus en détail ci-après, n'étaient pas liées aux consultations bilatérales menées entre Pêches et Océans Canada et les Premières nations au sujet des pêches à fins alimentaires, sociales et rituelles. La gestion de ces pêches demeure sujette à des ententes entre Pêches et Océans et les Premières nations et leur accès continuera de faire l'objet de négociations dans le cadre de l'établissement des traités.

Séries de consultations effectuées depuis 1995 :

| | | |
|---------------------|-------------------------------|------------------------|
| Dr. Art May | Allocations intersectorielles | Janv. 1996 à déc. 1996 |
| M. James Matkin | Programme pilote SPA | Déc. 1996 à fév. 1997 |
| M. Stephen Kelleher | Allocations commerciales | Mars 1996 à juin 1996 |
| M. Stephen Kelleher | Allocations commerciales | Oct. 1997 à avril 1998 |
| M. Samuel Toy | Allocations intersectorielles | Oct. 1997 à mars 1998 |

Ce chapitre passe en revue certaines des questions abordées par des conseillers indépendants et expose brièvement les conseils prodigués¹.

3.1 Conseils indépendants sur les allocations intersectorielles

En 1996, on a sollicité les conseils de Dr. Art May au sujet de l'établissement des allocations initiales de chaque secteur, des règles et des mécanismes permettant de modifier ces allocations et des scénarios d'indemnisation pour les pêcheurs déplacés ou affectés par les modifications du régime d'allocation.

Dr. May a recommandé que les allocations initiales de saumons soient basées sur les prises effectuées au cours du début des années 1990. Il a également déclaré que le secteur de la pêche sportive devrait avoir priorité sur les pêches commerciales dirigées du saumon quinnat et du saumon coho lorsque l'effectif de ces derniers est faible. Dr. May était convaincu qu'un poisson capturé par un pêcheur sportif rapportait plus à l'économie de la Colombie-Britannique que s'il était capturé par un pêcheur commercial. Cette recommandation avait pour condition que le secteur de la pêche sportive indemnise les détenteurs de permis de pêche commerciale pour le transfert d'allocations au profit de la pêche sportive. L'une des solutions proposées à cet effet était que les fonds provenant du secteur récréatif servent à la location temporaire ou au retrait permanent d'un nombre approprié de permis de pêche commerciale.

En 1997, on a demandé à M. Samuel Toy de consulter les parties intéressées pour ce qui est de l'application des recommandations formulées par Dr. May.

Conformément à l'Accord du Canada et de la Colombie-Britannique sur la gestion des problèmes de la pêche du saumon du Pacifique, les représentants du gouvernement ont conjointement communiqué à M. Toy une série de principes permettant de guider le processus consultatif, un résumé des intérêts des intervenants pour ce qui est des allocations intersectorielles et des renseignements spécifiques concernant des organisations de pêche existantes ainsi que des groupes consultatifs fédéraux et provinciaux sur les pêches.

Au cours des consultations menées par M. Toy, des représentants de certaines organisations sportives et commerciales sont parvenus à un accord sur une méthode de répartition du saumon quinnat et du saumon coho. Si les stocks n'étaient pas suffisants pour permettre aux pêches commerciales et sportives d'atteindre leur quota, il était convenu qu'on établirait des limites raisonnables pour les pêches sportives, que ces dernières pourraient restées ouvertes après la fermeture des pêches commerciales dirigées, et que le secteur de la pêche commerciale serait autorisé à capturer un minimum de prises accessoires pour amorcer la pêche d'autres espèces ciblées. Cette entente prévoyait également l'établissement d'allocations initiales basé sur l'examen secteur par

¹ Les conseillers, conformément à leur mandat, ne se sont pas penchés sur les problèmes associés à la priorité d'accès des Premières nations au saumon.

secteur des prises effectuées entre 1991 et 1994, une structure comptable et l'engagement du gouvernement à financer tous les changements relatifs aux allocations. M. Toy a avalisé cette entente et l'a présentée comme l'une de ses recommandations clés.

De plus, Dr. May et M. Toy ont recommandé la mise en place de processus permettant de bénéficier de conseils extérieurs sur les questions de répartition. Dr May a suggéré l'établissement d'un tribunal indépendant lié aux organismes locaux pour l'application et la gestion des politiques d'allocation, tandis que M. Toy recommandait la mise en place d'un certain nombre de conseils administratifs régionaux associés à un conseil provincial.

3.2 Allocations intersectorielles dans le contexte actuel

Les travaux de Dr Art May et de M. Samuel Toy sur la répartition du saumon ont largement contribué à situer les problèmes dans leur contexte et à fournir de nombreuses suggestions utiles qui ont été incorporées dans l'actuelle politique d'allocation. Les circonstances ayant considérablement évolué au cours des dernières années, plusieurs sujets de préoccupation ont surgi concernant certains aspects pratiques et juridiques de ces recommandations.

Premièrement, le degré d'incertitude entourant le nombre futur des prises a considérablement augmenté. Au début des années 1990, les prises de saumons étaient relativement nombreuses et beaucoup plus stables qu'aujourd'hui. L'utilisation des données de cette époque pour la détermination d'allocations futures ne permettrait donc pas de prendre en compte la disponibilité actuelle de la ressource.

Deuxièmement, des inquiétudes que suscite la conservation de la ressource s'accompagnent de la nécessité croissante de répondre rapidement aux situations imprévues de faibles remontes et de baisse du taux de survie. Les allocations entre les secteurs et à l'intérieur du secteur commercial doivent être suffisamment souples pour pouvoir prendre en compte ces données. L'obligation d'octroyer des allocations fixes à différents groupes d'usagers pourrait compromettre la faculté de répondre de manière appropriée aux problèmes de conservation au fur et à mesure que ces derniers surgissent.

Troisièmement, l'administration courante de dispositions de partage fixes serait extrêmement complexe et coûteuse. Il faudrait continuellement décider si les redistributions de quotas sont temporaires ou définitives. Des mécanismes devraient donc être en place pour permettre le financement continu des transferts d'allocations d'un secteur à l'autre. Toutes ces procédures devraient être mises en place dans un contexte où l'abondance de la ressource est par nature volatile et sujette à d'importantes fluctuations d'une année à l'autre et d'un cycle à l'autre.

Enfin, un engagement du gouvernement à financer tous les futurs transferts d'allocation d'un secteur à l'autre ne serait pas compatible avec le caractère collectif de la ressource du saumon du Pacifique. Le financement par le gouvernement des transferts d'allocation entre les secteurs reviendrait à attribuer à chaque secteur un droit de propriété sur une part

de la ressource. Une telle démarche imposerait de plus aux contribuables canadiens un fardeau fiscal difficile à justifier et sans limite dans le temps.

Des facteurs biologiques et environnementaux sur lesquels le gouvernement n'a aucune maîtrise ne manqueront pas d'autre part d'affecter les niveaux de récolte et les allocations de quotas. Le gouvernement ne peut pas, au nom de tous les Canadiens, garantir des quotas tout en s'engageant à compenser tout changement qui pourrait affecter ces derniers.

3.3 Conseils indépendants sur les allocations commerciales

M. Stephen Kelleher s'est entretenu à maintes reprises avec les représentants du secteur de la pêche commerciale du saumon en 1997 et en 1998. En 1998, M. Kelleher a recommandé un cadre d'allocation à long terme pour différents types d'engins (filet maillant, traîne et senne) à l'intérieur de la flottille commerciale. Il a proposé des dispositions d'allocation spécifiques pour tout le littoral et pour les trois types d'engin utilisés par les pêcheurs commerciaux, dispositions qui couvrent les cinq espèces de saumon du Pacifique. Il a de plus proposé des procédures particulières pour faire face aux situations où l'allocation n'est pas atteinte et pour permettre l'ajustement opportun des quotas.

Quelques-unes des recommandations de M. Kelleher ont été reprises dans les ententes provisoires conclues avec le secteur commercial pour la saison de pêche au saumon 1998.

3.4 Conseils indépendants sur le projet pilote de ventes de la stratégie des pêches autochtones

Pêches et Océans autorise la pêche et la vente de poissons par certaines Premières nations en vertu du programme pilote de vente des produits de la pêche établi dans le cadre de la stratégie des pêches autochtones. Ce programme a été mis en place en 1992 comme composante de la stratégie des pêches autochtones.

En décembre 1996, M. James Matkin a été chargé de la supervision d'une étude portant sur ce projet pilote. Cette étude avait pour objectif de réduire les conflits et les incertitudes associés au projet et d'atteindre une meilleure stabilité. À court terme, M. Matkin a recommandé de prolonger le statu quo. À long terme, il a conclu que l'intégration en un seul système du programme pilote de ventes et de la pêche commerciale pourrait être traitée comme un « quatrième type d'engin ». M. Matkin a mentionné que ce scénario offrait les meilleures chances de succès pour l'atteinte d'un consensus et la conservation de la ressource. Il faut souligner que cette enquête n'était pas liée aux consultations bilatérales menées avec les Premières nations concernant les pêches à fins alimentaires, sociales et rituelles.

