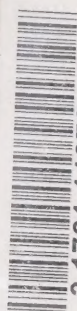




HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA



3 1761 11972197 5

REPORT ON THE SNOW CRAB INDUSTRY IN THE ATLANTIC PROVINCES AND IN QUEBEC

Report of the Standing Committee on Fisheries and Oceans

**Rodney Weston, M.P.
Chair**

OCTOBER 2011

41st PARLIAMENT, 1st SESSION



Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

REPORT ON THE SNOW CRAB INDUSTRY IN THE ATLANTIC PROVINCES AND IN QUEBEC


Report of the Standing Committee on Fisheries and Oceans

**Rodney Weston, M.P.
Chair**



OCTOBER 2011

41st PARLIAMENT, 1st SESSION



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119721975>

STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

CHAIR

Rodney Weston

VICE-CHAIRS

Fin Donnelly

Hon. Lawrence MacAulay

MEMBERS

Mike Allen

Randy Kamp

Ryan Cleary

Ryan Leef

Patricia Davidson

Robert Sopuck

Rosane Doré Lefebvre

Jonathan Tremblay

Bryan Hayes

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Raynald Blais

Yvon Lévesque

Blaine Calkins

Joyce Murray

Rodger Cuzner

John Weston

CLERK OF THE COMMITTEE

Georges Etoka

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Kristen E. Courtney, Analyst

François Côté, Analyst

THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

has the honour to present its

FIRST REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied the Snow crab industry in Atlantic Canada and Quebec and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

REPORT ON THE SNOW CRAB INDUSTRY IN THE ATLANTIC PROVINCES AND IN QUEBEC	1
Introduction	1
Background	2
Snow Crab Biology	2
Description of the fishery	3
Development of the snow crab fishery	5
Assessment of the snow crab biomass	8
Pricing and marketing of snow crab	8
The 2010 management decision for the southern Gulf of St. Lawrence	10
Applying the precautionary approach to the management of the snow crab fishery	10
Scientific stock assessment and the management of the fishery	11
Management of Area 19 snow crab fishery	19
Decision-making process, stakeholder consultation and timing of communicating the decisions	20
Resource sharing arrangements	23
Impacts of the management decision for the southern Gulf of St. Lawrence	27
Overcapacity in the fishery	29
Intergenerational transfer of the fishing effort	30
Processing and marketing of snow crab	31
Conclusion	34
LIST OF RECOMMENDATIONS	37
LIST OF WITNESSES	39

LIST OF BRIEFS.....	43
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE.....	45

REPORT ON THE SNOW CRAB INDUSTRY IN THE ATLANTIC PROVINCES AND IN QUEBEC

Introduction

Snow crab is by far the most important species of crab in Eastern Canada and it is harvested by fishermen from Quebec and the Atlantic Provinces. Major fishing areas for snow crab include the eastern coast of Newfoundland and the Gulf of St. Lawrence. Snow crab is currently one of the most lucrative fisheries in Eastern Canada. In 2008, the landed value of snow crab for the entire Atlantic region was \$356 million, second only to lobster (\$600 million) and well ahead of shrimp (\$258 million).¹

On April 28, 2010, the House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans (the Committee) agreed to undertake a study of the snow crab industry in Atlantic Canada and Quebec by calling to appear on May 12, 2010, the Minister of Fisheries and Oceans with the appropriate departmental officials, Fisheries and Oceans Canada (DFO) scientists and science advisors. The Committee also decided to hold hearings on the East Coast from May 25 to 28, 2010 in order to hear from representatives of communities, representatives of corporate, traditional and Aboriginal fleets, as well as representatives of the processing sector. Finally, the Committee agreed to report on its findings to the House. The Committee's study was triggered by concerns expressed about the impact of DFO's decision to cut snow crab harvest in the southern Gulf of St. Lawrence from 20,900 tonnes in 2009 to 7,700 tonnes in 2010, as well as the difficulties experienced by the sector in many snow crab fishing areas.

The Committee held hearings in Grande-Rivière (Québec), Deer Lake (Newfoundland and Labrador), Sydney (Nova Scotia), and Moncton (New Brunswick). The Committee also visited two snow crab processing facilities in Ste-Thérèse-de-Gaspé (Québec: E. Gagnon & Fils) and Louisbourg (Nova Scotia: A&L Seafood). Additional hearings were held in Ottawa with officials from DFO. Finally, the Committee reconvened in the fall of 2010 to consider additional evidence and present a report on the snow crab industry to the House of Commons.

Throughout its hearings, the Committee learned about issues in common to all regions and snow crab fishing areas, but also matters specific to each region.

Common issues include the management of the snow crab fishery, and more specifically, DFO's fisheries management decision-making process, the use of available scientific advice, and the timing and the manner of communicating these decisions. In fact, many of the comments we heard could apply to many other fisheries on all coasts of Canada. In all regions, we also heard concerns about harvesting capacity, the need

1 Fisheries and Oceans Canada, *2008 Value of Atlantic Coast Commercial Landings*, available at <http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/commercial/land-debarq/sea-maritimes/s2008av-eng.htm>, accessed October 21, 2010.

for some form of rationalization, and the current conditions for welcoming new and younger entrants into the fishery.

Other issues were specific to individual regions. In Newfoundland and Labrador, the Committee heard concerns about the price received by fishermen for their catch and how the price is set. A number of comments were made about the relationship between the harvesting and processing sectors, and the level of vertical integration in the fishery. Some witnesses pointed out that alternative models for the industry existed. In Cape Breton our hearings were mostly focused on resource sharing arrangements among traditional and Aboriginal fleets, and core company quota holders. We heard divergent views on ministerial decisions made with respect to these sharing arrangements. Sharing arrangements were also an important topic of discussion at hearings in Moncton.

Both in Moncton and in Grande-Rivière the focus of the hearings was the impact of DFO's decision to cut by 63% the amount of snow crab available for harvest in 2010. Witnesses from all groups offered compelling evidence of the hardship that this decision brought to their communities. Numerous suggestions were made to alleviate the impact of difficult fisheries management decisions such as this one.

The Committee is pleased to present its report in which it makes recommendations to the federal government, and particularly to DFO. These recommendations are based on what Committee members have heard during this study, as well as on their own analysis of the situation.

Background

Snow Crab Biology

Snow crab (*Chionoecetes opilio*) is a crustacean like lobster and shrimp. Snow crab typically lives in cold waters on sandy or muddy bottoms. While it generally prefers relatively deep water, it can also be found in shallow areas. In the Northwest Atlantic, snow crab can be found from Greenland to the Gulf of Maine. Elsewhere in the world, snow crab is found in the Bering Sea, the Arctic Ocean and the Sea of Japan.

Snow crab is sexually dimorphic: at maturity, there is an important difference in size between the males and the females. The male weighs up to 1.35 kilograms, with a carapace ranging from 4 to 16 centimetres wide, and a leg span of 90 centimetres. The female is smaller and weighs less than 0.5 kilograms. The female's carapace does not often grow beyond 9.5 centimetres, and its leg span is about 38 centimetres.²

After hatching of the eggs, snow crab goes through a planktonic larval stage in open waters. Immature crabs then sink to the bottom of the ocean for a benthic phase

2 Fisheries and Oceans Canada, *Underwater World: Snow Crab*, available at <http://www.dfo-mpo.gc.ca/Science/publications/uww-msm/articles/snowcrab-crabedesneiges-eng.html>, accessed October 21, 2010.

that will last between seven and fifteen years. Growth of snow crab happens through a process of annual moults during which the animal's shell is shed. The male's terminal moult (there are up to thirteen moults) occurs between four and eleven years of age. In the case of females, the terminal moult occurs between the ages of four and six years. Females generally become sexually mature at that time. Following the moult, the snow crab's new shell requires time to harden, usually eight to ten months. These crabs are also known as soft-shell or white crabs.

Natural mortality of snow crab includes predation. Known predators are halibut, skates, cod, seal and American plaice. Smaller crabs and newly moulted soft-shell crabs are particularly vulnerable to predation. Some believed that the decline of populations of groundfish has had a positive effect on the abundance of snow crab. However, the recent years' increase in the resident population of grey seals in the Gulf of St. Lawrence is a cause of concern for the snow crab stock status, particularly at times when the stock is at the bottom of the abundance cycle.

The Committee recommends:

Recommendation 1

That the Department of Fisheries and Oceans immediately put into place a plan, based on scientific evidence, to mitigate the impact of the rapidly growing population of grey seals on the snow crab resource in the Gulf of St. Lawrence, including the targeted removal of grey seals.

Description of the fishery

The snow crab fishery targets only the adult hard-shelled males with a carapace width of 9.5 centimetres or more. Harvested males have undergone their terminal moult. The landing of females is strictly prohibited. The abundance of the snow crab's harvestable biomass is characterized by its cyclical nature with periods of high and low abundance due to such factors as environmental change, stock structure, and changes in predator-prey numbers. Since 1988, two periods of abundance followed by declines have been observed.

The snow crab fishery uses large traps (conical, pyramidal or rectangular) that are baited with herring, mackerel or squid. Management of the fisheries is based on quotas and effort controls such as the number of licences, restrictions in the number of traps with prescribed size and mesh opening, and seasons. In some areas, there are also prescribed trip limits. The fishery has 100% dock-side monitoring and some level of at-sea observer coverage. The size of the vessels in the snow crab fishery varies depending on whether the fishery is inshore, mid-shore or offshore. Upon harvesting, the snow crab is kept on ice in the vessel's holding tank. Some vessels are equipped with saltwater circulation systems (RSW or refrigerated sea water) that allow longer trips at sea while maintaining the quality of the crabs until processing.

The bulk of the Atlantic snow crab harvest is landed in Newfoundland and Labrador. The other important area is the southern Gulf of St. Lawrence. The fishery on the Scotian Shelf is third in terms of quantity landed. According to DFO, there were over

750 crab licences in the Maritimes and Quebec in 2009, compared to approximately 500 in 1992. In Newfoundland and Labrador, the level rose from approximately 750 in 1992 to a current level of over 3,400.³ On the Scotian Shelf of Nova Scotia, there were a total of 202 crab licences in 2008. Statistics on landings and value of landings for 2003 to 2009 are presented in Tables 1 and 2 below.

**Table 1—Snow Crab Fishery in Atlantic Canada and Quebec, 2003-2009
Landings per DFO Region and per Year**

DFO Region	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	(metric tonnes)						
Maritimes*	10,779	9,924	8,149	5,343	5,396	8,869	11,219
Gulf	15,158	22,485	27,023	21,531	19,932	18,527	16,871
Quebec	12,606	15,289	16,219	15,270	14,736	13,463	15,018
Newfoundland and Labrador	58,355	55,656	43,957	47,238	50,208	52,748	53,446
Total	96,898	103,354	95,348	89,382	90,272	93,607	96,554

* Formerly Scotia-Fundy

Source: DFO Statistics (Commercial Fisheries, Seafisheries, Landings; and Year-End Quota Report for 2009).

