

# Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique

**DOCUMENT DE TRAVAIL**



**NATIONAL INDIGENOUS  
FISHERIES INSTITUTE**

Indigenous Program Review

**INSTITUT NATIONAL DES  
PÊCHES AUTOCHTONES**

Examen des programmes autochtones

[pechesautochtones.ca](http://pechesautochtones.ca)

## Aperçu du programme

Dans l'affaire *R. c. Marshall (1999)*, la Cour suprême du Canada a statué que les Micmacs et les Malécites de la côte Est détiennent des droits issus de traités de mener des activités de chasse, de pêche et de cueillette dans le but de s'assurer une subsistance convenable. Ces droits sont détenus par la communauté dans son ensemble et non par des particuliers. Plus tard en 1999, la Cour a précisé que ces droits ne sont pas sans limites et que les activités de pêche des Autochtones pourraient être réglementées s'il est justifié de le faire à des fins de conservation ou pour atteindre d'autres objectifs publics d'importance.

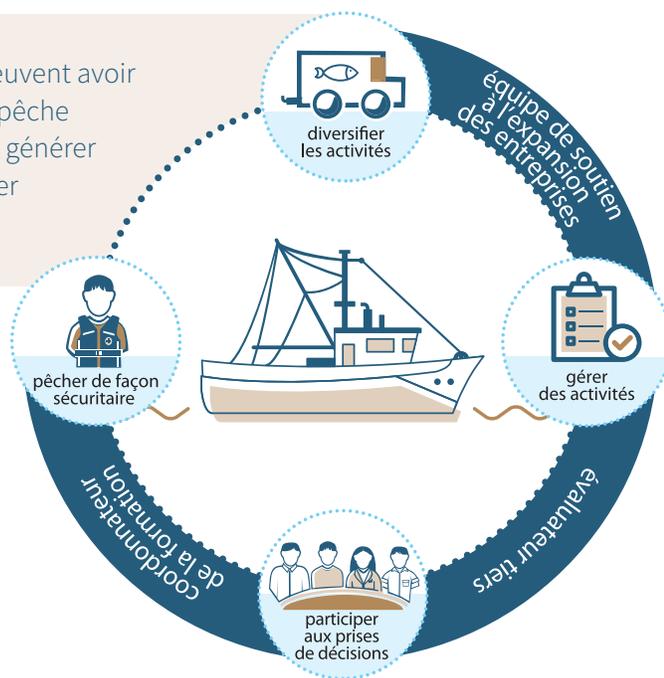
Pour répondre à ce jugement, Pêches et Océans Canada a lancé l'Initiative de l'après-*Marshall* et a commencé à négocier des ententes sur les pêches avec les 34 Premières Nations participantes. Même si le programme était censé prendre fin en mars 2004, il a été prolongé de trois ans en vue de donner au Ministère plus de temps pour conclure des ententes. Deux programmes de soutien à court terme ont également été mis en place afin d'aider les Premières Nations participantes à gérer leurs activités de pêche et à pêcher de façon sécuritaire.

En 2007, l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique a été lancée en vue de tirer parti des investissements effectués par l'Initiative de l'après-*Marshall*. Le programme fournit aux Premières Nations participantes les moyens d'élaborer et d'exploiter les entreprises de pêche commerciale florissantes, ainsi que de participer plus efficacement à la gestion des pêches. Il adopte également une approche unique en matière de prestation de programme, soit : avoir recours aux organisations autochtones et à une équipe de soutien à l'expansion des entreprises hautement qualifiée qui ne relève pas du gouvernement.

Bien que la participation au programme soit volontaire, trente-trois des trente-quatre Premières Nations admissibles y participent. Chaque communauté a élaboré son plan d'activités qui définit l'orientation stratégique de son entreprise de pêche commerciale et de ses activités connexes.