3.5 Consultation au sujet du Cadre de répartition proposé en décembre 1998

À la suite de la publication du *Cadre de répartition du saumon du Pacifique* en décembre 1998, un vaste exercice de consultations a été mené auprès des Premières nations, des organismes de pêche commerciale et de pêche sportive, des représentants communautaires et du gouvernement de Colombie-Britannique. La province de Colombie-Britannique a participé efficacement à la conception du processus de consultation publique, notamment par la tenue de trois ateliers de travail à Richmond, Nanaimo et Prince Rupert, avec la participation de représentants des secteurs des pêches commerciales et sportives, des Premières nations et d'autres groupes d'intérêt au début de 1999. Les ateliers ont donné l'occasion aux groupes d'intérêts et aux Premières nations d'explorer les questions soulevées dans le cadre de répartition.

Toutes les observations reçues jusqu'en avril 1999 ont été compilées et résumées indépendamment avant d'être publiées dans un report préparé par Edwin Blewett and Associates Inc. et Timothy Taylor Consulting Services et intitulé *Cadre de répartition du saumon du Pacifique 1999-2005 – Rapport sur des commentaires écrits et des travaux d'ateliers*. Ce rapport ainsi qu'un document décrivant l'ensemble du processus consultatif sont disponibles sur le Web à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/comm/english> sous la rubrique pêche commerciale. Toutes ces observations ont été soigneusement prises en compte pour l'élaboration de la politique finale d'allocation.

De plus, des ateliers régionaux auxquels ont participé des représentants des Premières nations ont été organisés par la *BC Aboriginal Fisheries Commission*, laquelle a ensuite préparé un rapport exposant la position des Premières nations auprès du ministère. Pour répondre aux recommandations faites dans ce rapport, des consultations bilatérales supplémentaires ont été organisées en présence de divers groupes autochtones intéressés dans plusieurs endroits de la côte nord, de la côte centrale, de la côte sud et du Fraser.

Un certain nombre de questions ont été soulevées par les Premières nations au cours des consultations. Ces questions sont abordées dans la présente politique :

- Les Premières nations consultées se sont dites très inquiètes du principe 3 : « propriété commune ». La question portait ici sur les répercussions qu'un tel concept pourrait avoir sur les pêcheries découlant des droits autochtones, sur des avantages potentiels découlant de traités et sur l'opinion largement répandue parmi les Premières nations qu'elles sont les propriétaires de la ressource.

Pour palier à ce problème, la politique établit maintenant clairement que le concept de propriété commune n'affecte en rien ni la priorité d'accès octroyée aux Premières nations pour leurs besoins alimentaires, sociaux et rituels, ni les droits de pêche ou les obligations découlant des traités.

- Les Premières nations ont émis des réserves sur la proposition d'accorder une priorité aux pêches expérimentales au dépend des pêches basées sur les droits autochtones. Elles se sont dites particulièrement inquiètes de la disposition prévoyant des quotas de pêche expérimentale dans les secteurs où les pêches autochtones à des fins alimentaires, sociales et rituelles sont fermées pour des motifs de conservation.

Pour résoudre ce problème, la politique stipule que la priorité ne sera accordée aux pêches expérimentales que pour le nombre de captures nécessaire pour déterminer la date de remonte, l'état général des stocks de saumons et les niveaux de récolte potentiels. De plus, la politique reconnaît qu'une consultation avec les Premières nations sera nécessaire pour mettre en place cet aspect de la politique.

- Les Premières nations se sont dites inquiètes de ce que l'octroi d'une priorité aux pêches sportives de saumon quinnat et de saumon coho pourrait affecter leurs activités de pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles ou leur participation éventuelle à des activités de pêche commerciale.

Pour résoudre ce problème, la politique stipule maintenant clairement que l'octroi d'une priorité à la pêche sportive ne pourra être appliqué qu'une fois donnée la priorité aux Premières nations (principe 2).

- Les Premières nations ont fait savoir qu'elles s'inquiétaient énormément du fait que l'établissement d'une politique d'allocation avant la signature de traités pourrait nuire aux négociations actuelles et futures de ces derniers dans la province.

Pour répondre à cette inquiétude, la politique établit maintenant clairement qu'elle n'empiétera pas sur la portée des négociations de traité et que les pêches seront gérées conformément aux dispositions prévues dans les traités.

- Les Premières nations ont également exprimé un certain nombre d'autres griefs concernant les effets d'un statut d'égalité entre les projets pilotes de vente et la pêche commerciale sur les pêches basées sur les droits autochtones.

Le ministère reconnaît qu'il sera difficile de distinguer les projets pilotes de vente et les produits de la pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles dans certaines ententes conclues dans le cadre de la stratégie des pêches autochtones. Cette distinction nécessitera du tact et de la coopération de la part de toutes les parties. La position du ministère est cependant que les allocations concernant les projets pilotes de vente des produits de pêche sont à sa discrétion, tout comme celles concernant les pêches commerciales. Les allocations portant sur les projets de vente des produits de la pêche n'impliquent aucun droit sur la ressource.

4.0 CADRE DE RÉPARTITION DU SAUMON

Au cours de la préparation de la présente politique sur la répartition du saumon, on a tenu compte de toute l'information résumée ci-dessus. L'objectif est de fournir des renseignements plus clairs quant aux surplus exploitables de saumon du Pacifique qui seront répartis entre les divers groupes d'utilisateurs. La politique, qui comporte sept principes, vise à guider les décisions relatives à la répartition du saumon par les gestionnaires du Ministère et à fournir aux intervenants de plus grandes assurances et une plus grande prévisibilité en ce qui concerne les stratégies qui seront utilisées.

Les scientifiques ont besoin de données précises, exhaustives et opportunes sur les prises pour pouvoir fournir des conseils scientifiques valables. Un examen des systèmes de contrôle des prises dans tous les secteurs est en cours; il devra être élaboré davantage pour assurer une mise en œuvre appropriée de la politique de répartition qui suit.

Un certain nombre de problèmes de mise en œuvre importants ont été relevés aux fins de discussion avec les parties intéressées. Les lignes directrices contenues dans le présent document reflètent une prise en compte sérieuse de tous les points de vue et avis reçus pendant le processus de consultation. Le facteur le plus important de l'élaboration des lignes directrices a été le respect de l'objectif de conservation visé par le Ministère. Parmi les autres facteurs considérés, on peut mentionner le degré d'appui des divers secteurs à une stratégie en particulier, la capacité de gérer et d'appliquer une stratégie, les coûts de la stratégie et sa cohérence avec les autres politiques nationales et régionales.

4.1 Principes généraux

Principe de répartition 1 - Conservation

La conservation des stocks de saumon du Pacifique est l'objectif premier et aura préséance en gestion de la ressource - la conservation ne sera jamais sacrifiée au profit de la réalisation des objectifs de répartition du saumon.

Les possibilités d'exploitation du saumon de tous les groupes d'utilisateurs seront assujetties à l'objectif premier de la conservation. Pour soutenir cet objectif, des allocations de saumon continueront d'être attribuées aux fins de l'évaluation des stocks, étape nécessaire pour déterminer les niveaux d'exploitation possibles. En outre, Pêches et Océans Canada travaillera avec tous les groupes d'utilisateurs à pour améliorer la qualité et l'actualité des données sur les prises. Ces données sont requises pour s'assurer que les niveaux de capture sont conformes aux objectifs de conservation.

Il est reconnu qu'il faut définir clairement l'impératif de conservation pour « opérationnaliser » cet élément de la politique de répartition. À cette fin, un document de travail sur la politique concernant le saumon sauvage sera publié au cours de l'année. Ce document servira à amorcer un dialogue public visant à définir l'impératif de conservation en ce qui concerne le saumon sauvage et à préciser de quelle manière les buts et les objectifs de conservation peuvent être atteints dans la pratique.

À l'appui de l'objectif de conservation, des quotas de saumon continueront d'être réservés pour les pêches d'essai nécessaires pour établir la période de pêche et l'état de santé général des stocks de saumon, et pour déterminer les niveaux de capture potentiels.

- Des pêches d'essai seront menées lorsqu'elles ne compromettent pas l'atteinte des objectifs de conservation.
- Pour ce niveau de priorité, seule la quantité minimale de prises nécessaires pour fournir les données requises sera prélevée par les pêches d'essai.

Principe d'allocation 2 - Premières nations

Une fois les impératifs de conservation satisfaits, les besoins des Premières nations à des fins alimentaires, sociales et rituelles et les obligations contractées envers les Premières nations en vertu de traités ont priorité au moment de la répartition du saumon.

Les Premières nations craignent que la politique de répartition touche la portée des négociations visant l'établissement de traités. L'objet et la portée des traités doivent être négociés et sont donc hors du propos du présent document. La nécessité de garantir davantage de certitude et de stabilité dans les pêches est un des objectifs du Canada dans le processus d'établissement d'un traité.

Les consultations des Premières nations et les négociations concernant les questions d'allocations de saumon, menées ou non dans le cadre du processus de préparation d'un traité, se poursuivront.

Priorité accordée aux Premières nations

Le droit des Autochtones de pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles a préséance, après l'impératif de conservation, sur toutes les autres utilisations des ressources. Lorsqu'il existe un traité, les pêches doivent être administrées conformément aux dispositions du traité.

Pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles

Chaque année, le personnel de Pêches et Océans Canada consulte les Premières nations pour connaître leurs besoins alimentaires, sociaux et rituels, et leur opinion sur des questions qui peuvent avoir une incidence sur leurs pêches et leurs méthodes de pêche particulières. Pêches et Océans Canada reconnaît l'importance culturelle de la pêche pour les Premières nations.