**Table 2—Snow Crab Fishery in Atlantic Canada and Quebec, 2003-2009
Value of Landings per DFO Region and per Year**

DFO Region	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	(thousand dollars)						
Maritimes*	71,732	65,633	34,642	15,232	24,436	40,622	n/a
Gulf	99,071	148,668	120,743	59,898	100,927	85,596	n/a
Quebec	79,387	98,134	61,960	38,936	62,966	50,447	n/a
Newfoundland and Labrador	263,583	300,577	140,252	101,000	177,456	179,513	n/a
Total	513,773	613,012	357,597	215,066	365,785	356,178	n/a

* Formerly Scotia-Fundy

Source: DFO Statistics (Commercial Fisheries, Seafisheries, Landings).

The fishing seasons in the various crab fishing areas run from spring to fall (see Table 3). In many areas, the opening and the closing of the season are planned in part to not interfere with the moulting period of juveniles, as well as with the mating season. Matching the fishing season with critical periods of the snow crab life cycle helps to protect recruitment and enhance sustainability. Late starting snow crab seasons can result in a higher risk of catching soft shell crab, one of the most serious conservation

3 David Bevan, *Brief*, June 7, 2010.

issues in the fishery.⁴ In practice, the fishing season can be quite short. For example in the southern Gulf of St. Lawrence, 80% of the total allowable catch (TAC) for area 12 had been harvested in the first six weeks in 2009 and in the first four weeks in 2010. For area 19, it took three weeks to harvest 80% of the TAC in 2009, and only one week in 2010.

Table 3—Snow Crab Seasons

Region	Area	Opening	Closing
Newfoundland and Labrador	2J (North)	June 15	August 30
Newfoundland and Labrador	2J (South)	May 1	July 15
Newfoundland and Labrador	3K (3A)	April 1	July 7
Newfoundland and Labrador	3K (3B, 3C, 3BC)	April 1	June 30
Newfoundland and Labrador	3K (3D)	April 1	June 15
Newfoundland and Labrador	3K (4)	April 1	June 10
Newfoundland and Labrador	3LNO	April 1	July 31
Newfoundland and Labrador	3Ps	April 1	May 31
Newfoundland and Labrador	3Ps (10A)	April 1	June 30
Newfoundland and Labrador	4R3Pn	April 1	June 30
Southern Gulf of St. Lawrence	12, 18, 25, and 26	April 16	July 18
Quebec (North Shore)	14	April 18	July 24
Quebec (North Shore)	15	April 5	July 12
Quebec (North Shore)	16 (group A)	April 5	July 10
Quebec (North Shore)	16 (group B)	April 12	July 10
Quebec (St. Lawrence Estuary)	17	March 30	June 21
South-East Nova Scotia	23 and 24	April 7	September 30

Source: DFO, Fisheries Management Decisions.

Development of the snow crab fishery

The snow crab fishery in eastern Canada began in 1960 with incidental by-catches by groundfish dragners near Gaspé, Quebec.⁵ Its development was slow until the 1980s, when it began expanding rapidly to become one of the largest fisheries in Canada in terms of landings and landed value.

Throughout the Atlantic region, landings started to drop in the mid to late 1980s, causing widespread concern. As a result, fishermen and DFO started to take interest in resource conservation, and focus effort on snow crab research, management, and

4 Fisheries Resource Conservation Council, *A Strategic Conservation Framework for Atlantic Snow Crab*, 2005, available at <http://www.frcc.ca/2005/snowcrab.pdf>, accessed October 22, 2010.

5 Fisheries and Oceans Canada, *Assessment of Nova Scotia (4VWX) Snow Crab*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2009/053, 2009, available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/saras/2009/2009_053-eng.htm, accessed October 22, 2010.

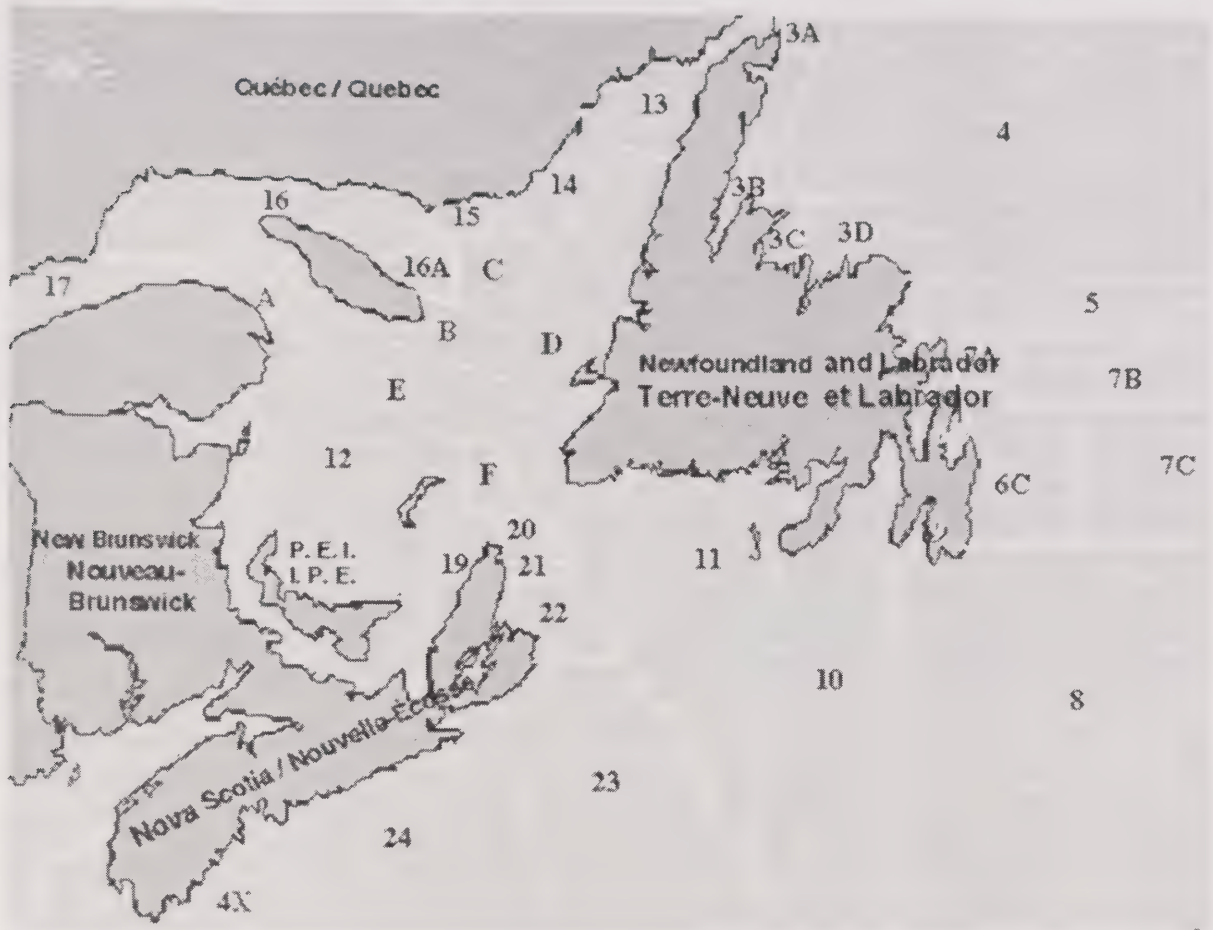
enforcement in the fishery. Individual boat quotas were introduced, and co-management agreements were concluded between DFO and some fleets. According to the Fisheries Resource Conservation Council: “These initiatives improved the management of the fishery and provided the opportunity for harvesters to be directly involved in conserving the resource.”⁶

Until the mid-nineties, the fishery in the Gulf of St. Lawrence was exploited by 130 mid-shore fish harvesters from New Brunswick, Québec and Nova Scotia. These fishermen are often referred to as the traditional fleet. Following the imposition of groundfish moratoria in the early 1990s, and in part due to pressure from inshore fishermen to share more of the resource, temporary crab allocations were made to non-traditional crab harvesters. Allocations were also provided to the First Nations in response to the Marshall Supreme Court decision. One rationale for DFO’s decision to provide a portion of the TAC to groundfish-dependant fishermen was to reduce effort in the lobster and groundfish fisheries. The fishing organizations involved in administering this new access proposed to use a rotation of access among fishermen. In 2003, the new access to the non-traditional crabbers was divided according to traditional shares. Today’s current sharing arrangements have been stabilized (by DFO), and roughly 70% of the allowable catch is allocated to the traditional fleet, and 15% to each of the First Nations and for new access. The allocation of the new access TAC is roughly the same as in 2003, with the exception of the NB fishermen’s share which has decreased in favour of the PEI fishermen.

Most of the southern Gulf coincides with Crab Fishing Area (CFA) 12. The area encompasses most of the southern Gulf of St. Lawrence, taking in an area bounded by the Gaspé peninsula to the northwest, New Brunswick to the southwest and Cape Breton to the southeast. The area described also includes CFA 19 along the north-western coast of Cape Breton. Exploratory areas 12E and 12F in the northeast of Area 12 are managed separately. CFAs 18, 25 and 26 became part of CFA 12 to form a single management zone. It should be noted, however, that the *Atlantic Fishery Regulations* (1985) made under the *Fisheries Act* have not been amended to reflect this change. Figure 1 shows a map of the crab fishing areas in the southern Gulf of St. Lawrence.

⁶ Fisheries Resource Conservation Council, *A Strategic Conservation Framework for Atlantic Snow Crab*, 2005, available at <http://www.frcc.ca/2005/snowcrab.pdf>, accessed October 22, 2010.

Figure 1—Map of the crab fishing areas in the Atlantic provinces and in Québec



Source: Fisheries Resource Conservation Council, *A Strategic Conservation Framework for Atlantic Snow Crab*, 2005.

In Newfoundland and Labrador, the fishery began in 1968 in Trinity Bay, initially as a gillnet by-catch. In the beginning, it was limited to Northwest Atlantic Fisheries Organisation (NAFO) Divisions 3KL, where the resource declined through the mid-eighties. Around the same period, new fisheries opened up in NAFO 2J, 3Ps, 4R and offshore 3K. Much like in the Gulf, there was an expansion in the fishery and access was provided to fishermen facing declining incomes in the groundfish fishery in the late 1980s.⁷ Today, there are several fleet sectors, and the majority of the snow crab licences are in the inshore. Management of the snow crab fishery in the region uses crab fishing areas (see Figure 1), but for reporting purposes, the fishery currently uses NAFO statistical areas 2J, 3K, 3Ps, 3L, 4R3Pn, and 3LNO.

⁷ Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, *Overview of the Atlantic Snow Crab Industry*, submitted to Fisheries and Oceans Canada and the Atlantic Council of Fisheries and Aquaculture Ministers, June 2006, p. 71.