L'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique a été conçue sous la forme d'un programme quinquennal. Elle a été renouvelée tous les ans par la suite, jusqu'à ce que le programme devienne permanent dans le cadre du Budget de 2017. Les Premières Nations participantes sont situées au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et en Gaspésie, au Québec. Leurs entreprises de pêche commerciale prospèrent, générant 110 millions de dollars de recettes brutes chaque année et créant 1 675 emplois locaux.

Les collectivités peuvent avoir une entreprise de pêche commerciale pour générer des revenus et créer des emplois



## Objectifs du programme

- 1.** tirer le meilleur parti possible de l'accès existant en vue d'optimiser le rendement économique
- 2.** suivre la formation nécessaire pour pêcher en toute sécurité et exploiter efficacement les navires
- 3.** acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour gérer les entreprises de pêche
- 4.** renforcer la capacité nécessaire pour répondre de façon indépendante aux besoins futurs en matière d'entreprise et de formation

## Sommaire de l'examen documentaire

L'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique a mis en application les leçons retenues par le Ministère lorsque ce dernier a administré l'Initiative de l'après-Marshall et ses programmes de soutien.

Par exemple, une série de procédures et de lignes directrices claires ont été élaborées pour le nouveau programme et ont été rendues accessibles aux membres du personnel et aux participants du programme dès le début. Cela comprend l'élaboration d'un guide sur la présentation des rapports à l'intention des communautés qui ont conclu des ententes de contribution.

En 2010, une évaluation exhaustive de l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique a révélé que le programme atteignait ses objectifs et permettait aux Premières Nations de profiter de plusieurs façons :

- améliorer les compétences des membres de la communauté pour pêcher de façon sécuritaire et avec succès

- augmenter la capacité de gestion opérationnelle des entreprises de pêche commerciale
- créer des structures de gouvernance solides dans les entreprises de pêche commerciale
- élargir leur accès aux possibilités de développement et de diversification des entreprises
- renforcer la capacité en offrant un financement aux coordonnateurs de liaison avec les pêches commerciales
- améliorer les relations avec Pêches et Océans Canada et les intervenants des pêches

L'évaluation a également révélé que le programme faisait des progrès afin d'accroître la participation communautaire à la cogestion de la ressource, d'améliorer la capacité des Premières Nations à participer pleinement aux pêches commerciales et de générer des retombées économiques en créant des emplois locaux. À cette époque, vingt-six Premières Nations participaient au programme, dont vingt-quatre avaient préparé des plans d'activités et de formation pour leur entreprise de pêche commerciale. En outre, 12 des 26 Premières Nations participantes avaient des structures de gouvernance documentées et 15 d'entre

elles avaient commencé à utiliser un nouveau système de gestion des pêches. De plus, plus de 84 emplois ont été créés.

Lorsque l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique a fait l'objet d'une deuxième évaluation en 2015, le programme s'est tout de même révélé efficace pour aider les 32 Premières Nations participantes à renforcer leur capacité de gestion, d'expansion et de diversification de leurs entreprises de pêches commerciales. Sept de ces entreprises ont atteint le statut d'entreprise « durable », mais les membres du personnel du Ministère préviennent que la capacité nécessaire pour essuyer un grave revers, tel qu'une réduction importante du nombre de captures autorisées, une forte baisse du prix du marché ou la perte de leur coordonnateur des pêches, était encore en cours d'élaboration.

L'évaluation de 2015 ne comptait qu'une seule recommandation pour améliorer le programme : élaborer, en consultation avec les Premières Nations participantes, un processus clair et par étapes en vue d'aider les entreprises de pêche commerciale participantes à faire la transition vers l'autonomie. L'évaluation a également recommandé d'utiliser les pratiques exemplaires du programme pour orienter la conception des futures initiatives.