Traités et obligations qui en découlent

Lorsque les traités établis avec les Premières nations concernent les ressources de saumon, la politique du gouvernement du Canada est de déterminer l'intérêt des tiers (par exemple les pêcheurs commerciaux et sportifs et les usagers de la ressource à des fins de non-consommation), et de tenir compte de cet intérêt au moment de l'élaboration des mandats de négociation et de la négociation des traités.

Lorsqu'il existe des traités ou que des traités sont négociés pour l'avenir, les pêches seront gérées en conséquence. Lorsque les allocations de pêche commerciale sont entièrement attribuées, et que ces pêches doivent être réduites pour respecter les allocations prévues par un traité, des mesures doivent être prises pour qu'un nombre approprié de permis de pêche commerciale soit volontairement retiré.

À l'heure actuelle, le niveau d'accès des Premières nations aux ressources salmonicoles en vertu d'un traité est spécifiquement établi dans le cas du traité avec les Nisga'a, et il est implicite dans le cas de l'entente de principe (EP) conclue avec la bande indienne sechelte. Ces deux cas fournissent un modèle intéressant pour l'avenir. Toutefois, les possibilités ne se limitent pas à ces deux exemples qui ne représentent pas toute la gamme des aménagements possibles.

Exemples d'aménagements nécessités par les traités

1. L'entente finale conclue avec les Nisga'a comporte deux éléments touchant les allocations commerciales actuelles. Le premier prévoit la fixation par traité d'une part des retours au Canada de toutes les espèces de saumon de la Nass. Le deuxième élément de répartition, visant seulement le saumon rouge et le saumon rose, est décrit dans une entente sur les prises et est défini sous forme d'un pourcentage du total autorisé de capture ajusté. Cet élément n'est pas inclus dans le traité et son application sera soumise aux mêmes règles que pour la pêche commerciale. L'allocation combinée totale prévue par le traité correspondra à environ le double des prises actuelles des Nisga'a à des fins alimentaires, sociales et rituelles. Des dispositions sont mises en place en vue du retrait volontaire des permis de pêche commerciale pour permettre l'augmentation progressive nécessaire au respect des allocations prévues par le traité.

2. Dans le cadre de l'entente de principe signée dernièrement avec la bande indienne sechelte, les parties ont négocié une augmentation modeste de l'allocation de la bande sechelte à des fins alimentaires, sociales, et rituelles seulement. La possibilité de tirer un profit économique des ressources halieutiques passe par l'acquisition de permis de pêche commerciale ordinaires et la participation à cette pêche.

Principe d'allocation 3 - Ressource de propriété commune

Le saumon est une ressource de propriété commune gérée par le gouvernement fédéral au nom de tous les Canadiens, présents et futurs.

Propriété commune ne signifie pas pêche à accès libre

Le saumon du Pacifique est la propriété commune de tous les Canadiens, mais le gouvernement fédéral est tenu par la constitution de décider quels sont ceux qui ont accès à cette ressource et dans quelles conditions. La *Loi sur les pêches* confère au ministre des Pêches et des Océans du Canada la compétence législative pour gérer et réglementer la pêche. Elle accorde au Ministre la discrétion et les pouvoirs nécessaires pour réglementer l'accès à la ressource, imposer des conditions de capture, formuler et mettre en œuvre des règlements.

C'est en vertu de ces pouvoirs et à la lumière de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* que la priorité d'accès aux Premières nations énoncée dans le principe 2 est appliquée.

L'accès aux ressources du saumon du Pacifique par d'autres utilisateurs va, à l'heure actuelle, du permis de pêche commerciale à accès limité au permis de pêche à accès libre dans le secteur de la pêche récréative. Les pêches commerciales et récréatives sont de plus contrôlées en fonction de restrictions visant les espèces, les engins, les zones et la période.

Propriété commune ne signifie pas égalité d'accès

Le saumon du Pacifique est la propriété commune de tous les Canadiens, mais l'égalité d'accès à la ressource ne vise pas tous les Canadiens. La Constitution du Canada reconnaît et confirme les droits existants des Autochtones et les droits conférés par traité aux peuples autochtones du Canada.

Allocation - Un privilège

La gestion des ressources salmonicoles au profit de tous les Canadiens implique que des particuliers et des groupes y ont accès en vue de l'exploiter selon des conditions satisfaisantes et appropriées. Avoir accès à la ressource ne signifie pas être propriétaire de la ressource ou d'une portion de celle-ci. L'accès à la ressource est un privilège accordé par le Ministre en vertu de son pouvoir discrétionnaire, mais qui ne confère aucun droit de propriété au titulaire d'un permis de pêche.

Surveillance des captures

L'atteinte de certains objectifs en matière de conservation dépend de données précises et récentes sur les captures. Les intervenants souscrivent à la nécessité de données dignes de foi fournies par tous les secteurs sur la mortalité totale associée aux rencontres, aux captures et aux activités de pêche après la remise à l'eau. Ils reconnaissent que des données de grande qualité sur les captures sont essentielles pour atteindre les objectifs de conservation et mettre en œuvre toute politique de répartition. Afin de régler ce problème, Pêches et Océans Canada a entrepris un examen des exigences en matière de déclaration et de surveillance des captures, pour obtenir des données plus exhaustives, récentes et crédibles sur les captures de saumon.

Par le biais de consultations, le Ministère travaillera avec les représentants de tous les secteurs de l'exploitation à l'élaboration de normes fondamentales de déclaration et de surveillance des captures et à l'établissement de délais de conformité. Les normes permettront :

- de déterminer le meilleur système de collecte de données sur les captures - (système qui pourra différer d'un secteur à l'autre et à l'intérieur d'un même secteur).
- d'améliorer la production de données exhaustives, opportunes et crédibles sur les captures tout en cherchant à réduire le plus possible les coûts associés à la production de ces données.

À long terme, le coût de la déclaration et de la surveillance des captures sera assumé par chaque groupe de pêcheurs. Cet aspect sera abordé avec chaque groupe, mais il peut se traduire par différentes dispositions, selon les besoins propres à chaque groupe de pêcheurs.

En fin de compte, l'accès aux allocations sera conditionné au respect des exigences en matière de déclaration et de surveillance des captures dans les délais convenus. Les captures faites par les Premières nations à des fins alimentaires, sociales et rituelles continueront d'être gérées d'une manière conforme à l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans la cause *Sparrow*. On s'efforcera de faciliter la participation du personnel technique des Premières nations à la surveillance des captures effectuées dans leurs pêches.

4.2 Répartition entre les secteurs de pêche commerciale et récréative

Les pêches commerciales et récréatives du saumon sont exercées de façon très différente. La pêche récréative ne représente qu'une proportion relativement faible des captures annuelles totales de saumon. Elle est principalement axée sur la qualité de l'expérience de pêche et la possibilité de pêcher pendant toute l'année. En revanche, la pêche commerciale, qui se déroule principalement entre juillet et novembre, rapporte la plus grande partie des captures et est principalement axée sur la quantité et la valeur des prises.

Le tableau 1 résume les captures moyennes des pêches commerciales et récréatives du saumon pour 1991 à 1994 et 1994 à 1997. La plupart des prises commerciales sont composées de saumon rouge, de saumon rose, de saumon kéta, tandis que le quinnat et le coho sont les fondements traditionnels de la pêche récréative.

La figure 3 illustre les prises moyennes des pêches commerciales et récréatives entre 1991 et 1994 et 1994 et 1997. De 1991 à 1994, le secteur récréatif a capturé environ 20 % des prises totales de quinnat et de coho effectuées par les deux secteurs confondus. Entre 1994 et 1997, la part du secteur récréatif des prises de quinnat et de coho se chiffrait à environ 17 %.

Les prises du secteur récréatif de pêche du saumon rouge, du saumon rose et du saumon kéta pendant la période de 1991-1994 représentaient environ 1 % du total des prises commerciales et récréatives combinées. Cette proportion est demeurée relativement inchangée entre 1994 et 1997 (figure 3).

Depuis le début des années 1990, le secteur commercial a pris environ 97 % de tout le saumon capturé dans le cadre des pêches commerciales et récréatives (figure 3).

