



Fisheries and Oceans
Canada

Pêches et Océans
Canada

Pêches et Océans Canada : Approche de gestion des pêches autochtones dans la Région du Pacifique

Novembre 2014

*Exposé présenté à l'assemblée annuelle
du CPPN, Prince George (C.-B.)*

Canada 



Aperçu de l'atelier

Exposé :

Partie 1 : Renseignements généraux et contexte stratégique

- Aperçu des pratiques et des outils de gestion du MPO utilisés pour les pêches ASR
- Aperçu des programmes autochtones du MPO

Partie 2 : Approche opérationnelle actuellement utilisée pour la gestion des pêches ASR

- Processus régional du MPO utilisé pour l'examen des demandes de changement concernant l'accès aux pêches ASR
- Problèmes rencontrés avec les processus actuels

Discussion :

- Échanges en table ronde et compte rendu





But de l'atelier :



- Échanger de l'information sur les lois, règlements, politiques, lignes directrices et outils du MPO pour la gestion des pêches autochtones à des fins alimentaires, sociales ou rituelles (ASR)
- Connaître votre avis concernant l'approche de gestion utilisée par le MPO pour les pêches autochtones et concernant le processus régional d'examen des demandes de changement relatives à l'accès aux pêches ASR



*Partie 1 : Renseignements généraux et
contexte stratégique*



Renseignements généraux

- La Colombie-Britannique compte 198 Premières Nations, dont la plupart éprouvent un intérêt marqué pour les pêches.
- La capacité de prise et les aspirations de nombreuses Premières Nations sont en hausse, et bon nombre d'entre elles estiment que la réponse du MPO est inadéquate.
- La plupart des règlements, des politiques et des programmes du MPO qui appuient la gestion des pêches ASR ont été mis en place au début des années 1990, à la suite de l'arrêt *Sparrow* (voir annexe 1). P. ex. :
 - *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones*
 - Politique sur la gestion des pêches autochtones
 - Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA)
 - Processus de la CTCB relatif aux traités



Aperçu des politiques et des pratiques du MPO au chapitre des pêches ASR

- La *Loi sur les pêches* confère au ministre des Pêches et des Océans le pouvoir législatif nécessaire à la gestion et à la réglementation de la pêche.
- La conservation des ressources est l'objectif premier du Canada et constitue la priorité absolue ce qui est de l'ensemble des décisions relatives à l'accès et aux allocations.
- Une fois les impératifs de conservation satisfaits, les droits des Premières Nations au chapitre des pêches ASR et les obligations envers elles découlant des traités représentent l'élément prioritaire au moment de la prise des décisions entourant les allocations.
- L'accès aux pêches ASR est détenu collectivement.
- La pêche à des fins ASR constitue une occasion de pêche; elle ne garantit pas l'octroi d'une allocation particulière.
- Les pêches autochtones à des fins ASR sont gérées dans le contexte plus large des plans de gestion intégrée des pêches.
- On reconnaît que tous les utilisateurs des ressources doivent être pris en considération, en tenant compte des totaux autorisés des captures (TAC).
- Les ententes relatives aux pêches favorisent la stabilité des pêches sur le long terme.



Aperçu des politiques et des pratiques du MPO au chapitre des pêches ASR

- Les décisions opérationnelles prises dans les régions en ce qui concerne les pêches ASR devraient tenir compte des facteurs suivants :
 - **différences entre les Premières Nations** (p. ex., différences entre les collectivités sur le plan des besoins, des préférences, du contexte social et culturel, de l'usage communautaire, etc.)
 - **autres Premières Nations pêchant** le même stock ou la même espèce **à des fins ASR**
 - **diversité et abondance des ressources halieutiques présentes** dans la zone de pêche du groupe autochtone ou de la Première Nation
- Lorsqu'un Autochtone ou un groupe autochtone souhaite pratiquer une pêche à des fins ASR dans une zone située en dehors du territoire visé par le permis communautaire de sa collectivité, dans une zone appartenant à un autre groupe autochtone, il peut se voir accorder par ce groupe le droit de pêcher, en vertu du permis communautaire de ce dernier. Les captures sont comptées en fonction de l'allocation accordée en vertu du permis.