L'une des grandes forces du modèle de l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique est sa souplesse qui lui permet d'intervenir dans toute une gamme de situations communautaires. Le rapport d'évaluation du programme, *An Atlantic Fishing Tale (1999-2011)*, préparé par un tiers, souligne également les principes suivants :

- la participation volontaire
- la confidentialité des renseignements exclusifs
- une cloison entre l'entrepreneur et le gouvernement et entre l'entrepreneur et le client
- la consultation continue et systématique avec les clients
- les services consultatifs par une équipe hautement qualifiée de soutien à l'expansion des entreprises
- les étapes et les liens dans la conception du programme afin de renforcer et d'évaluer les compétences au fil du temps
- la simplicité et la clarté dans toutes les communications du programme
- les résultats axés sur le rendement et contrôles de gestion étroits

L'équipe de soutien à l'expansion des entreprises est particulièrement reconnue comme un atout clé du programme. Ses membres hautement spécialisés sont indépendants du gouvernement et relèvent du Ulnooweg Development Group,

une société d'investissement dans la région de l'Atlantique qui existe depuis plus de 30 ans pour les Premières Nations micmaques et malécites. L'équipe offre un éventail de services pour aider les communautés des Premières Nations :

- préparer des plans d'activités et des plans de pêche ou des plans opérationnels
- déterminer la faisabilité des nouvelles idées de projets en fournissant une analyse consultative et concrète
- évaluer les propositions et les rapports concernant les études et les évaluations de planification des activités
- adopter des stratégies et des pratiques de gestion exemplaires pour améliorer leurs entreprises de pêche
- préparer des propositions pour obtenir des fonds d'autres sources pour de nouvelles initiatives d'élaboration de projets
- mettre en œuvre des plans d'action de gestion de projets avec une structure qui permet d'assurer le suivi des progrès réalisés dans le cadre d'un projet

L'équipe a également joué un rôle déterminant dans la promotion de l'adoption du système de gestion des pêches par les Premières Nations, permettant ainsi aux gestionnaires des pêches de faire le suivi des résultats opérationnels des entreprises de pêche et de comparer les données historiques. De plus, l'équipe a collaboré avec le Nova Scotia Community College afin d'élaborer une formation sur la gestion des entreprises de pêche qui couvre ce qui suit :

- la prise de décisions éclairées en utilisant un système de gestion des pêches
- une introduction à la gestion financière à l'intention des gestionnaires des pêches
- la gestion opérationnelle des pêches
- la planification stratégique des activités
- la gestion de projets à l'intention des gestionnaires des pêches
- la gestion des ressources humaines

L'équipe de soutien à l'expansion des entreprises est dotée d'une expertise dans l'industrie de la pêche et d'une expertise dans les processus de développement communautaire. En 2010, un spécialiste de l'aquaculture et un spécialiste de la transformation et de la commercialisation du poisson se sont joints à l'équipe afin d'aider cette dernière à s'acquitter de ses responsabilités lorsque l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique a été lancée. En 2013, un autre conseiller en aquaculture s'est joint à l'équipe avec l'appui de l'Initiative d'aquaculture autochtone au Canada.

L'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique était une initiative de partenariat stratégique qui a tiré parti du succès de l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique avec d'autres partenaires fédéraux de développement économique et sources de financement. Lorsque l'initiative a pris fin en 2013, 22 nouvelles entreprises liées à la pêche ont été lancées par des participants autochtones dans les domaines de la production de l'aquaculture, de la commercialisation, du transport, de la réparation de navires et de la production de glace, affichant des ventes annuelles prévues de 27,8 millions de dollars et comptant 252 emplois communautaires.

La diversification des pêches constitue l'un des moyens de rendre une industrie autochtone de la pêche plus solide, plus concurrentielle et plus prospère. Les participants dans l'industrie, les praticiens de l'aquaculture et d'autres parties intéressées se sont réunis en 2011 afin d'examiner d'autres occasions et de trouver des moyens de régler les problèmes soulevés dans le cadre d'un événement, soit le Forum national sur les pêches et l'aquaculture autochtones. L'événement s'est avéré d'une si grande utilité qu'une deuxième édition s'est déroulée en 2012 et une troisième en 2017.