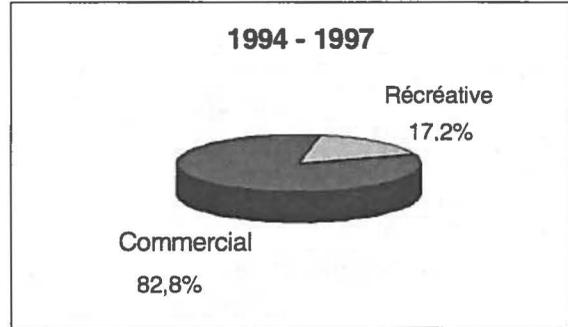
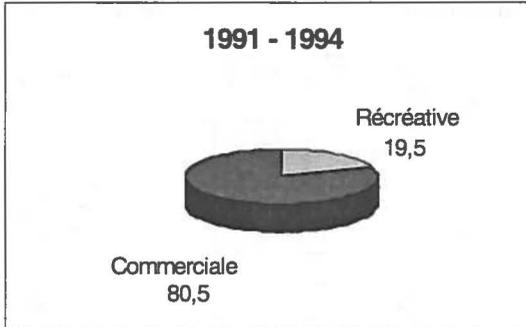
Tableau 1

Captures moyennes de saumon des pêches récréatives et commerciales

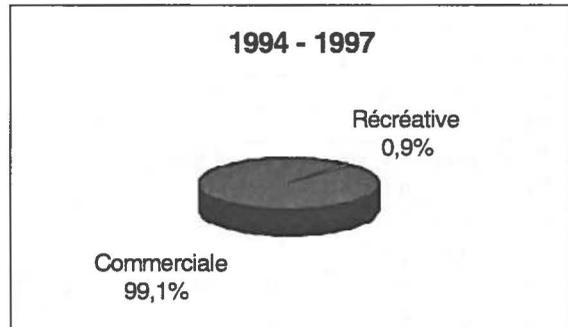
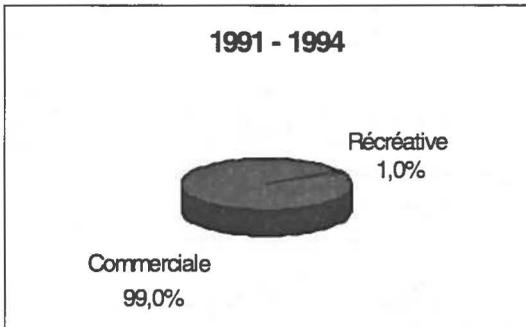
| | Captures P. récréative | | Captures P. commerciale | | P. récréative et commerciale |
|-----------------------------------------------|------------------------------|-------------------|----------------------------|-------------------|---------------------------------|
| Quinnat | Nombre | % du total | Nombre | % du total | Total |
| Moy. 1991-1994 | 228 274 | 27 % | 603 304 | 73 % | 831 578 |
| Moy. 1994-1997 | 137 549 | 38 % | 228 211 | 62 % | 365 760 |
| Coho | | | | | |
| Moy. 1991-1994 | 575 891 | 17 % | 2 725 612 | 83 % | 3 301 503 |
| Moy. 1994-1997 | 222 243 | 13 % | 1 505 595 | 87 % | 1 727 837 |
| Total partiel (quinnat et coho) | | | | | |
| Moy. 1991-1994 | 804 165 | 19,5 % | 3 328 916 | 80,5 % | 4 133 081 |
| Moy. 1994-1997 | 359 792 | 17,2 % | 1 733 806 | 82,8 % | 2 093 597 |
| S. rouge | | | | | |
| Moy. 1991-1994 | 103 619 | 0,9 % | 12 016 128 | 99 % | 12 119 747 |
| Moy. 1994-1997 | 56 765 | 0,7 % | 7 980 246 | 99 % | 8 037 010 |
| S. rose | | | | | |
| Moy. 1991-1994 | 158 438 | 1,3 % | 11 643 608 | 99 % | 11 802 046 |
| Moy. 1994-1997 | 96 686 | 1,5 % | 6 480 660 | 99 % | 6 577 345 |
| S. kéta | | | | | |
| Moy. 1991-1994 | 7 081 | 0,2 % | 3 736 714 | 100 % | 3 743 795 |
| Moy. 1994-1997 | 5 865 | 0,2 % | 2 415 376 | 100 % | 2 421 242 |
| Total partiel (s. rouge, rose et kéta) | | | | | |
| Moy. 1991-1994 | 269 138 | 1,0 % | 27 396 450 | 99,0 % | 27 665 588 |
| Moy. 1994-1997 | 159 316 | 0,9 % | 16 876 282 | 99,1 % | 17 035 597 |
| Toutes les espèces | | | | | |
| Moy. 1991-1994 | 1 073 303 | 3,4 % | 30 725 366 | 96,6 % | 31 798 669 |
| Moy. 1994-1997 | 519 108 | 2,7 % | 18 610 088 | 97,3 % | 19 129 194 |

Source : Pêches et Océans Canada

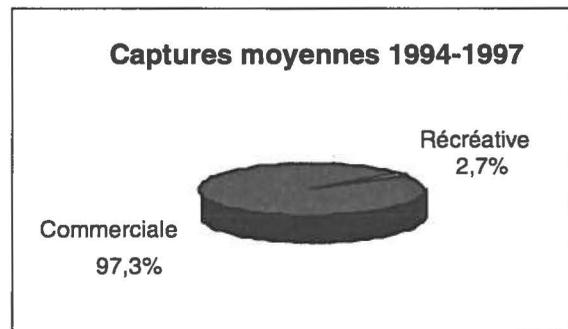
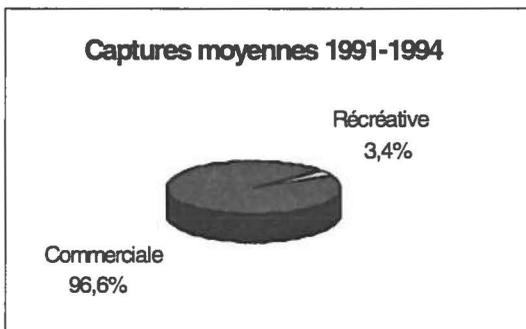
Figure 3
Captures des pêches commerciales et récréatives
Captures moyennes de quinnat et de coho



Captures moyennes de saumons rouges, roses et kétas



Captures moyennes de toutes les espèces



Les secteurs des pêches commerciales et récréatives apportent une contribution importante à l'économie de la Colombie-Britannique. Chacun d'eux produit des millions de dollars en recettes, en dépenses à la consommation, en salaires et en recettes gouvernementales. Une étude fédérale-provinciale réalisée en 1996 sur le saumon quinnat et le saumon coho a révélé que la pêche sportive de ces espèces produisait davantage en recettes, en valeur et autres retombées économiques, pour un total de captures inférieur, à celui du secteur de la pêche commerciale.

L'étude comparait la valeur du quinnat et du coho pour les deux types de pêche au moyen de deux techniques économiques courantes :

- L'analyse de la valeur économique mesure les avantages nets (bénéfices moins coûts) que les consommateurs et les producteurs tirent du poisson et de la pêche, en se basant sur ce qu'ils seraient prêts à dépenser pour pêcher et sur les coûts réels pour l'économie.
- L'analyse des retombées économiques mesure l'activité économique totale générée par la pêche en termes d'emplois, de recettes et d'autres indicateurs communs.

L'étude concluait que les deux secteurs bénéficieraient évidemment d'une valeur additionnelle importante si leur allocation de quinnat ou de coho était plus importante, mais que la valeur d'une quantité supplémentaire de quinnat ou de coho demeure tout de même supérieure dans le cas de la pêche récréative. De même, le Commissaire à la protection de l'emploi de la Colombie-Britannique faisait remarquer en 1998 que l'incertitude entourant la réglementation était le facteur qui nuisait le plus aux perspectives de la pêche récréative.²

Outre la valeur du poisson capturé par les flottilles commerciales et l'importance économique de la pêche récréative, ces deux secteurs ont une importance sociale et économique notable pour de nombreuses collectivités de la Colombie-Britannique

Principe de répartition 4 – Allocation récréative

Une fois les impératifs de conservation satisfaits et la question de l'accès prioritaire aux Premières nations (mentionnée dans le principe 2) réglée, les pêcheurs sportifs recevront :

- **la priorité par rapport aux pêches dirigées sur le saumon quinnat et le saumon coho;**
- **des possibilités de pêche du saumon rouge, du saumon rose et du saumon kéta mieux assurées et plus constantes.**

² The Economic Value of Salmon; ARA Consulting Group Inc.; Vancouver, février 1996; préparé pour Pêches et Océans Canada, le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation de la C.-B., le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la C.-B. et le ministère des Petites entreprises, du Tourisme et de la Culture de la C.-B.

La possibilité de capturer le quinnat et le coho est le fondement même de la pêche récréative. C'est aussi le principal facteur contribuant à l'industrie touristique qui, ces dernières années, est devenue le deuxième secteur en importance de la Colombie-Britannique, après le secteur forestier. Selon les renseignements présentés dans la section précédente, attribuer une allocation prioritaire de quinnat et de coho au secteur récréatif représente la meilleure utilisation économique qu'on puisse faire de la ressource.

En outre, elle est conforme aux recommandations de M. Art May et de M. Samuel Toy, conseillers indépendants nommés par le ministre des Pêches et des Océans pour lui donner des conseils sur les allocations intersectorielles. Cette priorité accordée au quinnat et au coho n'est pas synonyme d'accès exclusif puisque la pêche commerciale dirigée continuera d'être autorisée lorsque l'abondance des ressources le permettra.

Les captures récréatives de saumon rouge, de saumon rose et de saumon kéta sont devenues très importantes dans certaines régions. Cependant, actuellement, elles ne représentent qu'environ un pour cent des captures commerciales et récréatives combinées. Puisque le saumon rouge, le saumon rose et le saumon kéta sont relativement abondants et exploitables seulement pendant la courte période de leur migration de reproduction, une petite proportion de ces espèces est plus que suffisante pour soutenir des perspectives de pêche viables et stables dans l'avenir. Par conséquent, l'exploitation récréative du saumon rouge, du saumon rose et du saumon kéta sera limitée à une moyenne annuelle maximale de 5 % du total des prises commerciales et récréatives combinées pancôtières (à la grandeur de la côte), entre 1999 et 2005.

Les pêcheurs sportifs sont davantage préoccupés par la protection du moment de la pêche et de la possibilité de pêcher que par la quantité véritable de poissons capturés. En appliquant le principe ci-dessus, il faudra définir des limites quotidiennes et annuelles appropriées et d'autres mesures de contrôle de la pêche récréative. Cela permettra de s'assurer que la durée de la pêche et la possibilité de pêcher sont protégées, tout en évitant des répercussions négatives inutiles sur le secteur commercial.

