

Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique

DOCUMENT DE TRAVAIL



**NATIONAL INDIGENOUS
FISHERIES INSTITUTE**

Indigenous Program Review

**INSTITUT NATIONAL DES
PÊCHES AUTOCHTONES**

Examen des programmes autochtones

pechesautochtones.ca

Aperçu du programme

L'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique repose sur les travaux de réforme des pêches entrepris par Pêches et Océans Canada en réponse aux rapports de 2004 du Groupe des Premières Nations sur les pêches et du Groupe de travail conjoint sur les pêches après la conclusion de traités.

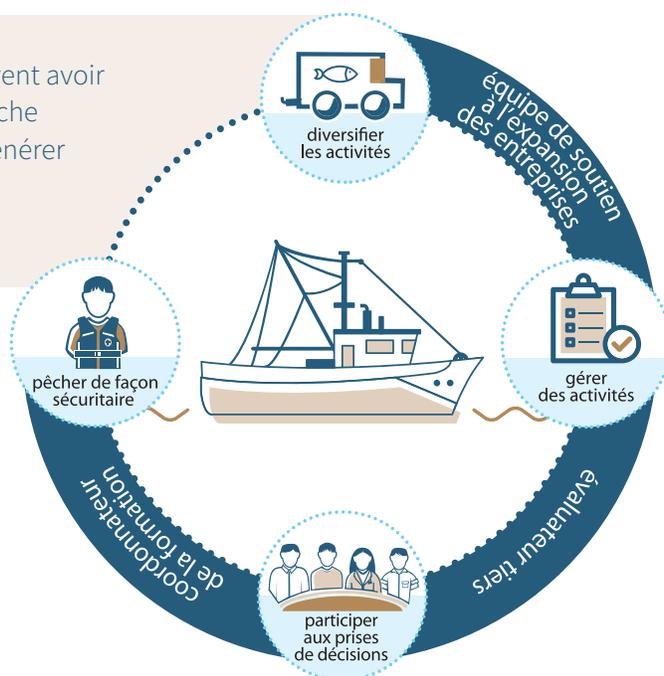
Le programme a également bénéficié d'un certain nombre d'investissements qui avaient été effectués par Pêches et Océans Canada dans le cadre de programmes économiques antérieurs. Ces derniers comprennent le Programme pilote de retrait des permis de pêche commerciale dans le Pacifique, le Programme de transfert des allocations et le Programme d'achat d'engins de pêche sélective pour les Premières Nations, entre autres.

L'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique appuie la participation des Premières Nations dans les pêches commerciales en Colombie-Britannique en les aidant à créer des entreprises de pêches durables et en favorisant leur participation dans les processus décisionnels en matière de gestion des pêches.

Bien que le programme ait été conçu en se fondant sur quatre composantes au départ, il se concentre à présent sur le développement des entreprises. On adopte également la même approche en matière de prestation de programme que celle utilisée dans la région de l'Atlantique, 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.

L'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique a été lancée 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 25 entreprises de pêches commerciales de la Colombie-Britannique comptent 97 groupes autochtones, génèrent 40,2 millions de dollars de recettes brutes chaque année et créent 1 100 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 du Pacifique ne fut pas le premier programme économique de Pêches et Océans Canada à l'appui des Premières Nations en Colombie-Britannique.

En effet, le Programme pilote de ventes lancé en 1992 visait à aider les participants à atteindre l'autosuffisance économique en autorisant la vente du saumon du Pacifique au sein de trois secteurs riverains, soit le cours inférieur du fleuve Fraser, la rivière Skeena et le passage Alberni / rivière Somass sur la côte ouest de l'île de Vancouver. Les limites de récolte ont été négociées avec les groupes autochtones en se fondant sur les données historiques sur les prises et sur les considérations relatives à la gestion des pêches.

Le Programme de retrait des permis de pêche commerciale dans le Pacifique a également été lancé en 1992. Ce programme pilote mettait à l'essai des manières de réduire la capacité de capture supérieure au sein de la flottille commerciale afin que les pêches des exploitants commerciaux ne subissent pas d'effets négatifs en raison des privilèges accordés aux groupes autochtones. En s'appuyant sur le succès de ce programme pilote, le Programme de transfert des allocations a été ajouté à la Stratégie relative aux pêches autochtones.