Les participants à l'événement ont conclu qu'il existait un besoin continu de formation et de développement des compétences pour l'industrie afin que celle-ci soit en mesure de demeurer souple, de s'adapter et de répondre aux tendances et aux marchés en pleine évolution. L'accès au marché et le développement, y compris la valorisation et les marchés à créneaux, ont été identifiés comme des occasions importantes, tandis que l'obtention de financement a été signalée comme un défi fondamental. Les activités d'aquaculture ont également été reconnues comme une possibilité industrielle, mais les participants ont fait remarquer leur concurrence avec les pêches sauvages et voulaient participer de manière significative à la gestion de l'aquaculture et à l'élaboration des politiques.

Afin de régler ces enjeux prioritaires, les recommandations des participants sont les suivantes :

- l'industrie et les gouvernements doivent travailler en collaboration, y compris avec les établissements spécialistes de la formation et d'autres partenaires, afin d'être en mesure de comprendre pleinement les normes en matière de formation et de cerner les programmes de formation
- la différenciation et la valorisation des produits aux fins des marchés à créneaux seront soutenues par les gouvernements et l'industrie, incluant la collaboration d'Agriculture et Agroalimentaire Canada
- les gouvernements et l'industrie devraient encourager les communautés autochtones et travailler en collaboration avec elles afin d'étudier des idées, comme la mise en commun des risques et les partenariats, visant à résoudre les enjeux relatifs à l'obtention de financement

Deux initiatives fédérales ayant été annoncées en 2017 visent à aborder les enjeux relatifs à l'accès aux marchés et à l'obtention de financement. Une partie du Fonds des pêches de l'Atlantique (325 millions de dollars), par exemple, servira à accroître la capacité de l'industrie canadienne du poisson et des produits de la mer à développer les marchés existants et à accéder à de nouveaux marchés. Les personnes faisant partie d'un projet pilote dans la région de l'Atlantique examinent également un outil d'investissement commun des Premières Nations afin de permettre aux entreprises de pêche autochtones d'obtenir plus facilement du financement.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Les solutions d'obtention de financement sont examinées dans un document de travail distinct.

## Planification du renouvellement du programme

En mai 2017, les partenaires de prestation conjointe de l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique ont tenu une séance spéciale de planification du renouvellement du programme avec le Ulnooweg Development Group, l'équipe de soutien à l'expansion des entreprises, le comité consultatif technique et le comité d'examen des demandes du programme et un évaluateur tiers.

Les participants ont souligné l'importance de renouveler le programme, car les entreprises de pêche commerciale seraient maintenant capables de préparer des plans pluriannuels pour diversifier et élargir les activités de pêche côtière et hauturière et, possiblement, d'établir des partenariats avec d'autres entreprises. Ils ont également indiqué que la permanence du programme fournirait l'assurance aux institutions financières et aux investisseurs que les entreprises de pêche commerciale ont accès à un financement stable.

Afin de se préparer au renouvellement, les participants ont discuté de la façon dont le programme pourrait continuer à évoluer en :

- encourageant les gestionnaires d'entreprise à revoir leurs plans d'affaires avec l'équipe de soutien à l'expansion des entreprises pour établir de nouveaux objectifs et déterminer l'élément le plus important pour garantir le succès et la viabilité de l'entreprise
- trouvant des occasions de mise en marché similaires au Forum national sur les pêches et l'aquaculture autochtones afin de présenter les gestionnaires d'entreprise à d'autres joueurs de l'industrie
- améliorant la qualité des demandes de financement pour rendre le processus d'examen plus rapide et facile, y compris les propositions de projet d'aquaculture
- veillant à ce que le programme soit souple pour mieux répondre aux besoins particuliers des entreprises de pêche commerciale émergentes, durables et en progression
- augmenter la disponibilité et la durée de contact entre l'équipe de soutien à l'expansion des entreprises et les communautés
- poursuivre l'élaboration continue du programme de stagiaires en gestion d'entreprise de pêche pour augmenter sa portée et son accessibilité
- encourager l'utilisation accrue du logiciel du système de gestion des pêches, y compris pour les projets d'aquaculture, et rechercher des moyens de continuer d'améliorer ce logiciel