Priorité de pêche récréative pour le quinnat et le coho

La priorité de la pêche récréative accordée aux pêches dirigées sur le saumon quinnat et le saumon coho ne s'exercera qu'une fois l'impératif de conservation satisfait et que la priorité d'accès des Premières nations, évoquée dans le principe 2, est respectée. La mise en œuvre de l'accès prioritaire de la pêche récréative :

- prend en compte le fait que les pêches commerciales et récréatives du saumon sont exercées de façon très différente;
- est conforme aux intérêts de la pêche récréative lorsque le moment de la pêche et la possibilité de pêcher sont plus importants que la quantité véritable de poissons capturés.

Lorsque les objectifs de conservation ne peuvent être respectés, la pêche récréative, quelles que soient les espèces de saumon, sera fermée. Lorsqu'il y a suffisamment de poissons pour respecter les objectifs de conservation mais pas pour satisfaire les besoins des Premières nations, l'accès de la pêche récréative sera limité seulement à la pêche sélective, notamment avec non-rétention du quinnat et/ou du coho, selon le cas. Lorsque l'abondance est meilleure, les pêches récréatives dirigées seront autorisées, mais les limites de la pêche récréative pour toutes ces pêches seront établies selon l'abondance relative. Même en présence d'une forte abondance, les limites pour la pêche récréative ne dépasseront pas deux poissons par jour avec une limite de possession de 4 quinnats, et de 4 poissons par jour avec une limite de possession de 8 cohos (p. ex. dans les estuaires ou les pêches de saumon d'élevage).

Captures de la pêche récréative portant sur le saumon rouge, le saumon rose et le saumon kéta

Les pêches récréatives portant sur le saumon rouge, le saumon rose et le saumon kéta seront autorisées dériveront une fois seulement que l'impératif de conservation sera satisfait et que la priorité d'accès des Premières nations, évoquée dans le principe 2, aura été respectée.

La pêche récréative sera gérée portant sur le manière à fournir des possibilités stables et prévisibles de pêche au saumon rouge, au saumon rose et au saumon kéta. Les activités de gestion permettront une expansion ordonnée de la pêche récréative de ces espèces tout en réduisant au minimum les effets négatifs sur la pêche commerciale. Les prises de la pêche récréative du saumon rouge, du saumon rose et du kéta seront limitées à une moyenne maximale de 5 % du total des prises commerciales et récréatives pour chaque espèce pendant la période de 1999 à 2005. Cette moyenne maximale sera revue avant la saison de pêche de 2006. Le Ministre a demandé l'avis du Conseil des allocations sur cet élément de la politique de répartition.

L'allocation de 5 % est un plafond (c'est-à-dire un nombre maximal de captures). Il s'ensuit que la quantité de saumon rouge, de saumon rose et de saumon kéta dont le prélèvement par le secteur récréatif n'est pas prévu au cours d'une année, sera mise à la disposition de la pêche commerciale.

On ne prévoit pas appliquer ce plafond chaque année ni à un regroupement particulier de stocks, mais il représente une moyenne pour la période de 1999 à 2005 pour chaque espèce. Si au cours de cette période (1999-2005), les prévisions montrent que la limite de 5 % sera dépassée d'ici la fin de la période, les allocations cibles subséquentes pourront être rajustées, et des mesures de gestion pourront être prises pour assurer que les niveaux de capture demeurent en deçà du plafond. Le Ministre peut demander l'avis du Conseil des allocations sur l'opportunité de ces mesures.

Les définitions suivantes s'appliqueront :

- Les prises de la pêche récréative comprendront les captures de saumon rouge, de saumon rose et de saumon kéta dans les eaux du domaine maritime et les eaux du domaine fluvial. À l'avenir, il faudra prendre en compte la mortalité après remise à l'eau. Les méthodes d'estimation de cette mortalité seront élaborées dans le cadre des initiatives de surveillance des captures.
- Les prises de la pêche commerciale du saumon rouge, du saumon rose et du kéta comprendront les captures des pêches commerciales, les prises effectuées dans le cadre du programme pilote des ventes de captures autochtones et les prises expérimentales de la pêche sélective, mais ne comprendront aucune prise effectuée dans le cadre de la politique de capture des excédents de géniteurs ou des pêches d'essai décrites dans le principe 1 - « Conservation ».

Limites de prises de la pêche récréative du saumon rouge, du saumon rose et du kéta

Les limites de prises dans le secteur de la pêche récréative du saumon rouge, du saumon rose et du saumon kéta devront permettre de respecter les objectifs de conservation, la priorité d'accès des Premières nations et les obligations internationales du Canada. Si ces priorités sont prises en compte, les « limites caractéristiques » combinées pour le saumon rouge, le saumon rose et le kéta seront établies de la façon suivante :

- Eaux du domaine maritime : limite quotidienne de quatre saumons avec limite de possession de huit saumons.
- Eaux du domaine fluvial (adultes) : limite quotidienne de deux saumons adultes et limite de possession de quatre saumons adultes.
- Eaux du domaine fluvial (mâles précoces) : limite quotidienne de quatre saumons et limite de possession de huit saumons.

Si l'abondance pendant la saison est plus élevée que prévu, on peut envisager des limites supérieures à celles qui sont définies comme « caractéristiques ». Toutefois, une augmentation des limites pendant la saison ne sera permise que lorsque l'abondance est suffisante pour :

- que les objectifs de l'échappée soient facilement dépassés;
- que les impératifs des Premières nations soient facilement respectés,
- qu'il n'y ait aucun effet négatif sur les pêches commerciales existantes.

Une diminution des limites de prises dans certaines pêches récréatives, non liée à la conservation, à la priorité d'accès des Premières nations et aux obligations internationales, peut aussi être prise en compte lorsqu'il y a une entente générale entre les intérêts de la pêche commerciale et ceux de la pêche récréative.

Principe de répartition 5 – Allocation commerciale

Une fois les impératifs de conservation satisfaits et la question de l'accès prioritaire aux Premières nations (indiquée dans le principe de répartition 2), réglée :

- **le secteur commercial recevra au moins 95 % des captures commerciales et sportives combinées de saumon rouge, de saumon rose et de saumon kéta;**
- **les captures commerciales de quinnat et de coho seront autorisées lorsque l'abondance le permet.**

Les stocks de saumons rouges, roses et kétas constituent le fondement même de la pêche commerciale. Des considérations particulières concernant le secteur commercial en ce qui a trait à ces espèces sont donc appropriées pour le soutien d'une industrie commerciale viable.

La pêche commerciale du quinnat et du coho sera autorisée en fonction du niveau d'abondance. Lorsque les surplus exploitables sont élevés, la pêche du saumon quinnat et du saumon coho sera autorisée dans le cadre de pêches commerciales dirigées. Lorsque les surplus sont faibles, un certain nombre de quinnats et de cohos pourra être prélevé par les pêcheurs commerciaux sous réserve de remise à l'eau (sans rétention) pour permettre la pêche des autres espèces de saumon. Cette pêche sera assujettie aux principes de la politique sur la pêche sélective.

Le programme actuel de rachat volontaire des permis représente un important investissement des deniers publics pour aider la pêche commerciale du Pacifique à se restructurer. Il permettra d'améliorer considérablement la viabilité financière de ceux qui continueront à pêcher tout en réduisant de manière permanente et substantielle la taille de la flottille de pêche. Parallèlement, il permettra une augmentation des possibilités de pêche récréative.

Mise en œuvre du principe de répartition 5 – Allocation commerciale

Accès commercial au saumon rouge, au saumon rose et au saumon kéta

Par le passé, le secteur commercial prélevait la vaste majorité des captures de saumons rouges, roses et kétas. Le secteur commercial recevra au moins 95 % du total des captures de la pêche commerciale et récréative de saumon rouge, de saumon rose et de saumon kéta. Jusqu'à 5 % de ce qui reste sera disponible pour la pêche récréative afin d'offrir à ce secteur des possibilités de pêche prévisibles et stables pour le saumon rouge, le saumon rose et le saumon kéta. Il est peu probable que la pêche récréative atteigne ce plafond tous les ans. Donc, toute portion non exploitée peut être prélevée par la pêche commerciale. Ce 95 % sera réparti par espèce.

Les définitions et les méthodes pour tenir compte des prises de chaque secteur ont été mentionnées au principe 4 et ne sont pas répétées ici.

Accès commercial au quinnat et au coho

La pêche commerciale dirigée du quinnat et du coho sera autorisée lorsque l'abondance le permet. Lorsque les surplus exploitables sont suffisamment élevés, les saumons quinnats et les saumons cohos pourront être exploités dans le cadre de pêches commerciales dirigées grâce à des allocations particulières. Pour les pêches commerciales dirigées visant ces espèces, les surplus exploitables doivent être suffisamment importants pour :

- respecter les objectifs de conservation;
- permettre l'accès prioritaire aux Premières nations aux fins alimentaires, sociales et rituelles et respecter d'autres obligations existantes contractées en vertu de traités ou d'ententes;
- permettre une pêche récréative dirigée fondée sur une limite quotidienne de 2 poissons avec une limite de possession de 4 quinnats, et une limite quotidienne de 4 poissons avec une limite de possession de 8 cohos;
- être disponible en nombre suffisamment important pour permettre une pêche commerciale dirigée.