Le Programme de transfert des allocations permettait de racheter les permis de pêche commerciale de pêcheurs, sur une base volontaire et permanente, au prix de leur juste valeur marchande. Une fois que le permis était retiré, une capacité ou une allocation de pêche commerciale équivalente était ensuite transférée à des groupes autochtones sur une base collective. En 2017, plus de 450 permis et quotas avaient été achetés par l'intermédiaire du programme dans la région du Pacifique pour un coût d'environ 93 millions de dollars. Cela a donné lieu à 38 ententes avec 45 Premières Nations. Quatorze navires ont également été achetés par l'intermédiaire du programme à un coût d'environ 2,87 millions de dollars.

Le Programme d'achat d'engins de pêche sélective pour les Premières Nations constituait un autre programme économique pour les peuples autochtones et celui-ci a permis de financer plus de 30 projets au cours de l'année 2000. En effet, 35 membres des Premières Nations ont reçu un financement total de 500 000 \$ afin de respecter leurs obligations distinctes en matière de formation.

Lorsque l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique a été lancée en 2007, elle a fait progresser les réalisations déjà accomplies dans le cadre de ces programmes économiques antérieurs. En effet, à la fin de l'exercice 2009, toutes les composantes initiales et les modules de formation étaient bien établis. Le programme a également réalisé d'autres progrès en élaborant des normes en matière de surveillance et de production de rapports, des modèles de gouvernance et de cogestion, une gestion écosystémique, une traçabilité à l'appui du principe « de l'océan à l'assiette » et de la certification du Marine Stewardship Council ainsi que de nouvelles méthodes de mise en application.

En 2010, une évaluation du programme a indiqué que ce dernier s'harmonisait avec les objectifs stratégiques et les priorités du Ministère. Toutefois, l'évaluation a également soulevé plusieurs enjeux administratifs. Par exemple, on n'offrait pas une orientation claire aux participants potentiels sur la manière de créer un groupe d'entreprises de pêche commerciale et le Ministère ne répondait pas assez rapidement aux déclarations d'intérêt. Les participants aux activités de formation et de mentorat étaient également insatisfaits, puisque ces activités n'intégraient pas les besoins culturels ou communautaires ni les préférences. En outre, les participants étaient préoccupés à l'égard des lacunes en matière de communication et de consultation au sein du programme.

À la suite de ces constatations, l'évaluation a recommandé que le Ministère fasse preuve de plus de souplesse à l'égard des exigences relatives aux groupes d'entreprises de pêche commerciale et de tout autre critère, comme le nombre minimum nécessaire de membres des Premières Nations, car celui-ci devrait être déterminé en consultation avec les groupes des Premières Nations et être ensuite communiqué à leurs membres. L'évaluation a aussi recommandé que le Ministère améliore les consultations et les communications en général, notamment la collaboration avec le Conseil des pêches des Premières Nations. En vue de remédier aux autres lacunes qui ont été soulevées dans le cadre de l'évaluation, il a été recommandé que le Ministère :

- simplifie ses applications ainsi que ses processus d'approbation et communique clairement les critères d'évaluation
- mette en application les leçons apprises dans le cadre du processus d'expression de l'intérêt en vue d'activités futures

- assure un financement adéquat pour les Premières Nations afin de répondre aux demandes d'élaboration de plan d'affaires
- envisage de mettre des équipes de soutien à l'expansion des entreprises à la disposition des organisations autochtones
- poursuite sa recherche d'occasion de coopération avec d'autres ministères en vue de faciliter le développement de pêches intérieures viables

Lorsqu'on a procédé à la mise à jour de l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique quelques années plus tard, le programme se concentrait désormais sur la réponse aux besoins en matière d'expansion des entreprises de pêche commerciale, en vue d'orienter les entreprises vers la viabilité à long terme. En utilisant le modèle exécuté avec succès du programme de la région de l'Atlantique, un système de soutien opérationnel externe comprenant une équipe de soutien à l'expansion des entreprises, un évaluateur tiers indépendant et un coordonnateur de la formation a été mis en place. L'Initiative de diversification des pêches commerciales du Pacifique a également été lancée afin d'aider les entreprises de pêche commerciale à diversifier leurs opérations par la transformation, l'aquaculture, la commercialisation et d'autres services liés aux pêches.