## Commentaires de la commission d'examen des programmes autochtones

Les cadres autochtones ayant de l'expérience dans les pêches et les programmes d'aquaculture étaient d'avis que la formation et le développement des compétences demeurent des enjeux pour l'industrie, puisque la formation est généralement suivie sur une base individuelle et le développement des compétences, quant à lui, n'est pas établi en fonction d'un cheminement de carrière précis.

Ces cadres ont recommandé qu'on adopte une approche nationale en matière de formation et de développement des compétences et que l'approche en question soit harmonisée en fonction des structures des programmes autochtones.

***L'objectif devrait être la mise sur pied de pêches exploitées par des Premières Nations.***

Ils croient également qu'une approche nationale serait bénéfique en vue d'élaborer des processus par étape pour les entreprises de pêche commerciale dans leur transition vers la durabilité. Dans cet ordre d'idée, les cadres ont insisté sur l'importance d'établir des critères vraiment précis en ce qui a trait aux jalons d'avancement des programmes. Ils ont également recommandé de préparer des documents d'information en vue d'expliquer aux entreprises de pêche commerciale et aux communautés les raisons pour lesquelles le fait de demeurer au sein de certaines parties du programme peut limiter les occasions d'affaires et entraver la croissance et la réussite de l'entreprise.

En adéquation avec les recommandations formulées par les participants des forums nationaux sur les pêches, les cadres autochtones ont mentionné que les partenariats étaient essentiels afin d'aider les entreprises de pêche commerciale et les communautés autochtones à tirer parti des nouvelles occasions qui se présentent et de relever les défis auxquels ils sont confrontés. Ils ont recommandé d'utiliser l'Initiative de partenariat stratégique afin d'élaborer et de financer de nouveaux projets, puisqu'elle a déjà fait ses preuves au sein de l'industrie pour obtenir des résultats.

***L'obtention de financement et l'accès aux marchés demeurent des enjeux à examiner.***

## Expérience des administrateurs de programmes de Pêches et Océans Canada

Le personnel de Pêches et Océans Canada qui participe aux activités quotidiennes de l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique insiste sur l'importance que les plans d'expansion des entreprises et les plans de formation relative à la pêche ont eue sur l'évolution des entreprises de pêche commerciale pendant la durée du programme. Les efforts de l'équipe soutien à l'expansion des entreprises et des conseillers en formation relative à la pêche dans ces zones se sont avérés particulièrement efficaces.

Les membres du personnel ont déclaré qu'ils reçoivent régulièrement des propositions de financement faisant référence aux documents de planification d'une entreprise et démontrant clairement ce qu'est la planification de l'avenir. De plus, les plans de formation relative à la pêche décrivent la formation requise pour que les membres des Premières Nations acquièrent les compétences et les accréditations dont ils ont besoin pour la pêche commerciale en tant que membres d'équipage ou capitaines – ou pour fournir un bon rendement dans d'autres emplois créés par le programme.

Toutefois, les représentants ministériels ont également reconnu que la formation constituait un besoin continu puisque la navigation du navire, les engins de pêche, les membres d'équipage et l'industrie en elle-même sont en constante évolution. Ils ont également été clairs sur le fait que même si l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique vise à créer des entreprises de pêche commerciale autonomes, la durabilité peut varier d'une entreprise à une autre. À cet égard, le personnel insiste sur le fait que certaines entreprises pourraient encore bénéficier du soutien du programme pour commercialiser leurs produits, trouver de nouvelles possibilités dans la chaîne de valeur des pêches et devenir plus attrayantes pour les institutions financières et les investisseurs.