In Nova Scotia, the snow crab fishery has been in existence since the early 1970s. The stock is exploited over the whole extent of the Scotian Shelf (the area off the west coast of Cape Breton Island is included in the southern Gulf of St. Lawrence). For the Maritimes, the management areas are the northeast area of Nova Scotia (N-ENS) which corresponds to CFA 20-22, the southeast area of Nova Scotia (S-ENS) which encompasses to CFA 23 and 24, and NAFO statistical area 4X (see Figure 1). No fisheries management decisions have been made, nor have any landings been reported for the latter area in recent years.⁸

Assessment of the snow crab biomass

Resource status is evaluated based on trends in fishery catch per unit of effort (CPUE), exploitable biomass indices, recruitment prospects, and mortality indices. According to DFO, the annual snow crab harvest is managed on the basis of total allowable catches, which are established each spring for each of the many snow crab fishing areas. In the southern Gulf of St. Lawrence and in eastern Nova Scotia, biomass levels are estimated annually from specifically designed trawl surveys after the closing of the fishing season. In other regions, this method is not possible because of the physical characteristics of the ocean bottom. In Newfoundland and Labrador, post-season trap surveys involving harvesters are conducted. In addition, data on the fishery is generated from catch rates which are obtained from the harvesters' log records.⁹

Using all these sources of data, DFO scientists prepare annual stock assessment reports in which they estimate key indicators of the health of the commercial crab population including: fishing effort (usually measured as the number of trap hauls in a defined period), catch per unit of effort (kg caught trap-haul or CPUE), stock abundance (total exploitable biomass), and recruitment trends (estimates of the number of crabs approaching or reaching minimum legal size and therefore eligible to be fished).¹⁰ Various catch options are also analyzed and discussed.

Pricing and marketing of snow crab

The snow crab industry relies on two markets: the United States and Japan. According to DFO, the Canadian fishery provides about half of the world supply of snow crab, most (70%) being exported to the United States.¹¹ Over the years, frozen leg

8 Fisheries and Oceans Canada, *Assessment of Newfoundland and Labrador Snow Crab*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2009/045, 2009, available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2009/2009_045-eng.htm, accessed October 22, 2010. Fisheries and Oceans Canada, *Assessment of Nova Scotia (4VWX) Snow Crab*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2009/053, 2009, available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2009/2009_053-eng.htm, accessed October 22, 2010. Fisheries and Oceans Canada, *Assessment of snow crab in the southern Gulf of St. Lawrence (Areas 12, 19, 12E and 12F)*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2010/015 available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_015-eng.htm, accessed October 22, 2010.

9 David Bevan, *Brief*, June 7, 2010.

10 Gardner Pinfold Consulting Economists Limited (2006), p. 5.

11 David Bevan, *Brief*, June 7, 2010.

sections have virtually replaced frozen shelled and cooked meat as the snow crab product processed in Atlantic Canada.

The prices received by harvesters and processors are dictated by the major markets outside Canada, and are therefore contingent on the economic conditions in these countries, as well as the currency exchange rates.

There is no single price for crab. Size, quality and colour are important factors in determining snow crab prices. Larger leg sections (eight to ten ounces) will get 40 to 50 cents more per pound than five to eight ounce sections. Smaller sections (four ounce) are usually heavily discounted.¹² Upon landing, a boat load of snow crab may contain a mixture of all different sizes.

In 2009, harvesters received between \$1.30 and \$1.75 per pound for their product upon landing.

In the Maritimes and in Quebec, harvesters negotiate directly with buyers or processors. The situation is different in Newfoundland and Labrador, where a minimum shore price is established through a formal process. Most years, parties failed to agree on a price, and the matter was referred to a Special Standing Fish Price Setting Panel.¹³ Until a few years ago, a formula was used to adjust prices throughout the season based on several factors, including currency exchange rates and market prices in the U.S. and Japan.¹⁴

The Committee learned that the crab harvested in different regions of the East Coast actually go to different markets. The crab from the Gulf is destined to high-end Japanese companies. The majority of Newfoundland and Labrador's crab is bought by the Japanese to be reprocessed in China. Consequently, there are very different prices for those two products, the highest-value product being the gas-frozen sections in luxury packaging.¹⁵ The colour of the product also has an impact. According to Mr. Phil Barnes, the Japanese customers "eat with their eyes; [...] it's colour, red, red, red, and the gulf crab is far superior in colour to our crab here in Newfoundland."¹⁶

The Committee notes that matters related to the regulations of the price and the conditions of sale of fish are under provincial jurisdiction, and therefore the federal government has a limited role to play.

12 John Sackton, *Committee Evidence*, May 26, 2010.

13 Gardner Pinfold Consulting Economists Limited (2006).

14 *Ibid.*, and John Sackton, *Committee Evidence*, May 26, 2010.

15 John Sackton, *Committee Evidence*, May 26, 2010, 1110.

16 Phil Barnes, *Committee Evidence*, May 26, 2010, 1120.

The 2010 management decision for the southern Gulf of St. Lawrence

Shortly before the beginning of the 2010 fishing season in the southern Gulf of St. Lawrence, DFO announced a TAC of 7,700 metric tonnes of snow crab for the areas 12, 18, 25 and 26.¹⁷ This constituted a reduction of 63% over the previous year's TAC. While a reduction in the TAC for 2010 was expected, its magnitude surprised most witnesses heard by the Committee. In addition, the timing of the decision and its announcement prevented most involved in the fishery from adapting their plans for the upcoming fishing season.

Area 19 fishermen off the north-western coast of Cape Breton saw a reduction of 44% of their TAC in 2010, after having already accepted a 19% drop the previous year.

Applying the precautionary approach to the management of the snow crab fishery

For the first time in 2010, the management of the snow crab fishery for the southern Gulf of St. Lawrence incorporated a precautionary approach. The precautionary approach is defined in a DFO policy document as “being cautious when scientific information is uncertain, unreliable or inadequate and not using the absence of adequate scientific information as a reason to postpone or fail to take action to avoid serious harm to the resource.”¹⁸ It is generally accepted that the precautionary approach is less stringent in its application than the precautionary principle. While the department had indicated its wish to apply a precautionary approach to the country's fisheries management for a few years, a relevant decision-making framework was only completed in April 2009. The precautionary approach was applied to snow crab fishery management plans in accordance with this framework, and it would appear that the fishery is one of the first to benefit from the incorporation of this approach.

The decision-making framework incorporating the precautionary approach provides guidelines on how to define the reference points to dictate whether the snow crab population is at a healthy level, at a level where caution is recommended, or in a critical situation. These reference points are defined in a separate DFO report which determined that the snow crab population in the southern Gulf of St. Lawrence is considered healthy when the commercial biomass is above 34,000 tonnes, which

17 Even though CFAs 18, 25 and 26 became part of CFA 12 to form a single management zone, DFO still refers to the four areas when releasing information about their management.

18 Fisheries and Oceans Canada, *A fishery decision-making framework incorporating the Precautionary Approach*, available at <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/peches-fisheries/fish-ren-peche/sff-cpd/precaution-eng.htm>, accessed November 5, 2010.

corresponds to 40% of the maximum biomass over the 1997 to 2008 period. The stock is considered to be in a cautious zone below that threshold.¹⁹

The decision-making framework dictates that an exploitation rate of no more than 40% be used when the biomass is at a healthy level.²⁰ In the cautious zone, the exploitation rate would be reduced proportionally to the severity of the situation. In 2010, the commercial biomass in CFA 12 was 22,100 tonnes, placing the stock in the cautious zone. Consequently, the TAC was set at 7,700 tonnes, corresponding to an exploitation rate of 35% in accordance with the precautionary approach (see Figure 3). The Committee notes that in 2002 and 2009 the exploitation rates were 54% and 47% respectively (see Figure 3). If an exploitation rate of 40% (in accordance with the precautionary approach) had been used for these two years instead, the TAC and the landings would thus have been much lower than they actually were.

DFO's David Bevan told the Committee that clearly the "estimated biomass for the 2010 fishery has decreased compared to 2009" and the stock was now in the cautious zone, and consequently the department "had to take a cautious approach to avoid going into the critical zone."²¹ These more stringent management measures could avoid extending the current period of low biomass. In addition, the adoption of the precautionary approach for the snow crab fishery would fulfill some of the eco-certification guidelines and confer a competitive market advantage.

Setting the exploitation rate at 40% of the commercial biomass appears to be somewhat arbitrary. The rate of 40% corresponds to the average exploitation rate over the 1998-2009 fishing period.²² It ignores the much lower exploitation rates of years prior. Committee members fail to understand how this would be compatible with the conservation of the resource and the application of the precautionary approach.

Scientific stock assessment and the management of the fishery

Controversies around the calculation of biomass are a critical issue in the assessment and management of the fishery. In the most recent years, the scientific advice pertaining to snow crab in the southern Gulf of St. Lawrence has reflected the fact that the resource was heading for a low in its abundance cycle. DFO's Stock Assessment Reports clearly indicated a negative trend in the commercial biomass of

19 Fisheries and Oceans Canada, *Reference points consistent with the precautionary approach for snow crab in the southern Gulf of St. Lawrence*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2010/014, 2010, available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_014-eng.htm, accessed October 22, 2010. Fisheries and Oceans Canada, *Assessment of snow crab in the southern Gulf of St. Lawrence (Areas 12, 19, 12E and 12F)*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2010/015 available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_015-eng.htm, accessed October 22, 2010.

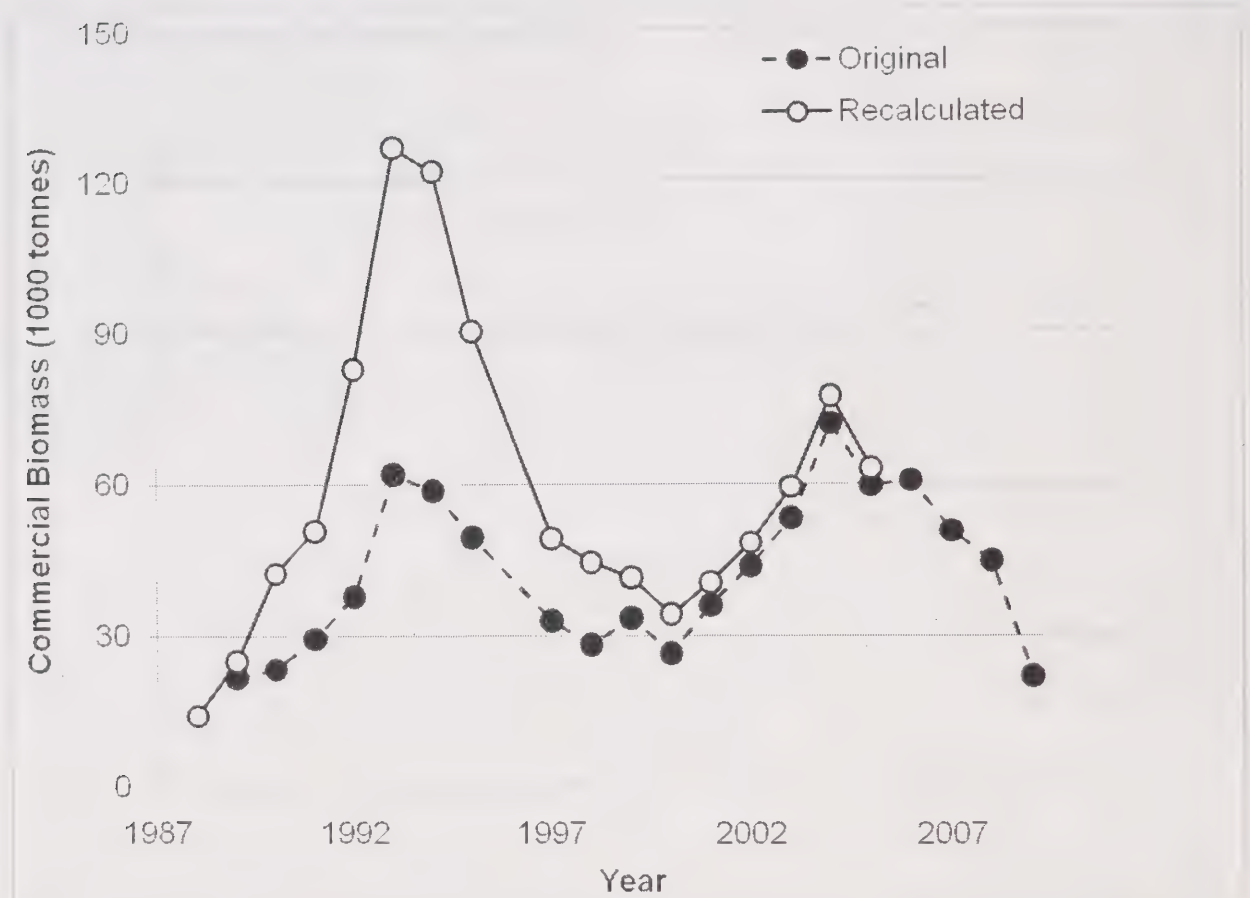
20 Ibid.