4.3 Allocations du secteur commercial

Principe de répartition 6 - Pêche sélective

Pour encourager la pêche sélective :

- **une partie du total exploitable commercialement doit être réservée aux titulaires de permis de pêche commerciale, afin qu'ils puissent faire l'essai d'autres technologies et engins de pêche plus sélectifs;**
- **avec le temps, les allocations commerciales favoriseront ceux qui démontrent la capacité de pêcher de manière sélective.**

Compte tenu de la mixité des stocks exploités par les pêcheurs de saumon du Pacifique, il faut recourir à des pratiques de pêche plus sélectives pour maximiser l'exploitation des espèces ciblées, en particulier le saumon rouge, le saumon rose et le saumon kéta, et minimiser les prises accessoires d'autres espèces.

Deux stratégies de pêche sélective sont actuellement en cours , à titre d'essai :

1) l'essai de nouvelles technologies de pêche; 2) toutes les flottilles commerciales doivent améliorer leur sélectivité en modifiant leurs engins et leurs méthodes de pêche.

Pendant une période de deux ans (1999-2000), jusqu'à 5 % du total exploitable commercialement sera mis à la disposition des titulaires de permis qui veulent faire l'essai d'autres technologies et engins de pêche (trappes à saumon, tourniquets et des filets-gueules enchevêtrants, etc.). Les résultats des essais de ces engins sélectifs seront examinés et évalués. À la fin de la période de deux ans, l'utilité des allocations pour fins expérimentales sera étudiée et revue au besoin. Des allocations initiales à long terme pour les engins et les technologies alternatives seront aussi envisagées à ce moment.

Mises à part les expériences avec des technologies et des engins de pêche différents, tous les participants du secteur commercial doivent adopter des pratiques de pêche plus sélectives. Avec le temps, les allocations par engins (filet maillant, senne et traîne) seront rajustées en faveur de ceux qui peuvent démontrer leur capacité de pêcher de manière sélective.

Une politique de pêche sélective exige au préalable des discussions approfondies avec tous les intervenants concernés. Un document distinct a été publié pour faciliter les présentes discussions sur la pêche sélective par tous les secteurs. Cependant, certaines lignes directrices initiales pour la pêche sélective commerciale sont abordées ci-dessous.

À long terme, les allocations cibles pour la pêche à la senne, au filet maillant et à la traîne rendront compte de la capacité relative de chaque engin de pêcher sélectivement par la modification des engins existants et des activités de pêche. Lorsqu'un engin de pêche existant ne peut atteindre son allocation initiale cible à cause des préoccupations au plan de la conservation, cette allocation sera rajustée à la baisse à long terme. L'allocation ainsi réduite pourrait être utilisée pour faciliter l'introduction de technologies et d'engins de pêche plus sélectifs pour la pêche commerciale ou être réattribuée à un type d'engin de pêche sélective existant. Un conseil des allocations (voir la section 5) serait utile dans ce contexte – en fournissant des avis sur ces questions et sur les étapes à suivre les plus appropriées pour faciliter les changements nécessaires aux allocations en perturbant le moins possible les activités de pêche.

Mise en œuvre du principe de répartition 6 – Pêche sélective

Tous ceux qui participent à la pêche commerciale du saumon doivent adopter des méthodes et des pratiques de pêche qui sont plus sélectives que celles qui sont actuellement utilisées. Un document de travail distinct publié sur la pêche sélective présente un cadre stratégique pour passer à la mise en œuvre intégrale des méthodes de pêche sélective.

Il existe deux liens importants entre les programmes de pêche sélective et le cadre de répartition. Le premier lien est à court terme et axé sur des questions d'allocation liées au volet expérimental du programme. Le deuxième est à long terme et porte sur la capacité d'un engin à pêcher de manière sélective au cours des années. Chacun de ces liens sera analysé ci-dessous.

Lien à court terme - Expérimental (5 % du total exploitable réservé pour l'expérimentation d'engins et de technologies en 1999-2000)

Aux fins de la mise en œuvre de cette composante du programme, le 5 % s'appliquera à chaque espèce, mais ne sera pas fractionné davantage. Cette façon de procéder offrira la souplesse maximale pour le choix des projets d'expérimentation afin de respecter les objectifs prioritaires. L'accès aux 5 % des allocations réservées aux fins d'expériences sera limité aux titulaires de permis de pêche commerciale existants [titulaires de permis

de pêche du saumon de type « A »), permis de type « N » (Société des pêcheurs autochtones du Nord) et permis de type « F » permis communautaires]. C'est-à-dire qu'on ne créera pas un nouveau groupe de pêcheurs commerciaux voués à la pêche sélective et qui serait distinct des groupes existants, et qu'on ne permettra pas à de nouveaux participants de pêcher aux dépens des titulaires actuels de permis.

Les possibilités de pêche sélective dans une zone spécifique seront réservées aux pêcheurs commerciaux titulaires de permis pour cette zone. Par exemple, seul un fileyeur titulaire d'un permis pour la zone D pourra participer à la pêche sélective aux filets maillants dans la zone visée par ce permis.

Les projets expérimentaux de pêche sélective seront ajustés pour refléter les modifications du total autorisé des captures (TAC) au cours de la saison. Ces expériences de pêche sélective auront la priorité sur les pêches commerciales existantes, mais n'auront pas préséance sur les droits de pêche des Premières nations aux fins alimentaires, sociales et rituelles ou sur la pêche récréative.

À la fin de la période de deux ans (1999-2000), les résultats de ces expériences de pêche sélective seront examinés et évalués, et l'utilité de l'allocation à des fins expérimentales sera évaluée et revue au besoin.

Les décisions relatives à la sélection des projets visant à tester les méthodes de pêche sélective prendront en compte, lorsque cela est possible, la nécessité scientifique de tester une vaste gamme de méthodes, de technologies et d'engins de pêche existants et nouveaux qui sont potentiellement plus utiles pour la sélectivité future de la pêche avec une répartition de ces expériences entre les espèces, les zones et les engins.

Lien à long terme – Capacité de pêcher de manière sélective

Si les pêcheurs sont incapables de pêcher de manière sélective, il se peut que les stocks de saumon ne leur soient pas accessibles, par crainte de nuire potentiellement à des espèces ou à des stocks en sous-effectif qui migrent ensemble. Cela signifie que l'incapacité de pêcher de manière sélective pourrait entraîner une réduction des possibilités de pêche, malgré un excédent de poissons disponibles.

Une réduction des possibilités de pêche signifie que les titulaires de permis pour une zone visée par un permis ne pourront pas prélever leur allocation cible.

À long terme, les allocations cibles pour les sennes, les filets maillants et les lignes traînantes seront rajustées pour refléter la capacité relative de chaque type d'engin à pêcher de manière sélective par une modification de l'engin et des technique de pêche actuellement employées.

Principe de répartition 7 – Allocations par type d'engin

Les allocations cibles pour le secteur commercial seront :

- **déterminées à la grandeur de la côte, par type d'engin, les prises de toutes les espèces étant exprimées en équivalents de saumon rouge; et**
- **assujetties à des rajustements, avec le temps, en fonction des impératifs de conservation, y compris la pêche sélective, et des changements pouvant résulter du programme de rachat des permis de pêche du saumon.**

Les allocations initiales cibles pancôtières (à la grandeur de la côte) du total autorisé des captures seront de 34 % pour les filets maillants, 42 % pour la senne et 24 % pour la traîne, conformément aux recommandations de M. Stephen Kelleher. Ces allocations cibles seront rajustées avec le temps de façon à tenir compte des impératifs de conservation de la ressource, et notamment de la nécessité de rendre la pêche plus sélective, et des changements possibles de la gamme des engins employés dans la pêche commerciale.

Les allocations cibles pancôtières par type d'engin serviront à guider la gestion des pêches. Cependant, aucune garantie ne peut être offerte quant à la possibilité d'atteindre les allocations cibles au cours d'une année ou d'une période donnée, et aucune indemnité ne sera versée si les parts des allocations cibles ne sont pas atteintes. L'atteinte de ces cibles dépendra des impératifs de conservation des ressources, qui exigent souvent la prise de mesures de gestion en cours de saison.

Aux fins de l'information et de la planification, les allocations cibles pancôtières, par type d'engin, seront converties, annuellement, en prévisions d'allocations par zone de permis, par type d'engin et par espèce. Avec le temps, on tentera de s'orienter vers des allocations par zone géographique qui seront mieux définies.

Les principes de gestion qui président à la réalisation des objectifs de conservation auront tendance à réduire les taux et les niveaux de capture dans les zones de pêche éloignées où l'incertitude à propos de l'effectif de la remonte et des taux de survie est la plus grande. La transition vers l'exploitation dans les zones terminales se reflétera avec le temps dans les prévisions des allocations locales. En outre, il faut conserver une certaine souplesse pour pouvoir faire les rajustements nécessaires en cours de saison en fonction de la combinaison et de la quantité d'espèces exploitables dans une zone de permis donnée. En cas de conflit entre les allocations de zone et les allocations pancôtières, ces dernières seront les premiers objectifs de la gestion, sous réserve des impératifs de conservation et de la priorité d'accès des utilisateurs aux ressources de saumon.