# Points de discussion

Dès le début, l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique était reconnue comme étant un programme de développement économique fructueux. Celle-ci a eu l'avantage d'appliquer les leçons retenues des programmes antérieurs. L'Initiative a également adopté une approche novatrice à l'égard de la planification et de la conception de programmes, ce qui a entraîné l'élaboration de plusieurs composantes d'exécution novatrices qui sont maintenant considérées comme des modèles pour les futurs programmes autochtones.

L'examen documentaire démontre que le programme pourrait encore bénéficier de certaines améliorations, notamment ce qui suit :

- la souplesse nécessaire pour répondre aux différents besoins des nouveaux participants et des entreprises de pêche commerciale nouvelles, existantes ou en développement
- une bonne compréhension des facteurs de réussite des points de vue de l'entreprise et de la communauté
- un accent accru sur les occasions de partenariat qui répondent aux priorités de l'industrie
- la satisfaction des besoins en formation continue de la façon la plus efficace possible

Le présent document de travail vise à explorer de quelle manière ces améliorations peuvent être mises en œuvre en sollicitant des commentaires sur les questions ci-dessous :

## Mises en œuvre de programme

1. Comment les besoins d'expansion de votre entreprise peuvent-ils être mieux satisfaits? Voyez-vous des modifications à apporter à la structure ou aux services actuels? Dans l'affirmative, veuillez inscrire vos idées.

## Améliorer la mesure du rendement

2. Comment définissez-vous le succès de votre entreprise de pêche commerciale? La réussite est-elle évaluée en fonction du profit, du nombre d'employés autochtones, de la capacité de tirer parti des occasions de créer une entreprise dérivée,

de la contribution au développement communautaire, de tout ce qui précède ou d'autre chose? Énumérez tous vos facteurs de succès.

3. Comment votre entreprise de pêche commerciale évalue-t-elle ses gestionnaires fonctionnels en ce qui concerne leurs compétences et leur capacité de réaliser les priorités de l'entreprise? Par exemple, mesure-t-on leur rendement en ce qui a trait à la création d'emplois et à la diversification des affaires? Existe-t-il (ou devrait-il exister) des normes permettant d'évaluer leurs compétences, leur perfectionnement professionnel et leur contribution à la création d'emplois et à la diversification des affaires?
4. Quels changements feriez-vous au système de gestion des pêches pour mieux servir votre entreprise de pêche commerciale?

## Tirer parti des occasions de partenariat

5. Si vous pouviez obtenir du financement à un taux raisonnable, souhaiteriez-vous participer?
6. De quelle manière l'équipe de soutien à l'expansion des entreprises devrait-elle se préparer pour utiliser la partie du Fonds des pêches de l'Atlantique affectée à l'accès aux marchés et au développement des marchés au profit de votre entreprise de pêche commerciale?
7. Êtes-vous parvenu à accéder à d'autres programmes fédéraux ou provinciaux dans le passé pour faire progresser ou développer les activités de votre entreprise de pêche commerciale? Dans l'affirmative, quels étaient ces programmes?

## Répondre aux besoins en matière de formation

8. Quel type(s) de formation(s) les pêcheurs et les propriétaires d'entreprise de pêche commerciale ont-ils encore besoin? Avez-vous participé à l'un des programmes de formation sur la gestion d'entreprise? Le cas échéant, avez-vous des suggestions d'amélioration?
9. Quel montant du budget opérationnel de votre entreprise de pêche commerciale resterait disponible à d'autres priorités dans l'éventualité où vos pêcheurs seraient en mesure de participer à une formation nationale? Est-il plus avantageux de recevoir des fonds d'une autre source aux fins de la formation ou de former un partenariat afin de tirer parti de la formation accessible?