21 David Bevan, *Committee Evidence*, June 7, 2010.

22 Fisheries and Oceans Canada, *Reference points consistent with the precautionary approach for snow crab in the southern Gulf of St. Lawrence*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2010/014, 2010, available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_014-eng.htm, accessed October 22, 2010. p. 6.

snow crab as shown in Figure 2. In 2004, at the highest point of the current cycle, the commercial biomass in area 12 was estimated at 77,300 tonnes. In 2007 and 2008, the biomass had decreased by 35% and 42% respectively.²³

Figure 2—Yearly trend in the exploitable commercial biomass of snow crab in the southern Gulf of St. Lawrence



The previous abundance cycle for the snow crab in the southern Gulf of St. Lawrence peaked at 126,700 tonnes in 1993 on a recalculated basis. During that abundance cycle, the exploitation rates were set between 15% and 31% of the commercial biomass.²⁴ The Committee notes that since then, the exploitation rates have increased, reaching peaks first in 2002 and then in 2009 (see Figure 3). Except for

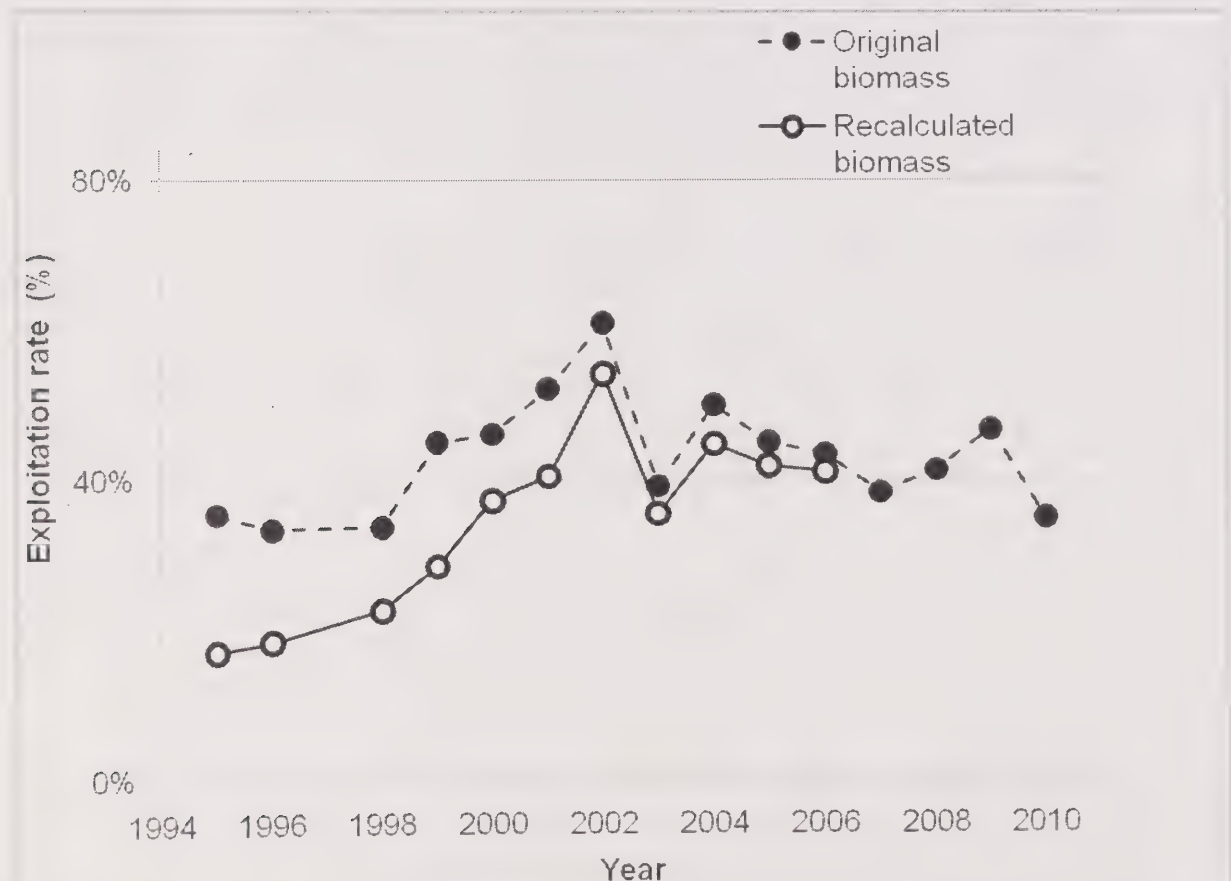
23 Fisheries and Oceans Canada, *Assessment of snow crab in the southern Gulf of St. Lawrence (Areas 12, 19, 12E and 12F)*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2010/015 available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_015-eng.htm, accessed October 22, 2010.

24 For the period between 1990 and 1999, Fisheries and Oceans Canada, *Assessment of snow crab in the southern Gulf of St. Lawrence (Areas 12, 19, 12E and 12F)*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2010/015 available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_015-eng.htm, accessed October 22, 2010, p. 11.

these two years, the TAC has closely matched the trend in the commercial biomass, including in 2010.

It is important to note that the recalculated numbers presented by DFO for the estimated exploitable commercial biomass of snow crab in the southern Gulf of St. Lawrence for 1989 to 2005 are different than those published at the time of the surveys (see the original versus the recalculated biomasses in Figure 2). On average, over the period for which the adjustment has been done, the commercial biomass was about 50% higher than what was originally estimated. More importantly, at the peak of the abundance cycle in 1993, the recalculated biomass was a little more than twice what was estimated then. The consequences of the recalculation and the underestimation of the biomass at the time are important. For example, the exploitation rate which was originally 35% in 1995 has now been revised to be 17% (see Figure 3 for a comparison of the exploitation rates using the original and the recalculated biomasses). Yet, the biomass still dropped to an estimated 34,000 tonnes in 2000.

Figure 3—Exploitation rates of snow crab in the southern Gulf of St. Lawrence using the original and the recalculated estimates of the commercial biomass



Several witnesses talked about the recalculation of DFO's biomass data, noting that the department had changed its methodology for the fall survey in the southern Gulf

of St. Lawrence. The new numbers were characterized as not believable.²⁵ However, Mr. Marc Lanteigne from DFO explained why a recalculation was needed:

Over the years we've refined the tool to assess the biomass. At the beginning of this survey, in 1988, there were about 150 stations throughout the southern Gulf. Science was focusing the survey on the fishing grounds at that time, and the fishing areas were smaller than the entire southern gulf. We continued that methodology until roughly the late 1990s. At one point, we started to increase the number of stations as the fishery was expanding into the margin areas of the fishing ground. In 2010 there are 350 stations, so we are covering a lot more area.

The point the stakeholders are making is probably that in 2005 we had what we called a scientific framework, through which we reviewed the recipe that we used to do the stock assessment. At that time, the scientific experts around the table came to the conclusion that starting in 2005 we were covering all the areas for snow crab in the southern gulf. So we do sample the 35,000 square kilometres of the areas in which you can find snow crab. As a matter of fact, since 1999 we have had 35,000 square kilometres of coverage in the southern gulf, but prior to that the coverage was about 25,000 square kilometres. This is the difference.

At that time we decided to do some back-calculations. If we wanted to make a comparable biomass estimate from the present to the past, we had to do a back-calculation from 1988 until 1998 for a comparable biomass. It's probably this element the stakeholders are talking about when they say that science has changed its methodology. The methodology has not exactly changed, but there has been an adjustment. When this happened, somebody estimated the number of crabs in areas that we did not survey. It was the best estimate to be comparable with the present. So it did not change the quality of the survey from 1999 until now.²⁶

Following its hearings, the Committee had concerns over the validity and accuracy of DFO's recalculation of the estimated commercial biomass in the southern Gulf of St. Lawrence. The Committee therefore requested additional information from the department. In response, DFO informed the Committee that while there was not an external peer-review performed specifically on the recalculation methodology, they conducted a Science Regional Advisory Process (RAP) meeting²⁷ where external scientists and fishing industry participants were invited. From the information provided by the department, it would appear that during the 2007 RAP meeting, a scientific committee expressed concerns relating to the modifications made in the methodology used for estimating the abundance of snow crab over the years. The modifications identified as sources of concern included changes in survey vessels, adding and repositioning sampling stations and increasing the survey surface.²⁸

25 Joel Gionet, *Committee Evidence*, May 28, 2010.

26 Marc Lanteigne, *Committee Evidence*, June 7, 2010, 1545.

27 RAP meetings are part of DFO's normal decision-making and stakeholder consultation activities with respect to the management of the snow crab fishery.

28 Fisheries and Oceans Canada, *Assessment of Snow Crab in the Southern Gulf of St. Lawrence (Areas 12, E and F)*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2007/021, 2007, available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas/Csas/status/2007/SAR-AS2007_021_E.pdf, accessed January 6, 2011, p. 21.

Following the RAP meeting, DFO undertook a review of the effects of these modifications on the snow crab abundance time series.²⁹ The results of the review were presented at the 2008 RAP meeting.³⁰ The conclusions on issues that were reviewed were accepted by the participants at the meeting. The issue of the changes in survey vessels could, however, not be addressed during the investigation without a comparative survey. It was therefore assumed that all survey vessels used over the years had identical catch rates. DFO also informed the Committee that an assessment framework workshop was conducted for snow crab in 2006 to address issues raised in regards to the technical details of survey design and post-survey treatment of the data.³¹

Assuming that the recalculation of the exploitable commercial biomass between 1989 and 2005 is valid and correct, the Committee notes a worrisome trend in the snow crab biomass. Despite exploitation rates between 15% and 31% of the commercial biomass, which are well below the current average of 40%, the peak of the biomass in the current cycle has decreased by almost 50,000 tonnes or 39% from the peak of the previous cycle. Harvesting snow crab at an exploitation rate of 40% may therefore not be a sustainable approach to maintain a healthy stock for future generations. It would be reasonable to argue that the commercial snow crab biomass in the southern Gulf had been overfished during the last abundance cycle between 2003 and 2009 compared to the previous cycle between 1995 and 2002. The Committee notes with surprise that not many, if any, of the witnesses commented on this during the hearings.