Principaux outils opérationnels utilisés pour la gestion des pêches autochtones

- **Ententes de pêche globales**
 - Plans de pêche, allocations et droits d'accès, processus de délivrance des permis communautaires, considérations en matière de gestion
- **Permis communautaires**
 - Limite de captures en vertu du permis, lieux de pêche et restrictions relatives aux engins
- **Plans visant les pêches ASR**
- **Plans de gestion intégrée des pêches**





Programmes autochtones du MPO dans la Région du Pacifique

- Chez les Premières Nations de la Colombie-Britannique, la capacité à gérer les pêches ASR et à participer à l'administration de celles-ci est appuyée, directement et indirectement, par plusieurs programmes autochtones du MPO :
 - **Stratégie relative aux pêches autochtones (1992)**
 - 14 M\$ par année pour maintenir les 86 ententes conclues auprès de 164 Premières Nations de la Colombie-Britannique
 - **Programme de transfert des allocations (1994)**
 - Abandon et réattribution de 421 permis (soit 6,9 % des permis) délivrés à l'échelle de la côte, pour un montant de 87,1 M\$, somme qui est partagée annuellement pour le bien-être économique de 49 Premières Nations
 - **Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques (2004)**
 - 7 M\$ par année pour subventionner 20 organisations de pêche autochtones régionales
 - **Fonds autochtone pour les espèces en péril (2004)**
 - En 2014, environ 540 k\$ ont été alloués aux projets aquatiques à l'échelle nationale
 - **Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique (2007-2015)**
 - 123 M\$ investis pour l'accès aux pêches et 19 M\$ en financement pour le soutien opérationnel, la formation, le mentorat et les navires et engins nécessaires à l'appui de 25 entreprises de pêche commerciale (97 Premières Nations)



Programmes autochtones – Activités de financement

Secteur d'activité	PAGRAO	SRAPA
Opérations de gestion des pêches	6 400 000 \$	7 744 000 \$
Évaluation des stocks	170 000 \$	2 795 000 \$
Surveillance des prises	149 000 \$	1 992 000 \$
Renforcement des capacités	172 000 \$	522 000 \$
Conformité et application de la loi	0 \$	388 000 \$
Gestion et mise en valeur de l'habitat	13 000 \$	354 000 \$
Écloseries	0 \$	349 000 \$
Pêches d'intérêt économique	0 \$	21 000 \$
Total	6 904 000 \$	14 165 000 \$



Quelques-unes des affirmations des Premières Nations

- La prise des décisions concernant les allocations à des fins ASR doit se faire de façon transparente.
- La détermination des allocations doit être basée sur le « paquet de poissons », les besoins et la population, et non sur l'historique des captures.
- On doit tenir compte du fait que les Premières Nations pêchent parfois dans le territoire des autres, en raison des catastrophes naturelles et de questions liées à l'abondance et à la conservation.
- On a besoin d'un processus permettant de déterminer comment répartir les prises entre les Premières Nations.
- Le MPO n'a aucun pouvoir en ce qui concerne la gestion des pêches ASR.
- Les chefs de chaque bande doivent être présents pendant les consultations.
- Les Premières Nations affirment qu'elles ne peuvent pas avoir accès aux pêches ASR dans les zones anciennement visées par un permis, en raison de la diminution des ressources à ces endroits.
- Le MPO doit appliquer ses politiques et ses pratiques de gestion de façon uniforme.
- On a besoin d'être rassuré quant au fait que la direction rendra les pêches ASR accessibles, de façon prioritaire.