Les modifications apportées au programme ont démontré leur efficacité. En 2016, la deuxième évaluation de l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique a démontré que des progrès importants avaient été réalisés afin de régler les enjeux administratifs, d'améliorer les communications et les engagements. De plus, elle a indiqué une augmentation de la collaboration avec le Conseil des pêches des Premières Nations et d'autres ministères du gouvernement. L'évaluation a également indiqué qu'il y avait un besoin constant à l'égard de la composante relative au développement des entreprises afin d'aider les entreprises de pêche commerciale à atteindre la durabilité.

Pendant ce temps, un rapport externe préparé à la même époque a démontré que le nombre de navires de pêche détenus par des Premières Nations et le nombre d'emplois dans le secteur de la pêche occupés par des Autochtones ont considérablement augmenté depuis les changements apportés au programme. En 2010, seulement 30 pour cent des navires de pêche exploités dans le cadre du programme étaient détenus par des Premières Nations, et seulement 38 pour cent des emplois dans le secteur de la pêche étaient occupés par des membres des Premières Nations. En 2016, la proportion était passée à 71 pour cent dans les deux cas.

L'équipe de soutien à l'expansion des entreprises a soulevé certains défis et indiqué certaines occasions pour les entreprises de pêche commerciale dans la région.

Les défis comprennent :

- un nombre de permis et de quotas insuffisant pour être viable ou pour répondre à la demande de la communauté
- des financements limités afin d'acquérir un accès plus important, plus particulièrement dans les pêches à valeur élevée
- certaines entreprises sont viables sur le plan commercial, tandis que d'autres ne le sont pas
- un renforcement des capacités continu est nécessaire afin d'améliorer les opérations
- le secteur démontre un vieillissement de la population

Les occasions comprennent :

- une implantation de l'industrie grâce aux ressources et aux pêcheurs expérimentés dans la communauté
- une capacité de développer des plans d'affaires et des analyses de rentabilisation aux fins de nouveaux investissements
- une gouvernance, une gestion et une expérience opérationnelle qui s'améliorent constamment
- le recrutement de jeunes dans l'industrie (non seulement pour la pêche)
- la diversification par l'intermédiaire de l'aquaculture, la transformation, les ventes, la commercialisation et la valorisation

Le Forum national sur les pêches et l'aquaculture autochtones, un événement organisé par l'industrie, a mis l'accent sur des éléments importants, comme la nécessité de relever les défis liés aux entreprises de pêche commerciale et aux praticiens de l'aquaculture, et celle de se préparer à tirer parti des possibilités offertes par le secteur des pêches. Ayant eu lieu pour la première fois en 2011, le Forum s'est avéré d'une grande utilité puisqu'une deuxième édition s'est déroulée en 2012 et une troisième en 2017.

Les participants à l'événement ont conclu qu'il existe 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.

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

Un rapport¹ commandé par le Conseil canadien des pêcheurs professionnels a établi la liste des ensembles idéaux de formations pour les pêcheurs, soit :

- les rudiments en matière de pêche concernant l'historique, les permis, les règlements, la surveillance des prises et la production de rapports
- des connaissances sur les poissons et les cycles de vie, sur les besoins en matière de conservation et les interdépendances écosystémiques
- les nouvelles exigences relatives à la pêche sélective à l'égard des remises à l'eau et afin d'éviter les prises d'espèces non ciblées
- les nouvelles exigences en matière de professionnalisation
- les nouvelles exigences en matière de manipulation des prises, de qualité et de valeur ajoutée afin de générer des gains plus élevés
- l'entretien et le maintien en bon état du navire et des engins de pêche
- la gestion du personnel, l'embauche, la formation et une bonne compréhension de la manière de créer un équipage efficace
- les exigences en matière de sécurité maritime, la recherche et le sauvetage, les premiers soins et l'équipement de sécurité
- des opérations du navire sécuritaires, les règles de route, la navigation et la lecture de cartes
- l'équipement et les pratiques en matière de communications
- les pratiques et la gestion financière, les taxes, les prêts et d'autres questions financières pour les petites entreprises
- la diversification : les raisons d'être et la manière de faire
- des cours de natation

- l'affrètement (implications légales et en matière d'assurance)
- la connaissance de l'anglais et de l'utilisation d'un ordinateur

Cet ensemble de compétences a été élaboré en 2007 par la Native Fishing Association de la Colombie-Britannique dans le cadre de son étude intitulée *Rebuilding Indian Participation in Commercial Fisheries* (Rétablir la participation des Autochtones dans les pêches commerciales [traduction]). Il peut, en quelque sorte, faire la lumière sur les exigences en matière de normes et de programmes de formation au sein de l'industrie.