Not everyone in the industry believed that the stock assessment data used to justify fisheries management decisions is correct. Mr. Joel Gionet, president of the Association des crabiers acadiens and a crab fisherman since 1983, expressed doubts about DFO's assessment of the snow crab stock in the Gulf, noting that estimating the exploitable biomass has to be complemented by an estimation of "who's entering the fishery and what the new recruitment will be for the following year." According to Mr. Gionet, DFO estimated the new recruitment in 2009 at "43 or 47 million specimens." In 2010, the scientists modified their estimation, "pre-recruits from [2009] no longer represent[ing] 47 million specimens, but only 31 million."³² Mr. Gionet noted that this is

29 Moriyasu, M., Wade, E., Hébert, M. and Biron, M., *Review of the survey and analytical protocols used for estimating abundance indices of southern Gulf of St. Lawrence snow crab from 1988 to 2006*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Res. Doc. 2008/069, 2008, available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/resdocs-docrech/2008/2008_069-eng.htm, accessed January 6, 2011, p. 39.

30 Fisheries and Oceans Canada, *Assessment of Snow Crab in the Southern Gulf of St. Lawrence (Areas 12, E and F)*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2008/006, 2008, available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2008/2008_006-eng.htm, accessed January 6, 2011, p. 18.

31 Fisheries and Oceans Canada, *Proceedings of the assessment framework workshop on the southern Gulf of St. Lawrence snow crab (Area 12, E, F and 19)*, Gulf Advisory Process, October 11-14, 2005. Can. Sci. Advis. Sec. Proceed. Ser. 2006/042, 2006, available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas/Csas/Proceedings/2006/PRO2006_042_E.pdf, accessed January 6, 2011, p. iv + 55.

32 Joel Gionet, *Committee Evidence*, May 28, 2010, 1125.

typical of “what’s happening on the scientists’ side. The figures change every month or every six months.”³³

Mr. Robert Haché of the Association des crabiers acadiens pointed out that the group he represents does not have “the same fears about the crab stocks in the southern gulf” as the departmental scientists. He said:

We’ve been monitoring this fishery for many years. Until the mid-1990s, the crab harvests were consistent with the analysis done by the department’s trawl survey. Then the scientists came to see us to say that the situation regarding stocks looked a certain way for the following year. That was consistent with what our fishermen themselves had forecast.

I don’t know what’s happened in the past few years, [...] but there is a complete contradiction between the stock assessment by the scientists and what we’re seeing in the fishing industry.³⁴

[...]

The best example happened last year. The snow crab stock behaves weirdly from time to time. That happened in 2001 and again last year. The crab stock was scattered. It was scattered in small groups across the southern gulf. That made it a very interesting stock, but extremely hard to fish [...] because the southern gulf is big.

[...]

Last year, the fishermen noted that the harvest was tough. The fishermen in Quebec, in Gaspésie, and the fishermen back home had trouble harvesting crab.

[...]

We have a scientific advisor [who] told us that we could have very good commercial biomass, but very bad fishable biomass. That’s apparently because of the way the crab is distributed in the water, as a result of cold currents and so on.

[...]

Last year, when [the DFO scientists] did the survey, they did it with their trawl in the same scattered biomass. So they found less crab, just as the crab fisherman had found less.³⁵

In 2009, DFO scientists wrote that “the rate of decline of the commercial biomass after 2008 [would] depend on the exploitation rate, higher exploitation rates [resulting] in more rapid declines.”³⁶ They added that there was a 46% probability that a catch of

33 Ibid.

34 Robert Haché, *Committee Evidence*, May 28, 2010, 0945.

35 Ibid, 0950.

36 Fisheries and Oceans Canada, *Assessment of snow crab in the southern Gulf of St. Lawrence (Areas 12, 19, 12E and 12F)*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2009/006, 2009, available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2009/2009_006-eng.htm, accessed October 22, 2010, p. 16.

20,000 tonnes in 2009 could result in a decline in the biomass of greater than 25%.³⁷ Lower catches were expected to result in a less significant decline and with lower probability. Yet, the TAC for the 2009 fishing season remained unchanged from the previous year at 20,900 tonnes, an exploitation rate of 47%. In comparison, the exploitation rate in 2005 when the commercial biomass was at its highest was 41%. Not so surprisingly, after the 2009 fishing season, the biomass was estimated at 22,100 tonnes, the lowest level since 1988 and a decline of 51% from the biomass estimated the year before.

The advice from DFO scientists for the 2009 fishing season was unambiguous. While it was understood that the snow crab stock in the southern Gulf of St. Lawrence was on a predicted downward trend, maintaining the TAC at or above 20,000 tonnes could steepen the decline, and in fact, it was what was observed in the fall survey of 2009. Based in part on a different interpretation of the scientific data, some in the industry had, however, argued that the stock could withstand another year with harvesting at 20,900 tonnes.³⁸ At the time, the Minister cautioned that the choice of this option may result in the need for deeper cuts in the TAC for subsequent years.³⁹

The Committee is not aware of all of the advice that the Minister received before she made the decision to authorize a TAC of 20,900 tonnes in 2009. The Committee notes that, according to Mr. Bevan, the Minister's decision was made in the absence of a formal framework to guide the application of the precautionary approach to the fishery,⁴⁰ even though the elementary principle of precaution has always existed. In retrospect, the 2009 decision, which according to some witnesses was made against the principle of conservation as it did not reflect the advice of DFO scientists, forced the Minister to rectify the situation with a major cut in the TAC in 2010.

The Committee recommends:

Recommendation 2

That all of Fisheries and Oceans Canada's future fisheries management decisions be based on the precautionary approach when a formal decision-making framework exists, and that in the absence of such a framework, decisions be based on the elementary principle of precaution.

37 Ibid., p. 17.

38 Joel Gionet, *Committee Evidence*, May 28, 2010, 19:11:25. Traditional crab fishermen in the Southern Gulf of St. Lawrence also argued that in order to have access to 13,000 tonnes which represented their economic viability threshold, an overall TAC of 20,900 tonnes was needed.

39 Fisheries and Oceans Canada, 2009 Snow Crab Management for Crab Fishing Areas 12, 18, 25 and 26 in the Southern Gulf of the St. Lawrence, News release, Ottawa, April 30, 2009, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/npress-communique/2009/hq-ac09-eng.htm>, accessed February 9, 2011.

40 David Bevan, *Committee Evidence*, November 25, 2010.

Given the fisheries management decisions in 2009 and 2010, and concerns about the scientific assessment of the snow crab stock in the Gulf of St. Lawrence, several witnesses expressed the need for some form of inquiry into DFO's management practices. For example, associations representing the traditional crab fishermen in CFA 12 informed the Committee that they would be submitting a request to the Office of the Auditor General of Canada (OAG) for an investigation into the snow crab stock assessment and fishery management in the southern Gulf of St. Lawrence. The group asked that the Committee support this initiative.⁴¹

According to Mr. Daniel Desbois who represents traditional crab fishermen in CFA 12, DFO's management practices "raise a great many questions as to whether the resource is being managed in the public interest and in a manner that is consistent with new departmental policies and the principles laid out in the *Fisheries Act* and the *Oceans Act*."⁴² Since the group argued that the investigation was needed because DFO's management was contrary to the principles of sustainable fishery,⁴³ the Committee would submit that the Commissioner of the Environment and Sustainable Development (CESD), which is part of the OAG, is the best suited to investigate these matters. Indeed, the CESD's role is to provide "parliamentarians with objective, independent analysis and recommendations on the federal government's efforts to protect the environment and foster sustainable development."⁴⁴ In fact, the CESD has investigated DFO's performance on numerous occasions, the last time in May 2009, when he reported about the protection of fish habitat mandated under the *Fisheries Act*. In addition, the CESD last reported on fisheries management matters in 2004. In the event that the Auditor General decides to examine the snow crab stock assessment process and fishery management in the southern Gulf of St. Lawrence at the request of the CFA 12 traditional crab fishermen, the Committee is of the view that the CESD is the most appropriate body within his office to conduct this review. Such a review would be welcomed by the Committee.

Other witnesses recommended a less specific examination of the management of the snow crab fishery. Problems with the scientific process and assessment of the snow crab stocks, survey methodology, the fairness of the process, and DFO's actions in general were all identified as matters for either an investigation or a task force.

41 Robert Haché, *Committee Evidence*, May 28, 2010.

42 Daniel Desbois, *Committee Evidence*, May 25, 2010, 1005.

43 Jean Lanteigne, *Committee Evidence*, May 28, 2010.

44 Office of the Auditor General of Canada, *Commissioner of the Environment and Sustainable Development*, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/cesd_fs_e_921.html, accessed November 11, 2010.

The Committee recommends:

Recommendation 3

That the Minister of Fisheries and Oceans strike a task force consisting of independent experts to conduct an objective review of the snow crab stock assessment process and the management of the fishery in the southern Gulf of St. Lawrence. The task force should report publicly and to the Minister within a year of its formation.

Management of Area 19 snow crab fishery

The management of the fishery in CFA 19 in the Gulf is unique. The fishery was the first in Atlantic Canada to adopt individual quotas as a management tool. The snow crab fishery in this area is managed through the *Area 19 Snow Crab Integrated Fisheries Management Plan for 2005-2013*. The plan is the result of a long history of shared management between the snow crab fishermen and DFO. The Area 19 Snow Crab Fisherman's Association and DFO began discussing the concept of partnering in 1995, as a way to give fishermen a greater responsibility in the management of their fishery. The concept was also viewed as a means to provide a more stable climate for long-term business planning. As a result, from 1996 to 2001 the Area 19 co-management arrangement served as the basis for the management of the fishery. It was the first of its kind with inshore fishermen in Canada, and would eventually serve as a model for others. The integrated fishery management plan was renewed in 2001 and revised in 2005.

In terms of assessment of the snow crab biomass, a unique situation prevails in CFA 19 as per the co-management arrangement between DFO and the Area 19 Snow Crab Fishermen's Association. For a few years, a spring trawl survey has been performed just prior to the opening of the fishing season. It is believed that the results from this survey would "be more reliable measures of the commercial biomass index prior to the season in Area 19."⁴⁵ Other means of estimating the biomass level for CFA 19 would tend to underestimate that level, presumably due to the existence of seasonal migration after the post season survey and before the following fishing season.⁴⁶

For reasons of which the Committee is unaware, the CFA 19 spring survey was not conducted in 2010. The fishermen's association pressured DFO and even offered to pay for the entire survey, but to no avail. Moreover, the department decided unilaterally, despite the terms of the co-management agreement, to only allow an exploitation rate of 35% of the resource in 2010, the same rate given to CFA 12. After some negotiations with the association, the rate was increased to 40%. The Committee acknowledges that, as DFO is moving towards the application of a precautionary approach to the

45 Fisheries and Oceans Canada, *Area 19 Snow Crab Integrated Fisheries Management Plan for 2005-2013*, available at <http://www.glf.dfo-mpo.gc.ca/folios/00161/docs/ns-snowcrab-area19-2005-2013-eng.pdf>, accessed October 22, 2010.

46 Ibid.

management of the fishery, the snow crab stock in the southern Gulf of St. Lawrence is assessed and managed as one single biological unit.