Quelques-uns des problèmes rencontrés par le MPO sur le plan de la gestion des pêches ASR

- Connaissance limitée de la méthode utilisée par les Premières Nations pour déterminer leurs besoins au chapitre des pêches ASR
- Manque de données fiables sur les pêches des Premières Nations pour bon nombre d'espèces
- Hausse des demandes déposées par les Premières Nations visant à avoir accès à d'autres zones de pêche, et augmentation des niveaux d'allocation
- Manque de données détaillées sur les évaluations des stocks, ce qui empêche d'appuyer de façon continue les pêches locales des Premières Nations
- Manque de structures bien définies au chapitre de la gouvernance et manque de processus consultatifs et de planification pour les Premières Nations ayant un mandat, pour l'ensemble des espèces et des zones





Recommandations de la Commission Cohen en lien avec les pêches ASR

- « ...le ministre des Pêches et des Océans a le pouvoir ultime en ce qui a trait aux décisions concernant la conservation et la gestion des pêches (sous réserve des dispositions du Traité sur le saumon du Pacifique) dans les domaines de compétence fédérale. »
- « Après les consultations avec les Premières Nations, le ministère des Pêches et des Océans devrait formuler une définition de travail précise relativement aux pêches ASR et évaluer les allocations à des fins ASR actuelles et les ajuster, au besoin, en fonction de cette définition. »
- « ...le ministre des Pêches et des Océans devrait encourager les Premières Nations à lui fournir de l'information sur leurs pratiques, leurs coutumes et leurs traditions qui orientent la détermination de leurs besoins alimentaires, sociaux et rituels. »





*Partie 2 : Approche opérationnelle actuellement utilisée
pour gérer les pêches ASR dans la Région du Pacifique*



Cadre régional régissant l'accès aux pêches ASR

Objectif du cadre :

Fournir aux employés une méthode opérationnelle uniforme et un ensemble commun de critères leur permettant de répondre aux requêtes des Premières Nations visant à :



- pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles (ASR) dans des **zones** dont l'accès n'a jamais été autorisé en vertu d'un permis communautaire
- **augmenter leur allocation**, obtenir une **allocation pour une « nouvelle »** espèce ou changer le **type d'engin** de façon à augmenter le nombre de captures



Cadre régional régissant l'accès aux pêches ASR

1. **Contrat préexistant et utilisation continue** *(ce critère s'applique seulement aux demandes visant à modifier l'accès à une zone de pêche)*
 - tout renseignement antérieur sur votre contrat préexistant et vos pratiques de pêche courantes
2. **Besoins des communautés des Premières Nations au chapitre des pêches ASR**
 - Besoins alimentaires et études sur la nutrition
 - Renseignements sur les captures, pour l'ensemble des espèces
 - Allocations actuelles, pour l'ensemble des espèces
 - Disponibilité des espèces à l'échelle locale
 - Tout autre renseignement sur le moyen utilisé pour déterminer l'allocation actuelle des Premières Nations et sur l'utilisation actuelle de celle-ci





Cadre régional régissant l'accès aux pêches ASR : Principaux critères

3. Préoccupations au chapitre de la conservation

- Raisons pour lesquelles les communautés ne parviennent pas à répondre à leurs besoins
- Fermetures et problèmes rencontrés par la division de l'évaluation des stocks et la Direction des sciences

4. Autres objectifs législatifs réguliers

- P. ex., autres droits établis ou éventuels des Premières Nations sur le plan de la santé et de la sécurité
- Effets négatifs potentiels sur l'accès aux pêches ASR pour les autres Premières Nations

5. Capacité de gestion

- P. ex., surveillance des pêches et déclaration des prises, stratégies de conformité et d'application de la loi, règles de contrôle des prises, plans de gestion, etc.



Cadre régional régissant l'accès aux pêches ASR : Procédures



1. La demande du chef ou du représentant officiel de la bande est reçue
2. Le MPO évalue la demande
3. Le MPO demande à la Première Nation le plus de renseignements possible et propose de la rencontrer
4. Le MPO consulte les Premières Nations susceptibles d'être touchées
 - Déterminer la portée de l'obligation de consulter (qui va de l'émission d'un avis à la proposition d'un arrangement) en évaluant la solidité de la revendication visant des droits ancestraux ou issus de traités et l'ampleur de l'impact potentiel sur ces droits
5. Le MPO prend une décision
6. Les Premières Nations sont informées de la décision par le personnel du secteur