Mise en œuvre du principe de répartition 7 – Allocations par type d’engin

Allocations cibles par type d’engin

Les allocations annuelles cibles des filets maillants, de la senne et de la traîne représenteront la part cible pancôtère du total autorisé des captures exprimé en équivalents de saumon rouge, à partir du prix moyen par espèce de l’année précédente.

Ces quantités cibles annuelles pancôtères seront converties en prévisions d’allocations cibles par zone de permis. Ces prévisions serviront à orienter l’élaboration des plans annuels de pêche commerciale. L’élaboration et la mise en œuvre des plans de pêche seront guidées par les principes suivants :

- Des mesures seront prises pour réduire les taux et les niveaux de capture dans les zones marines éloignées où l’incertitude à propos de l’effectif de la remonte, de la composition des stocks et du taux de survie est la plus grande.
- Il est nécessaire de conserver une certaine souplesse pour réagir rapidement si les retours sont excessivement bas et pour pouvoir faire les rajustements nécessaires en cours de saison en fonction de l’abondance d’une espèce dans une zone de permis donnée.
- Dans la mise en œuvre du plan de pêche annuel d’une espèce ou d’un stock donné :
 - ▢ on déploiera des efforts raisonnables pour s’assurer que chaque zone de permis prélève son allocation cible de chaque espèce;
 - ▢ si une zone de permis donnée n’est pas en mesure de prélever son allocation cible d’une espèce ou d’un stock donné, on s’efforcera de confier cette allocation inutilisée au même type d’engin dans une autre zone de permis. Cette approche permettra à chaque type d’engin de prélever son allocation cible pancôtère;
 - ▢ si la deuxième zone de permis ne peut pas prélever les captures inutilisées, on s’efforcera de redistribuer ces captures entre tous les types d’engins de manière proportionnelle.
- Les détenteurs de permis de pêche commerciale ne pourront pêcher que dans leur zone de permis et, autant que possible, devront viser des stocks provenant de cette zone. Avec le temps, cela pourrait permettre de remplacer les allocations cibles pancôtères par des dispositions de répartition visant séparément la côte nord et la côte sud, ou encore des zones plus spécifiques.

Rajustements des allocations cibles

Les allocations cibles ne sont pas des droits acquis d'exploitation de la ressource, et peuvent varier avec le temps. Les rajustements seront fonction des impératifs de conservation de la ressource, et notamment de la nécessité de rendre la pêche plus sélective, et des possibilités de changements dans la gamme de types d'engins utilisés dans la pêche.

Les changements affectant la gamme des types d'engins sont abordés dans le Programme d'adaptation et de restructuration de la pêche dans le Pacifique, annoncé le 19 juin 1998, et dont l'un des volets était un programme de retrait volontaire des permis de pêche au saumon. À l'heure actuelle, les deux rondes de retrait volontaire ont permis d'éliminer au total 743 permis de pêche du saumon, de sorte qu'il reste 2 896 de ces permis (permis A, N, et F) et 2 559 permis qui pourront faire l'objet d'un retrait ultérieur (à l'exclusion les permis N et F non admissibles).

Les retraits de permis suite aux deux rondes du programme de 1998 représentent une réduction globale de 27 % des permis admissibles pour la senne, de 20 % des permis admissibles pour les filets maillants et de 25 % des permis admissibles pour la traîne.

Les allocations initiales cibles pancôtières (34 % pour les filets maillants, 24 % pour la traîne et 42 % pour la senne), selon les recommandations de M. Kelleher, seront rajustées en fonction du nombre et de la gamme des permis de pêche au saumon qui demeurent actifs.

Une fois effectuée la troisième série de retraits de permis, les allocations seront rajustées. Pour ce faire, on visera à maintenir constantes les prises relatives par permis pour chaque type d'engin, ce qui est conforme aux recommandations d'un vaste consortium d'organisations commerciales représentant la majorité des intervenants de la pêche commerciale, et constitue une manière équitable de partager les profits d'un programme de retrait des permis financés grâce à des fonds publics. Cela signifie que, même si le nombre de permis retirés pour un type d'engin est disproportionné, les captures moyennes par permis de ce groupe augmenteront du même pourcentage que dans les autres types d'engin. Les profits seront donc distribués de façon proportionnelle dans tous les secteurs; après les retraits de permis, le changement en pourcentage des captures moyennes par permis sera le même pour tous les titulaires de permis.

Exemple de méthode de rajustement des allocations cibles par type d'engin

| Avant les retraits de permis | Filet maillant | Senne | Traîne | Total |
|------------------------------------------------------|----------------|-----------|-----------|------------|
| N ^{bre} de permis | 2 142 | 494 | 1 003 | 3 639 |
| Allocations Kelleher | 34 % | 42 % | 24 % | 100 % |
| Prises hypothétiques (Equivalent en saumons rouges)* | 3 400 000 | 4 200 000 | 2 400 000 | 10 000 000 |
| Prises par permis | 1 587 | 8 502 | 2 393 | 12 482 |
| Prises relatives par permis*** | 12,7 % | 68,1 % | 19,2 % | 100 % |

| Après les retraits de permis | Filet maillant | Senne | Traîne | Total |
|-----------------------------------------------------|----------------|-----------|-----------|------------|
| N ^{bre} de permis** | 1 782 | 360 | 754 | 2 896 |
| Prises relatives par permis*** | 12,7 % | 68,1 % | 19,2 % | 100 % |
| Prises par permis | 2 065 | 11 044 | 3 109 | 16 218 |
| Prises hypothétiques (Equivalent en saumons rouges) | 3 680 000 | 3 976 000 | 2 344 000 | 10 000 000 |
| Allocations cibles rajustées | 36,8 % | 39,8 % | 23,4 % | 100 % |

* Ces nombres ne sont cités que pour illustrer l'exemple de calcul.

** Cet exemple est basé sur le nombre total de permis de pêche au saumon qui resteront en circulation après la deuxième phase du Programme d'adaptation et de restructuration de la pêche dans le Pacifique.

*** Les prises relatives sont calculées comme suit : prises relatives pour les filets maillants = prises par permis (1 587) divisées par la somme des prises moyennes pour chaque type d'engin (1 587 pour les filets maillants + 8 502 pour les sennes + 2 393 pour la traîne = 12 482) = 12,7 %

Après rajustement en fonction du nombre réduit de permis, les allocations cibles révisées, par type d'engin, sont d'environ 37 % pour les filets maillants (+3 %), 40 % pour la senne (-2 %) et 23 % pour la traîne (-1 %). Après la troisième ronde du programme de retrait de permis, d'autres rajustements seront apportés aux allocations cibles. Les allocations cibles révisées seront alors annoncées avant la saison de pêche de l'an 2000.

Par la suite, à partir de la saison de pêche de 2001, le Conseil des allocations sera prié de faire des recommandations sur les changements complémentaires à apporter pour respecter les impératifs de conservation de la ressource, notamment en rendant la pêche plus sélective, et sur les modifications éventuelles de la gamme des engins employés pour la pêche commerciale.

Les allocations cibles ne sont pas garanties

Malgré le soin apporté à l'élaboration de plans de pêche visant à assurer à chaque type d'engin la possibilité de prélever une allocation cible, des problèmes peuvent survenir. Il n'est donc pas possible de garantir que les allocations cibles seront atteintes une année donnée ou sur une période de plusieurs années. L'atteinte de ces cibles dépendra de la possibilité de pêcher sélectivement et des impératifs de conservation de la ressource, qui nécessitent souvent des changements dans la gestion en cours de saison.

Aucune indemnisation n'est prévue dans le cas où une allocation cible n'est pas atteinte. Plus précisément, on ne prévoit aucun rajustement de rattrapage ou de compensation par rapport aux allocations cibles futures dans le cas où une flottille ne réussirait pas à atteindre ces dernières. Des dispositions de rattrapage et de compensation compliqueraient nettement la gestion de la pêche au saumon et entreraient en concurrence avec les impératifs de conservation et les priorités de la pêche sélective. Bon nombre des facteurs qui font qu'un type d'engin peut ou non atteindre son allocation cible sont par nature des facteurs à long terme – par exemple, un changement permanent dans l'abondance du saumon, le déplacement des lieux de capture ou l'impossibilité de pêcher de façon sélective. Il est à la fois difficile et épineux de distinguer entre ces facteurs à long terme et des facteurs à court terme comme des changements temporaires dans l'effectif d'une remonte. Même si un consensus peut être atteint, il n'est pas toujours possible d'appliquer les allocations révisées qui en résultent dès les années suivantes. En conséquence, tout engagement visant le rattrapage ou la compensation susciterait des attentes qui ne pourraient pas être satisfaites de façon raisonnable.

Calendrier de planification

Il est nécessaire d'établir un calendrier pluriannuel et annuel de planification pour améliorer l'opportunité des décisions prises en ce qui concerne la pêche commerciale du saumon. Des dates doivent être fixées annuellement pour la réalisation des activités suivantes :

- examen des captures et des résultats des allocations de l'année précédente;
- repérage et résolution des conflits;
- présentation des objectifs de conservation et des captures prévues; et
- conversion des allocations cibles par type d'engin en allocations cibles par espèce et par zone de permis pour orienter l'élaboration des plans annuels de pêche du saumon.

À cette fin, le personnel va collaborer avec les représentants des Premières nations, du secteur commercial et du secteur récréatif en vue de construire un échéancier de mise en œuvre avant la saison de pêche au saumon de l'an 2001.