According to Mr. Basil MacLean of the Area 19 Snow Crab Fishermen's Association, the 2010 fishery season lasted 8 days, and by the fifth day, 94% of the TAC had been harvested.⁴⁷ As far as the association is concerned, "there are some fences that DFO needs to mend with [CFA] 19. We need to go back to a co-management fishery instead of the DFO "dictatorship" that was implemented in 2010."⁴⁸

The Committee recommends:

Recommendation 4

That Fisheries and Oceans Canada continue discussions with the Area 19 Snow Crab Fishermen's Association to develop an updated co-management plan that recognizes the investments made by the Area 19 Snow Crab fisherman in the belief that the terms of the original co-management plan would be adhered to until its expiration in 2013. An updated co-management plan should also respect the principles of the Area 19 Snow Crab Integrated Fisheries Management Plan for 2005-2013 and the Precautionary Approach Decision-making Framework that was introduced in 2010.

Decision-making process, stakeholder consultation and timing of communicating the decisions

Many witnesses said that DFO's decision-making process was very slow and characterized by late announcements. Witnesses also felt that when bad news was expected, there were little or no consultations with the fishermen. One dockhand reminded the Committee that when quotas are announced 72 hours before going to fish, there is no time to turn around and find another seasonal working job.⁴⁹

The decision-making process for fisheries management is lengthy and complex. The full process was explained to the Committee by both DFO officials and fishermen. The scientific advice, which is one of the elements considered in making fisheries management decisions, is based on a scientific analysis of the data gathered from the information provided throughout the season by fishermen, the trawl surveys, as well as others sources of data. This process is usually completed in February, a full six months after the fishing season has ended in most areas. All stakeholders are then invited by DFO to attend a joint meeting of DFO and the industry to discuss plans for the upcoming season. This RAP meeting includes a peer-review evaluation and a public discussion of the scientific advice. One objective of this public process is to establish

47 Basil MacLean, *Brief*, September 30, 2010.

48 Ibid.

49 Ronald Hunt, *Committee Evidence*, May 25, 2010.

the stock status report. The minutes of this meeting are prepared by regional DFO staff and forwarded to Ottawa for review and consideration by senior staff.

An advisory committee meets in March to discuss the stock status and to provide advice on the management of the fishery (e.g.: TAC, conservation measures). The advisory committee is involved in the preparation of a decision memorandum to the Minister which reflects the scientific advice, discussions between scientists and managers, as well as comments from the various regions engaged in the fishery. The memo to the Minister is prepared by the departmental staff at the advisory committee. It takes a couple of weeks to complete and then reaches the office of the Minister by early April. The ministerial decision is made based on options and recommendations drafted by senior departmental staff, as well as key points from the minutes of the RAP meeting. Press announcements of the fishing plan are then prepared and released. This usually happens only a few days prior to the beginning of the fishing season in mid-to-late April, two months after the meeting with the stakeholders.

While the department is analyzing data from the survey, there is a perception from some fishermen that they are left in the dark between the end of the survey in late September or early October, and February when preliminary data is released. Mr. Joel Gionet explained:

Starting in late September, mum's the word: no one's allowed to know anything. The department tells us that the figures haven't been compiled and the work isn't complete. It continues that way into October, November, December and January—we're not allowed to know anything. In February, the department publishes a first preliminary document with figures. It's only preliminary. That continues until the meeting of the advisory committee, which usually meets in mid- or late March.⁵⁰

Among the other complaints about this decision-making process was the matter of access to documentation and transparency. For example, Mr. Douglas Cameron of the P.E.I. Snow Crab Fishermen pointed out that the industry “does not get a copy of the minutes of the February meeting until at least six to eight weeks following the Minister’s announcement of the New Year’s fishing plan which means that industry does not get a copy until late into the fishing season... that works out that participants do not get Minutes until four/five months after the February meeting ...that is, until fully two months after the Minister has been provided highlights.”⁵¹ In addition, the fishermen do not get a copy of the options and recommendations presented to the Minister. Mr. Cameron suggested that the RAP meeting be co-chaired by DFO and the industry, and that the minutes of the meeting as well as the options and recommendations to be presented to the Minister, be forwarded and signed by the co-chairs.

Mr. Bernie MacDonald of Cape Breton expressed frustrations about the amount of time spent in advisory meetings, particularly when there is no way to know exactly

50 Joel Gionet, *Committee Evidence*, May 28, 2010, 1130.

51 Douglas Cameron, *Brief*, June 30, 2010.

what the Minister is getting to read. He added that “the advisory board should be [directly] involved in writing the briefing notes to the Minister, and then, when the Minister makes a decision, we know she made her decision on the facts she read.”⁵² Mr. Earle McCurdy of the Fish, Food and Allied Workers of Newfoundland and Labrador ventured a solution to the problem:

The final work on evaluating fish stocks always takes up most of the off-season to get it all done. It's hard to get final numbers, exact quota numbers, but I think there could be a higher level of openness in terms of communicating trends or directions ahead of time and some indication of what might be coming, even if the exact numbers aren't known. You might not know exactly what kind of quota is coming at you, but at least directionally are you going to be up or down? If it's going to be up, is it going to be significant? If it's going to be down, is it going to be significant?

I think there's room for at least getting that notice out early. It's pretty tough if a week or two before you're supposed to start fishing you find out all of sudden whether it's 13.5% or thereabouts that our 3K fleet got or 63% that the gulf fleet got. To get that virtually on the eve of the season is.... There's no good time to get it, but at least you can do the best you can to prepare for it with a bit more notice.⁵³

The matter of the late announcement of fishing plans is not new. In its 2003 report on various Atlantic fisheries issues, the Committee devoted a whole section to the problem, and made two recommendations to the department. The problem, which appeared to be getting worse at the time of the report, could be viewed as “symptomatic of the overly centralized, hierarchical control structure within DFO”, wrote the Committee.⁵⁴

With regard to the current advisory process, Mr. O'neil Cloutier, a fisherman from the Gulf representing the Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie pointed out that he no longer attends advisory committee meetings because he feels that often one fleet has control over the agenda and the decisions made by the committee.⁵⁵

The Committee recommends:

Recommendation 5

That Fisheries and Oceans Canada review its fisheries management decision-making processes and timelines to ensure that (a) all fleets have meaningful input in the advice prepared for the Minister, (b) the processes are more transparent, and (c) the final decision is made and communicated to all parties involved, including the processing sector, at least 30 days before the fishing season is set to begin.

52 Bernie MacDonald, *Committee Evidence*, May 27, 2010, 0915.

53 Earle McCurdy, *Committee Evidence*, May 26, 2010, 1130.

54 House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Atlantic Fisheries Issues*: May 2003, Ottawa, 2003, p. 45.

55 O'neil Cloutier, *Committee Evidence*, May 25, 2010.

Resource sharing arrangements

Both in Moncton and in Cape Breton, an important topic of discussion was resource sharing arrangements. In most cases, the controversy around these arrangements involved opposing interests of crab fishermen who had been in the fishery, often since the beginning, and those of new entrants or fishermen who had specialized in a different fishery, and who had been provided an opportunity to fish snow crab. Historically, DFO has used the snow crab resource to compensate the loss of fishing opportunities for fishermen affected by the collapse of their fisheries. This was done in the Gulf of St. Lawrence, in Newfoundland and Labrador, and in Nova Scotia. With time, temporary allocations have slowly become a given, and DFO decided to stabilize and make permanent this new access. The sharp increase in the number of licences for each region where snow crab is harvested between 1985 and 2005 illustrates well what happened in this fishery (see Table 4).

Table 4—Number of snow crab fishery licences per region in 1992 and 2010.

	Number of licence holders			Quota (kg) per licence holder	
	1992	2010	% increase	1992	2010
Newfoundland and Labrador Region	750	3,446	359%	9,900	16,000
Maritimes Region					
CFA 20-22	61	78	28%	7,400**	7,000
CFA 23-24	43	115	167%	31,000**	114,000
Southern Gulf of St. Lawrence					
CFA 12 (incl. 18, 25 and 26)*	190	277	46%	67,000	28,000
CFA 19	74	160	116%	23,000	8,500
CFA 12E and 12F	0	26	n/a	n/a	19,000
Northern Gulf of St. Lawrence and Estuary					
CFA 12A, 12B, 12C and 13-17	136	395	190%	38,000	21,000

Source: Fisheries and Oceans Canada, Information provided to the Committee, 13 December 2010.

* In 1992, the management regime for CFA 12 crab did not include CFAs 18, 25 and 26

** Landings were used instead of quotas

The traditional crab fishermen contend that they have developed the fishery, invested millions of dollars in scientific research activities, conservation and stock management practices, and went through the ups and the downs of the abundance cycles. In the southern Gulf of St. Lawrence, the Association des crabiers acadiens have often in the past objected to permanent sharing. In their view, granting permanent share of snow crab in CFA 12 to the non-traditional fishermen would permanently increase the number of participants in the snow crab fishery, which in turn would have a disastrous effect on the stock, because the natural abundance cycle of the resource

was not taken into account. Moreover, they suggested that in years of low biomass, new participants would have insufficient quota to be profitable and would therefore pressure the Minister to maintain quotas at excessive levels.⁵⁶

Today, the associations representing the traditional crab fishermen in CFA 12 recommend that a minimum allocation be set aside for them. This minimum allocation would be equivalent to the smallest allocation that they have received since new access was granted for the first time in 1995. Their proposal also includes the institution of the “last in first out” (LIFO) rule whereby they would receive the entirety of the TAC when it is set below a predetermined threshold. Non-traditional crab fishermen would therefore have no access to the fishery during those years. The traditional crab fishermen point out that their proposal would not apply to First Nations because of the constitutional protection afforded to Aboriginal and treaty rights. First Nations would therefore see their 15% allocation of the TAC maintained.⁵⁷ It should be noted that First Nations obtained snow crab licences through voluntary licence retirement programs in the aftermath of the Marshall decision, and they can thus be considered as part of the traditional fleet. Mr. Robert Haché of the Association des crabiers acadiens, explained the principle behind their proposal:

[LIFO] is a very easy principle, and it is within the policy framework of the Atlantic Fishery within the department. You can establish a process, a schedule, whereby the last people who come into the fishery are welcome in the fishery when the commercial biomass can sustain them, and at a certain threshold—it could be economic, it could be a biomass threshold, or it could be in conjunction with the precautionary approach system—they are asked to leave the fishery. You have to make sure that you do not destroy the fishery in an effort to save another one.⁵⁸

Associations representing non-traditional fishermen, like the Maritimes Fishermen’s Union (MFU), argued that permanent sharing of the snow crab resource is not a conservation issue, but it is about equity and sharing. According to Mr. Christian Brun from the MFU, the idea that the decline in the snow crab biomass was caused by too many fishermen or traps at sea is a myth. “The total crab fishing fleet consists of approximately 400 boats, [...] by comparison, the lobster fleet in the southern gulf [has] nearly 4,000 boats,” he said. “The lobster fleet currently has 10 times as many fishermen and 27.5 times as many traps as the snow crab fleet.”⁵⁹

The debate about resource sharing has a definite effect on resource allocation and the relative weight of each group in influencing the Minister’s decisions. With respect to the establishment of TAC in the southern Gulf of St. Lawrence in recent years, the MFU official stated the following:

56 House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Atlantic Fisheries Issues: May 2003*, Ottawa, 2003, p. 45.

57 Robert Haché (for the presidents of the traditional crab fishers’ associations for area 12), *Brief*, August 26, 2010.