Problèmes rencontrés avec le processus actuel

- Manque de renseignements sur les droits ancestraux revendiqués par les autres Premières Nations, leurs zones de pêche, leurs allocations, etc.
- Préoccupation concernant les effets cumulatifs et les répercussions générales sur la ressource
- Application des protocoles traditionnels
- Ne favorise pas la participation des Premières Nations dans le processus de gestion des pêches ASR
- Capacité d'encourager la participation et préparation des postes





Période de discussion

- À vos tables
- 15 minutes pour discuter de chaque question (3)
- 5 minutes pour résumer et inscrire vos réponses par ordre de priorité sur le tableau à feuilles mobiles
- 5 à 7 minutes pour présenter vos trois recommandations principales pour chaque question



Photo : Agent des pêches inspectant des prises de crabe à bord d'un bateau de pêche



Période de discussion

- Le MPO souhaite connaître votre avis relativement aux questions suivantes :



1. Comment le MPO pourrait-il améliorer ses pratiques régionales de gestion des pêches ASR?
2. Quels facteurs précis le MPO devrait-il prendre en considération au moment de l'examen des demandes de changement visant les allocations de pêche ASR?
3. Qui le MPO devrait-il consulter, et de quelle façon (p. ex., en ce qui a trait aux effets négatifs potentiels des décisions du MPO concernant un changement dans l'accès aux pêches ASR des Premières Nations)?



Fisheries and Oceans
Canada

Pêches et Océans
Canada

ANNEXES



Principales lois du MPO

Loi constitutionnelle de 1867

- Le paragraphe 91(12) confère au gouvernement fédéral les compétences relatives aux « pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur ».
- Le paragraphe 35(1) reconnaît et affirme les droits ancestraux et découlant de traités des peuples autochtones du Canada. Par conséquent, le MPO gère les pêches conformément à la protection que la Constitution accorde aux droits ancestraux et issus de traités.

Loi sur les pêches

- Cette loi décrit les pouvoirs permettant de réglementer l'accès aux pêches, de gérer les conditions relatives à la pêche et d'élaborer, mettre en œuvre et en application les règlements connexes.

Loi sur le ministère des Pêches et des Océans

- Cette loi décrit les pouvoirs, les devoirs et les fonctions du ministre et autorise ce dernier à conclure des ententes avec toute province (ou organisme provincial) dans le cadre des programmes des pêches.

Loi sur les océans

- En vertu de cette loi, le ministre doit diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'« une stratégie nationale de gestion des écosystèmes estuariens, côtiers et marins » des eaux faisant partie du Canada (article 29) et l'élaboration et la mise en œuvre de « plans pour la gestion intégrée de toutes les activités ou mesures qui s'exercent ou qui ont un effet » dans les océans du Canada (article 31). La *Loi sur les océans* énonce les trois principes sur lesquels la stratégie nationale doit être basée, à savoir le développement durable, la gestion intégrée et l'approche de précaution (article 30).

Loi sur les espèces en péril (LEP)

- Cette loi vise à « prévenir la disparition – de la planète ou du Canada seulement – des espèces sauvages (incluant les espèces aquatiques), à permettre le rétablissement de celles qui, par suite de l'activité humaine, sont devenues des espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées, et à favoriser la gestion des espèces préoccupantes pour éviter qu'elles ne deviennent des espèces en voie de disparition ou menacées.



Principaux règlements du MPO

Règlement de pêche (dispositions générales)

- Ce règlement régit les activités économiques des pêches et s'applique à toutes les pêches (pêches commerciales, récréatives et communautaires autochtones). Il contient des dispositions portant sur l'établissement et la modification des périodes de fermeture des différentes pêches, les quotas de pêche, les limites de taille et de poids du poisson, les permis et enregistrements, l'identification des bateaux et des engins de pêche ainsi que les observateurs.

Règlement de pêche du Pacifique (1993)

- Ce règlement s'applique aux pêches commerciales; les dispositions de sa partie VI régissent la pêche au saumon.