Une partie du Fonds des pêches de l'Atlantique (325 millions de dollars), annoncé en 2017, pourrait également offrir des solutions afin de répondre aux enjeux relatifs à l'accès au marché pour l'industrie, puisqu'elle financera des activités visant à accroître la capacité de l'industrie à développer les marchés existants et à percer de nouveaux marchés. Cette partie du fonds est disponible pour toutes les entreprises de pêche commerciale et les opérations aquacoles du Canada.

Les enjeux relatifs à l'obtention de financement pour les entreprises de pêche commerciale en Colombie-Britannique sont différents de ceux qui existent dans le Canada atlantique. Ceci s'explique, en partie, par le type de permis qui est délivré aux entreprises de pêche commerciale autochtones et par les différents types de pêches effectués dans le Pacifique. Bien qu'un bon nombre d'entreprises de pêche commerciale se soient regroupées afin d'être en mesure d'investir dans l'accès à la pêche, elles ne détiennent pas, la plupart du temps, le financement nécessaire pour obtenir l'accès aux pêches à valeur élevée. Il existe également une différence entre les modèles de l'obtention de financement qui sont envisagés par l'industrie dans l'Ouest en comparaison avec l'industrie dans l'Est.

¹ *Assessing the Skills Needs of Aboriginal Fish Harvesters in Canada*, 2012.

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. Il a également été suggéré d'élargir la portée du projet pilote sur l'obtention de financement de la région de l'Atlantique à l'échelle nationale afin d'y inclure les participants de la région du Pacifique, et ce, même si le projet semble différent dans chaque région. En outre, ces cadres pensaient que d'autres régions pourraient bénéficier en apprenant du modèle du Pacifique de créer des organismes regroupés d'entreprises de pêche commerciale.

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

Expérience des administrateurs de programmes de Pêches et Océans Canada

Les employés de Pêches et Océans Canada qui participent aux opérations quotidiennes de l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique ont souligné l'importance des plans d'expansion des entreprises et des plans de formation dès le début du programme. Les efforts de l'équipe de soutien à l'expansion des entreprises et de ses conseillers en formation relative à la pêche dans ces zones se sont avérés particulièrement efficaces.

Par exemple, avec l'aide de conseillers en formation relative à la pêche, ces plans décrivent la série de formations requises pour que les membres des Premières Nations puissent acquérir les compétences et obtenir les accréditations nécessaires afin de participer à la pêche commerciale à titre de membre d'équipage ou de capitaine. Les plans de formation signifient également que le programme a financé la formation pour les postes qui ont bel et bien été créés par le programme. Toutefois, malgré le succès des activités de formation du programme, les représentants ministériels ont reconnu que la formation constituait un besoin continu puisque le pilotage du navire, les engins de pêche, les membres d'équipage et l'industrie en elle-même sont en constante évolution.

Les employés de Pêches et Océans Canada ont également été clairs sur le fait que même si l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique 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

L'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique est devenue un programme de développement économique couronné de succès.

En se concentrant sur le développement des entreprises de pêche commerciale et l'établissement de partenariats afin d'aider ces entreprises à tirer profit des occasions de diversification, le programme a orienté les entreprises de pêche commerciale sur la voie de la durabilité.

Toutefois, l'examen documentaire démontre que le programme pourrait encore bénéficier de :

- 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 :

Mise 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?

Tirer parti des occasions de partenariat

4. Si vous pouviez obtenir du financement à un taux raisonnable, souhaiteriez-vous participer?
5. 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 à l'échelle nationale au profit de votre entreprise de pêche commerciale?
6. 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

7. Quel type(s) de formation(s) les pêcheurs et les gestionnaires d'entreprise de pêche commerciale ont-ils encore besoin? Êtes-vous en accord ou en désaccord avec l'ensemble de formations recommandé pour les pêcheurs dans le rapport du Conseil canadien des pêcheurs professionnels?
8. 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?

Répondre aux besoins des nouveaux participants au programme et des participants actuels

9. Selon votre expérience, quelles sont les clés de la réussite qu'une entreprise de pêche commerciale en démarrage peut tirer?
10. Êtes-vous intéressé à élargir vos activités dans le domaine de l'aquaculture? Dans l'affirmative, quels types de projets d'aquaculture aimeriez-vous poursuivre? Y a-t-il quelque chose qui vous empêche de démarrer ces projets?