58 Robert Haché, *Committee Evidence*, May 28, 2010, 1010.

59 Christian Brun, *Committee Evidence*, May 28, 2010, 1205.

[I]n view of the cyclical behaviour of snow crab, scientists began to present evidence of biomass decline already in 2006, for the Gulf of St. Lawrence. In 2007, scientists were also recommending lowering the overall quota. In the wake of those recommendations, MFU recommended a cut to the overall snow crab quota. In 2008, MFU recommended a 20% reduction in the quota allocated to the fishery.

In 2009, the industry in general disregarded the advice of the scientists, and the traditional fishermen even intensified the political lobbying in Ottawa to preserve the status quo. In 2010, the Minister had the courage to accept the opinion of the department's scientists and cut the quota by 63%. In our view, the rate of landings in the Bay of Chaleur during the 2010 season seems to show that the Minister was right.⁶⁰

Other groups have made similar observations. Mr. Marc Diotte of the Association des morutiers traditionnels de la Gaspésie said:

I have participated in the crab stock peer review in each of the last 10 years. [I]n the last four years, biologists were recommending a 10% cut in the TAC in order to maintain a small crab stock for future years. [...] That recommendation was rejected by the industry in each of the last four years. Even last year, at an advisory committee meeting, [we were told] that we would feel the impact and it would hurt. If we had accepted the 10% cut in the TAC in these last four years, it is possible that we would not be going through what we are now this year.

This year, the scientific reports were taken into consideration by the Minister's office. As I mentioned earlier, the problem is that biologists are hired by the Department and prepare reports, but ultimately, the Department pays no attention to what they say. So, the industry carried on regardless. No cuts were made to the TAC in the last four years, and that is why we have ended up with such a significant cut this year.⁶¹

In Nova Scotia, the Committee heard that the dispute between the fleets involved in the snow crab fishery on the Scotian Shelf revolved around the interpretation of the long-term sharing arrangement. In 2005, a long-term sharing arrangement introduced permanent access for all participants in CFAs 20 to 24. Previous arrangements were designed to not compromise the viability of traditional licence holders, while trying to accommodate the needs of economically affected communities. The 2005 arrangement was based on the recommendations of an *Advisory Panel on Access and Allocation for the Eastern Nova Scotia Snow Crab Fishery*.⁶² The respective shares of the TAC for each fleet were to be maintained at a given level until the TAC increased above a threshold of 9,700 tonnes. The Committee understands that this threshold was crossed in 2009, and that a disagreement arose as to how to interpret the rules for distributing the TAC. DFO's 2007-2011 Snow Crab Integrated Fishery Management Plan for areas 20-24 stated that "[w]hen the TAC reaches 9,700mt the distribution of quota will be calculated as follows. The permanent licences existing prior to 2005 will equally share 50% of the TAC and all licences converted to permanent status in 2005 will share the

60 Ibid.

61 Marc Diotte, *Committee Evidence*, May 25, 2010, 1155.

62 See Michael Gardner and co-authors, *Advisory Panel on Access and Allocation for the Eastern Nova Scotia Snow Crab Fishery*, Report to the Hon. Geoff Reagan, Minister of Fisheries and Oceans, February 2005, p. 28.

remaining 50%.”⁶³ Ultimately, the department distributed the quota equally among all licences which, in the view of representatives of CORE company licence holders (the post-2005 licence holders), benefited the traditional licence holders. Ms. Norma Richardson of the Eastern Shore Fishermen’s Protective Association could not understand the rationale for this “unfair and arbitrary decision made in 2009 [that] negatively affect[ed] over 600 inshore fishermen of eastern Nova Scotia.”⁶⁴

While the Committee understands the frustrations of all those involved in these sharing arrangements, it is not in a position to play a role of arbitration or mediation with respect to ministerial decisions in those matters. This is even more so with respect to decisions regarding granting of individual licences.

The Committee also heard about matters related to a ministerial decision with respect to granting a licence to one individual involved in the exploratory snow crab fishery.

The current act regulating fisheries gives the Minister of Fisheries and Oceans absolute discretion in licensing and related matters. The *Fisheries Act* does not provide the legal framework to limit this ministerial discretionary power, but over the years licensing policies have been developed to provide directions and guidelines for its exercise. Nevertheless, one could argue that the Minister’s decisions are potentially susceptible to considerations other than those related to basic resource management principles such as the conservation of the resource. The Committee believes that these situations in the snow crab fishery illustrate the urgent need for policies to guide access and allocation of snow crab fisheries resources. Some past attempts held promise, and were even useful in the drafting of Bill C-32, a bill to replace the current *Fisheries Act*. For example, the Independent Panel on Access Criteria (IPAC) was established by the Minister of Fisheries and Oceans in 2002 as an expert panel to provide recommendations regarding access decisions. IPAC recommended that all access decisions be based on three explicit overarching principles: 1) conservation of the resource; 2) recognition of Aboriginal and treaty rights; and, 3) equity. Other key governing principles were discussed, which included adjacency and historic dependence and economic viability. Clear and consistent principles such as these should be taken into consideration for the negotiation and the interpretation of sharing arrangements.

These situations also illustrate the necessity for arbitration and mediation mechanisms to help settle disputes between fleets or licence holders. One witness, Mr. Daniel Landry of the Association des pêcheurs professionnels membres d’équipages, suggested that “[t]here should be neutral committees to hear the complaints of fishermen, scientists and managers. There should also be management

63 Fisheries and Oceans Canada, *Eastern Nova Scotia Snow Crab Integrated Fishery Management Plan - Crab Fishing Areas 20 – 24, 2007-2011*, Scotia-Fundy Sector, Maritimes Region, p. 41.

64 Norma Richardson, *Committee Evidence*, May 27, 2010, 0840.

umpires along the way to determine whether the interests of all parties are being met.”⁶⁵ The Committee notes that a fisheries tribunal such as the one that would have been established by Bill C-32 could play an arbitration role without the influence or pressure from outside interference. It would have thus been necessary to expand the role given to the fisheries tribunal by the bill beyond being just empowered to deal with fisheries violations as well as licensing appeals.

The Committee recommends:

Recommendation 6

That Fisheries and Oceans Canada initiate discussions with all snow crab fleets on the principles and mechanisms to be used for adjusting allocations throughout the abundance cycle of the resource to ensure the long-term viability of all fleets.

Recommendation 7

That Fisheries and Oceans Canada review its current approach to resolving disputes between fleets or licence holders, identify successful models for resource allocation agreements among stakeholders, and determine whether these models can be applied to the management of snow crab.

Recommendation 8

That the Government of Canada table in the House of Commons a bill to renew the *Fisheries Act* that would: (a) provide guiding principles and fisheries objectives for long-term sustainable fishery harvests and a viable fishing industry, (b) provide criteria and establish processes on which access and allocation decisions would be made, and (c) require transparency in all decisions made by the Minister of Fisheries and Oceans under the Act.

Impacts of the management decision for the southern Gulf of St. Lawrence

DFO did not believe that measures to alleviate the impact of the 2010 management decision for the southern Gulf of St. Lawrence on all those concerned were needed. In fact, a DFO official told the Committee that the cyclical nature of the snow crab fishery was predictable, and that the average earnings in the fishery were fairly good over the course of a cycle. The official added that the department “[didn’t] think taxpayers should take care of subsidizing the fishery over the low part of the cycle when there are going to be good profits ahead and they have had good profits in the past.”⁶⁶

65 Daniel Landry, *Committee Evidence*, May 28, 2010, 1220.

66 David Bevan, *Committee Evidence*, May 28, 2010, 0825.

The Committee heard witnesses from all groups about the hardship that the DFO's snow crab decision brought to their communities. Deckhands and processing plant workers alike pointed out that they would not be able to qualify for employment insurance benefits in 2010. These people, who only worked four or five weeks before in the crab industry, would now find themselves reduced to only two weeks of work, according to Mr. Gérard-Raymond Blais of the regional municipality of Bonaventure in the Gaspé peninsula.⁶⁷

Some fishermen indicated that, because of the financial obligations they are facing already, they could not afford a low income year. Mr. O'neil Cloutier told the Committee that "crab is being used to make payments on boats that have become incredibly large and super efficient. And that is unfortunate. It means that there have to be fairly high crab quotas year after year."⁶⁸ Mr. Cloutier concluded that as a result, the manager of the resource is pressured to keep the quotas high despite scientific evidence to the contrary.

The communities that are affected by this DFO's fisheries management decision have already had their share of economic hardship. For example, a region such as the Gaspé Peninsula, whose economy depends on three main sectors: tourism, forestry, and fisheries, has had to live through numerous announcements of plant closures, layoffs and moratoria in recent history. As a result, the atmosphere is already gloomy, and public health issues are emerging with all the associated costs. According to Mr. Gérard-Raymond Blais: "[T]he job losses, the uncertainty and the insecurity all affect people's health. [...] Drug addiction in Gaspésie is more and more common as a result of these job losses and sudden drops in income from one day to the next."⁶⁹

First Nations communities are also affected by the federal government's decision. The economic and social impact of the drastic reduction in fishing opportunities will be severe. The way of life of Aboriginal people will be directly and negatively affected. In the community of Listuguj, it is expected that many fishermen jobs will be lost, and families will find themselves in financial turmoil. The government thus jeopardizes the investments it is making on a regular basis in these communities with respect to housing, education, and health. According to Mr. Jeff Basque, representing the Listuguj Mi'gmaq government, by making this decision, and in the manner that it was made, the federal government has failed to uphold its fiduciary obligations to the First Nations of the Gulf of St. Lawrence.⁷⁰

While the 2010 fishing season is over, and the Committee believes it is too late for immediate measures, some solutions to mitigate the short-term effects of a resource management decision such as the one made by the Minister of Fisheries and Oceans in 2010 have been brought forward by witnesses. The federal government should take

67 Gérard-Raymond Blais, *Committee Evidence*, May 25, 2010, 0955.

68 O'neil Cloutier, *Committee Evidence*, May 25, 2010, 1205.

69 Gérard-Raymond Blais, *Committee Evidence*, May 25, 2010, 0955.

70 Jeff Basque, *Committee Evidence*, May 28, 2010, 0905.

stock in the comments and suggestions heard during our hearings, and plan accordingly in the future. Witnesses suggested that the government should intervene on three levels: measures for fishermen and deckhands, measures for plant workers, and measures for the fishing communities. For example, Mr. Léo Lelièvre and Mr. Gaétan Cousineau suggested a reduction in the number of hours needed to qualify for employment insurance for fishermen and plant workers affected negatively by fisheries management decisions.⁷¹ Mr. Lelièvre also suggested some kind of tax deduction for residents of remote and devitalized fishing communities.⁷² Finally, Mr. Jean Lanteigne proposed that the licence fees for crab fishermen directly affected by fisheries management decisions be reimbursed to help with reducing their operating costs.⁷³ According to DFO, all user fees, including the licence fees, represented 4.9% of the total landed value in the CFA 12 snow crab fishery in 2005.⁷⁴

Overcapacity in the fishery

In its 2005 report, the Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) argued that the snow crab harvesting and processing capacity should better match the productive capacity of the resource in the Atlantic region.⁷⁵ The FRCC recommended a cap on the number of participants in the snow crab fishery. This ministerial advisory body also recommended that “DFO work with various fleet sectors to develop effective mechanisms on a fleet-by-fleet, area-by-area basis to reduce fishing capacity.”⁷⁶

The apparent overcapacity in the industry is the result of the considerable expansion of the snow crab fishery which coincided with the collapse of groundfish stocks in the early 1990s. It has been argued that the snow crab resource was used to compensate for losses in fishing opportunities in other sectors. It would therefore appear that the conservation of the resource was trumped by socioeconomic considerations at the time. Table 4 illustrate the expansion of the snow crab fishery throughout the Atlantic region between 1985 and 2005.