Règlement sur les secteurs d'exploitation des pêcheries du Pacifique (2007)

- Ce règlement établit la ligne de démarcation et divise les eaux de pêche canadiennes de l'océan Pacifique en secteurs et sous-secteurs d'exploitation.

Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones (1993)

- Ce règlement porte sur la délivrance des permis communautaires aux organismes autochtones et sur les conditions associées à ces permis qui servent à réglementer les activités de pêche communautaires.

Règlement du Pacifique sur l'aquaculture

- Ce règlement vise à fournir un cadre juridique conforme au mandat du Ministère qui consiste à gérer l'aquaculture et à protéger le poisson sauvage et son habitat.



Politique sur la gestion des pêches autochtones (1993)

Cette politique décrit les éléments clés de l'orientation stratégique du MPO :

- La pêche autochtone doit être pratiquée dans les zones autrefois exploitées par les groupes autochtones des Premières Nations.
- Les occasions de pêche autochtone doivent être accordées à la Première Nation qui a par le passé occupé et exploité la zone en question.
- La Première Nation doit gérer les occasions de pêche de façon à faire profiter la collectivité (ses membres) plutôt que la bande elle-même.
- La pêche autochtone à des fins ASR doit être la priorité numéro un parmi les utilisations, après la conservation.
- La pêche autochtone pratiquée à ces fins ne doit être limitée que pour atteindre un objectif de conservation valable visant à procurer aux autres peuples autochtones assez de poisson aux fins de consommation, atteindre un objectif valable au chapitre de la santé ou de la sécurité ou atteindre un autre objectif impérieux et réel.
- Le MPO doit mener des consultations en ce qui concerne les allocations.
- Les renseignements sur la taille des collectivités (y compris le nombre de membres au sein de la bande, mais possiblement d'autres renseignements), les prises récentes capturées dans le cadre des pêches alimentaires et les tendances à ce chapitre, les préférences actuelles sur le plan de la nourriture et l'utilisation et la disponibilité d'autres aliments peuvent servir à déterminer de façon rationnelle les besoins alimentaires des membres de la collectivité représentés par la Première Nation.



Autres politiques et lignes directrices clés du

MPO

- Lignes directrices relatives à la délivrance des permis octroyés en vertu du Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones (RPPCA)
 - Ces directives décrivent et viennent normaliser le processus de délivrance des permis du MPO. On s'en sert également pour élaborer, examiner et délivrer de façon efficace les permis communautaires. Ces lignes directrices rappellent que la délivrance d'un permis en vertu du RPPCA ne signifie pas qu'un groupe autochtone donné est autorisé à pêcher en vertu d'un droit ancestral ou issu de traités. Le permis est plutôt un outil qui facilite la gestion des pêches et qui favorise la conservation des ressources halieutiques, contribuant ainsi à promouvoir la stabilité des pêches.
- Cadre intégré des politiques autochtones : période 2005-2010
 - Ce cadre sert à orienter les employés du MPO en ce qui concerne le renouvellement des politiques et des programmes du MPO visant les Autochtones, à fournir une orientation stratégique pour l'élaboration des lignes directrices et des programmes opérationnels et à orienter le MPO dans ses discussions et sa collaboration avec les autres organismes fédéraux, les provinces, les territoires, les intervenants et les groupes autochtones.
- Harvesting of Excess Pacific Salmon to Spawning Requirements Operational Policy (1993)
 - Ce document décrit les priorités visant à assurer la disponibilité du poisson, la priorité numéro un étant d'utiliser les surplus pour répondre aux besoins en suspens en matière de poisson de consommation, besoins qui ne peuvent être satisfaits par l'entremise des pêches approuvées à l'article 35.
- Politique de répartition du saumon du Pacifique (1999)
 - Cette politique porte sur les différentes espèces de saumon et les divers types de pêche pratiqués dans les secteurs. Elle décrit une série de « principes de répartition ».
- Cadre stratégique pour la surveillance des pêches et la déclaration des prises
 - Ce cadre fait partie des outils du Cadre pour la pêche durable et servira à orienter les activités de surveillance des pêches et de déclaration des prises pour les pêches dans le Pacifique.