4.4 Programme pilote de ventes de la SPA et pêche des excédents de géniteurs

Programme pilote de ventes

Actuellement, la vente de saumon par les Premières nations est autorisée en vertu du Programme pilote de ventes de la SPA dans trois régions : la rivière Skeena, le bras Alberni (rivière Somass) et le cours inférieur du Fraser. Ces mesures font partie des dispositions négociées dans le cadre de la Stratégie des pêches autochtones (SPA).

Lorsqu'on étudie le volet vente des accords de pêche avec ventes autorisées, il est important de noter que les circonstances et les conditions des accords passés dans le cadre du Programme pilote de ventes de la SPA varient énormément d'une région à l'autre. Par exemple, dans la Skeena, les pêches sont gérées conformément aux principes de la politique de pêche des excédents de géniteurs. Dans d'autres cas, les besoins alimentaires sont indissociables du volet vente d'un accord.

Mise en œuvre des changements dans le Programme pilote de ventes

En collaboration avec les Premières nations, les volets vente des pêches avec ventes pilotes recevront la même priorité que les captures commerciales. C'est déjà le cas dans la Somass, par exemple, grâce à un plan de partage des captures élaboré par consultation de tous les secteurs et des Premières nations visées.

Pêches et Océans Canada continuera à consulter les Premières nations en vue de mettre en œuvre dans d'autres régions des régimes opérationnels qui donneront aux pêches du Programme pilote de ventes la même priorité que les pêches commerciales.

Pêche des excédents de géniteurs

La pêche des excédents de géniteurs est possible lorsqu'un stock de saumon qui revient dans un cours d'eau après avoir affronté les diverses pêches se trouve à un niveau qui dépasse la capacité de l'habitat ou les besoins de la ponte pour les écloséries.

La politique actuelle sur la pêche des excédents de géniteurs fait ressortir que la gestion des pêches du saumon vise à réduire au minimum les excédents des stocks à reproduction naturelle et des retours vers les installations fédérales de mise en valeur. Les premiers intéressés à avoir accès aux surplus, après satisfaction des besoins alimentaires, sociaux et rituels des Premières nations, sont les Autochtones qui vivent dans la région. Les poissons ainsi capturés peuvent être vendus sous réserve de certaines exigences d'exploitation, d'évaluation des stocks et de déclaration des prises. Si les poissons sont vendus, les Premières nations doivent affecter toutes les recettes de la vente aux coûts des activités liées à la pêche comme la mise en valeur, le rétablissement des stocks, la remise en état de l'habitat, la gestion de la pêche ou de l'habitat, ou la recherche halieutique, selon les dispositions retenues par le MPO. Si les Premières nations refusent l'offre de pêcher les surplus, les poissons seront mis en vente par soumission publique.

5.0 RÔLE D'UN CONSEIL D'ALLOCATION

Les experts recommandent depuis longtemps la mise en place d'un conseil impartial pour résoudre les problèmes d'allocation du saumon de façon transparente et ouverte. Pour répondre à cette recommandation, un conseil impartial responsable de l'ensemble du littoral sera mis sur pied pour conseiller le ministre et l'aider à appliquer la politique de répartition des ressources salmonicoles. Pour des raisons d'efficacité, le mandat du conseil ne sera pas limité à la pêche du saumon mais concernera toutes les espèces. Le conseil participera à l'élaboration de la réglementation concernant l'attribution des permis et jouera un rôle consultatif lors des appels interjetés à ce sujet.

Diverses formes de conseil ont été proposées au ministre dans les rapports présentés par les conseillers experts chargés des problèmes de répartition. Par exemple : un tribunal imposé par la loi, capable de rendre des décisions exécutoires (Art May); un conseiller dûment habilité, chargé de résoudre les différends (Stephen Kelleher); un tribunal indépendant chargé de la résolution des problèmes interrégionaux et intersectoriels (Samuel Toy). Chacune des ces possibilités ayant été examinée, un certain nombre d'objectifs et un exposé de la formule retenue sont actuellement à l'étude par les parties intéressées.

Un document de travail, qui sera publié sous peu, décrira les propositions de changements supplémentaires à la structure consultative de la pêche au saumon. Ce document éclaircira la nature des liens proposés entre le Conseil de l'allocation et de l'attribution des permis et les autres structures consultatives de la pêche. Il permettra d'orienter et d'approfondir la discussion engagée avec les groupes d'intérêt à propos du rôle du Conseil et des critères de sélection possibles pour le recrutement de ses membres. À l'issue de cette discussion, on prévoit que le Conseil sera établi dans le courant de l'an 2000.

Objectifs du nouveau processus d'allocation et d'attribution des permis

Les objectifs du ministère en ce qui concerne le nouveau processus d'allocation et d'attribution des permis sont dans le droit fil des grands principes qu'il s'est donnés en matière de gestion des pêches :

Ouverture et transparence : Les personnes touchées par les décisions concernant les allocations et les attributions de permis ont le droit de savoir comment ces décisions ont été prises ainsi quelles sont les personnes qui ont pris ou qui ont influencé ces décisions.

Équité : Les décisions concernant l'allocation et l'attribution des permis ne doivent pas seulement être équitables, elles doivent être perçues comme telles.

Participation du public : Il importe que le public puisse participer aux prises de décisions clés concernant la gestion d'une ressource publique vitale pour le bien-être des personnes et des communautés.

Mécanisme décisionnel économique et efficace : Il faut que les décisions soient axées sur les questions importantes et que le mécanisme de décision permette de recueillir les différents points de vue et de proposer des solutions opportunes et définitives.

Enfin, le nouveau processus d'allocation et d'attribution des permis doit également être en mesure de soutenir les obligations fiduciaires de la Couronne à l'égard des Autochtones, l'engagement du ministère à l'égard de la conservation de la ressource, de l'autonomie gestionnelle de l'industrie, la décentralisation du processus de décision et la capacité du gouvernement de conclure des ententes internationales et d'en respecter les dispositions.

Aperçu du Conseil proposé

Un conseil impartial d'experts fonctionnant sous la direction du ministre. Le Conseil s'inspirerait de la politique générale du ministre et offrirait à ce dernier des conseils au sujet de la mise en place de politiques d'allocation (actuelles ou futures) et, à la demande du ministre, des conseils sur les modifications à apporter à la réglementation concernant l'attribution des permis.

Mandat consultatif pancôtier pour ce qui est de l'allocation des quotas aux secteurs canadiens de la pêche commerciale et de la pêche sportive. Le Conseil n'aurait aucune autorité sur les pêches autochtones pratiquées à des fins alimentaires, sociales et rituelles, sur les pêches basées sur des droits autochtones et sur les pêches associées à des obligations relevant de traités. En revanche, les obligations internationales du Canada ne seraient aucunement affectés par le mandat du Conseil.

Un mandat consultatif ayant une large portée sur le régime d'attribution des permis.

Un processus public. Tenue d'audiences publiques accessibles par toutes les parties concernées. Divulgence publique de tout renseignement ou conseil prodigué au ministre, sous réserve des lois en vigueur concernant la protection de la vie privée.

Accent mis sur les problèmes d'allocation à long terme. Dans la mesure du possible, les décisions annuelles concernant les allocations seraient prises dans le cadre du processus intégré de planification de la gestion des pêches, au niveau opérationnel.

Remplacement possible de l'actuel Office des appels relatifs aux permis de pêche du Pacifique. L'actuel Office statue sur les appels interjetés par des pêcheurs isolés pour bénéficier d'un traitement spécial concernant la mise en place et l'application des politiques d'attribution des permis de pêche commerciale et il informe le ministre de ces dossiers. Au fur et à mesure que le nouveau Conseil d'allocation et d'attribution des permis développera son expertise concernant le régime d'attribution des permis et des principes qui en sous-tendent l'application, il devrait progressivement remplacer l'Office des appels relatifs aux permis de pêche du Pacifique.

Parmi les fonctions spécifiques que le Conseil pourrait avoir en matière de pêche au saumon, on peut citer :

- Recommander des modifications appropriées aux allocations établies pour la flottille de pêche commerciale afin que les quotas reflètent les priorités de pêche sélective, et recommander des mesures appropriées pour que soient atteintes les nouvelles allocations;
- Recommander des modifications appropriées aux allocations établies pour la flottille de pêche commerciale afin qu'elles reflètent les changements structurels affectant la composition et la distribution de la flottille;
- Recommander des règlements concernant l'attribution des permis de pêche commerciale, à la demande du ministre. Par exemple, le Conseil pourrait s'attribuer le rôle que jouaient auparavant certains responsables du ministère dans l'élaboration et la proposition des modalités régissant le cantonnement des permis, la limitation à un seul type d'engin et le cumul des permis;
- Émettre des recommandations au sujet de demandes de traitement spécial dans le cadre du régime établi d'attribution des permis;
- Recommander le nombre et le type de permis à retirer en fonction de l'augmentation des ventes de produits de la pêche autochtone ou des allocations découlant des traités.

Le Conseil pourra également jouer un rôle dans :

- L'examen post-saisonnier de l'activité de pêche, pour déterminer si les priorités d'allocation établies et les allocations commerciales visées ont été atteintes;
- La direction des processus d'examen public d'ententes bilatérales d'allocation du saumon entre le ministère et les groupes d'utilisateurs, notamment les projets pilotes de vente des produits de la pêche ou autres ententes à caractère partenarial.