It would appear that the findings of the FRCC in 2005 would not be that different today. The number of snow crab fishery licences has not dropped significantly in the last five years; the stock in the southern Gulf of St. Lawrence, which was considered healthy in 2005, experienced in 2009 the biggest yearly decline since the biomass has been surveyed; and on a longer-term scale, the peak of the commercial exploitable biomass in 2004 was 39% lower than the peak of the previous abundance cycle of the resource in 1993 (after DFO’s recalculation of the biomass data; see Figure 2).

71 Léo Lelièvre and Gaétan Cousineau, *Committee Evidence*, May 25, 2010.

72 Léo Lelièvre, *Committee Evidence*, May 25, 2010

73 Jean Lanteigne, *Committee Evidence*, May 28, 2010.

74 Fisheries and Oceans Canada, Information provided to the Committee, December 13, 2010.

75 Fisheries Resource Conservation Council, *A Strategic Conservation Framework for Atlantic Snow Crab*, 2005, available at <http://www.frcc.ca/2005/snowcrab.pdf>, accessed October 22, 2010.

76 *Ibid*, p 32.

From the fisherman's perspective, more and more of those involved in the fishery experience difficulties in making a decent living from harvesting the resource. Many witnesses confirmed that there were too many fishermen in their areas to make a living out of the amount of snow crab available for harvest. Some others said that there were too many traps, and the level of harvest of white crab was too high. Mr. Christian Brun summed it up: "If we withdraw licences and have conservation measures, we have a better chance of achieving a long-term effect. As regards the fishermen's economy, you reduce the number of fishermen. This improves the economic pie for those remaining."⁷⁷

As with any rationalization in the harvesting sector⁷⁸, it always come back to how much it will cost and who will pay for it. For Mr. Earle McCurdy, it is pretty simple:

It will not happen without the conscious effort and contribution of the two levels of government to really [have] a rationalization and a rebirth. [...] A public sector investment would allow for an orderly transition of [older...] licence-holders, and allow them to leave.

Either we'll have an organized licensed buyout program in some fashion, or a rationalization program with shared industry and public funds to execute it in some kind of an organized manner, or we'll have rationalization by bankruptcy. The choice is as blunt as that, where people will be forced out of business because the bills are stacking up and the revenue is not matching that.⁷⁹

The Committee faced a similar situation in 2009 when it studied the Canadian lobster fishery. In the end, the Committee recommended a concerted effort of all levels of government in supporting the industry's desire to rationalize.

The Committee recommends:

Recommendation 9

That the Government of Canada, in collaboration with the governments of the Atlantic Provinces and Québec, support an industry-led rationalization plan for the snow crab fishery (publicly funded where appropriate) that must take into account regional needs and requirements.

Intergenerational transfer of the fishing effort

While a reduction of the harvesting effort in the snow crab fishery is needed in Atlantic Canada and Quebec, there are fears that the rationalization may ultimately occur by attrition of a workforce that is aging and for which there is little rejuvenation. This is a broader issue that does not solely apply to the snow crab fishery, or even to

77 Christian Brun, *Committee Evidence*, May 28, 2010, 1215.

78 Rationalization can be defined as a reduction of the fishing effort by mechanisms such as licence retirement, phased trap reduction, or trap-systems transfer.

79 Earle McCurdy, *Committee Evidence*, May 26, 2010, 1005 and 1045.

just the harvesting sector. Witnesses were concerned that when and if fish stocks rebound, fishermen, plant workers and the supporting communities will not be there to harvest and transform the resource.

There are a number of reasons to explain the shortage of younger fishermen in the industry, most having to do with access to capital. According to Mr. Earle McCurdy, a number of young people are interested in being involved in the fishery sector, but currently older people are moving out in greater numbers. As the baby boom generation is exiting the fishery sector, a younger generation faces a situation where there is “an excessive amount of debt, a high cost of acquiring licences, [and] no proper financing mechanism” to ensure a proper transition.⁸⁰

There are, however, circumstances that can play a positive role in an orderly transition between generations in the fishery sector. For example, some Atlantic provinces, such as Nova Scotia, have loan boards with programs targeting younger fishermen.⁸¹ There is also the 2008 Supreme Court decision in the case of *Saulnier v The Royal Bank*, which resulted in fishing licences or quota being used for securing loans.⁸² The Committee believes that there could be other solutions to ensure proper intergenerational transfer of the fishing effort. The implementation of one or more of these solutions, depending on the specific context of the various fishing areas, will, according to witnesses, require the concerted efforts and commitment from all stakeholders, including all levels of government.

The Committee recommends:

Recommendation 10

That the Government of Canada, in collaboration with the governments of the Atlantic Provinces and Québec, taking into account any rationalization plan for the snow crab fishery, develop a strategic plan for the intergenerational transfer in the fishing industry. Among other things, the plan could discuss: (a) loan programs for new fishermen, (b) independent financing and the use of licences as collateral, and (c) new rules that would allow fishermen to better manage investments in their enterprises.

Processing and marketing of snow crab

During its trip to the East Coast, the Committee visited two processing plants in Quebec and in Nova Scotia. Committee members witnessed remarkable installations and operations, but were struck by the difficult working conditions. Overall, the

80 Ibid., 1115.

81 Trevor Decker, *Committee Evidence*, May 26, 2010.

82 Fisheries and Oceans Canada, *Backgrounder—Implications of the Saulnier decision for DFO Licensing Policies*, available at <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/peches-fisheries/fish-ren-peche/saulnier/index-eng.htm>, accessed November 24, 2010.

Committee heard of the difficulty that the processing sector has to plan ahead because of the nature of the resource, and the timing and the duration of its availability. It is important to note that the processing sector and the issuing of processing licences are matters of provincial jurisdiction, therefore this Committee has little say in the matter. However, in the course of this study, it became clear that fisheries management decisions made at the federal level, such as the 2010 decision for the southern Gulf of St. Lawrence, had an impact on the processing sector. Matters related to the timing and the length of the federal decision-making process discussed elsewhere in this report, have some bearing on the capacity of businesses involved in processing to plan ahead. Moreover, federal efforts to rationalize the fishery at the harvesting level would require consultation with the provinces to allow for adjustments in their processing capacity.

According to the 2006 *Overview of the Atlantic Snow Crab Industry* prepared by the firm Gardner Pinfold, the snow crab processing capacity in the Atlantic provinces and in Quebec consisted of 83 active plants in 2005-2006. The largest number of plants was in Newfoundland and Labrador. It was also in that province that there was the largest expansion in the processing capacity between the early 1990s to 2003.⁸³ The Honourable Clyde Jackman, provincial Minister of Fisheries and Aquaculture confirmed:

Spurred by the tremendous increase in the crab harvesting capacity, which served to exacerbate the seasonality of crab landings, as well as the lack of recovery of groundfish, additional snow crab processing licences were issued in Newfoundland and Labrador. During the mid- to late 1990s, the number of snow crab processing licences more than doubled, ultimately peaking at 41 active plants. During the period from 1998 to 2003, it became increasingly clear to the provincial government that overcapacity in the crab sector could erode the industry's viability in the future even though good contribution margins in both the harvesting and processing sectors were still possible, largely as a result of the relatively weak Canadian dollar.⁸⁴

The Gardner Pinfold study notes that the processing sector is characterized by a short and intense season during which the processing sector has to generate several hundred million dollars in cash to pay for the raw material. The study also described some of the challenges that the sector faces.⁸⁵ These include:

- The sector produces essentially only one type of product: crab sections.
- The employment in the crab processing sector lasts 6 to 10 weeks per year. It is therefore difficult to attract and retain workers. In addition, like in the harvesting sector, the average age of plant workers is increasing. It should be noted that the number of people employed in the snow crab

83 Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, *Overview of the Atlantic Snow Crab Industry*, submitted to Fisheries and Oceans Canada and the Atlantic Council of Fisheries and Aquaculture Ministers, June 2006, p. 42.

84 Clyde Jackman, *Committee Evidence*, May 26, 2010, 1155.

85 Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, *Overview of the Atlantic Snow Crab Industry*, submitted to Fisheries and Oceans Canada and the Atlantic Council of Fisheries and Aquaculture Ministers, June 2006, p. 54.

processing sector on the East Coast was estimated at between 7,400 and 9,000.

- Processing plants have little or no control over the timing and rate of supply of raw material.
- There are restrictions on the inter-provincial trade of the raw material.
- Each province has either built or adjusted their processing capacity to meet the seasonal peak of harvest. Changes in harvesting over the years as well as adjustments to fishing areas have contributed to overcapacity in the processing sector.

There have been efforts to rationalize the crab processing capacity in recent years. For example in Newfoundland and Labrador in 2004, the provincial government released a new fish processing licensing policy according to which, in the case of snow crab, no new processing licences would be considered until a resource threshold was achieved. Also, licences for fish processing facilities that had been inactive for two consecutive years would be permanently cancelled. As a result, in 2009 there were 33 active snow crab plants, a significant decline from the 41 active licences in 2002. Given the current market conditions, an even more aggressive approach may be required.⁸⁶

According to Mr. Jackman, it is clear that the processing sector rationalization cannot be achieved without a concurrent reduction of harvesting sector capacity. He added:

A more orderly landing pattern brought about by major harvesting sector capacity reductions will facilitate associated reductions in processing capacity. The mechanisms to bring about this harvesting sector rationalization, and whether they will be self-financing or require government intervention, have not yet been determined. However, it is possible that these capacity reductions may be very costly, and to the extent that the fishing industry cannot self-finance the process, demands will be placed on governments to assist.⁸⁷

Snow crab processing goes hand in hand with the marketing of the products. Snow crab product marketing mostly targets markets outside Canada. Canada snow crab supplies two-thirds of the world market. In the last four years (2006 to 2009), Canada exported almost \$2 billion in snow crab. A little more than half of that was exported from Newfoundland and Labrador. The United States is the dominant market, taking 73% of the Canadian production in those four years.⁸⁸ The rest is sent directly to Japan, or indirectly via re-export through China where meat is extracted for the sushi

86 Clyde Jackman, *Committee Evidence*, May 26, 2010.

87 *Ibid.*, 1210.

88 Agriculture and Agri-Food Canada. Agri-Food Trade Service—Canadian Lobster and Snow Crab, available at <http://www.ats.agr.gc.ca/pro/5322-eng.htm>, accessed December 1, 2010.

market.⁸⁹ According to the 2006 Gardner Pinfold study, the sector's dependence on a single market (which is narrow, commodity-based and price sensitive) places the processors in a vulnerable situation. Because of the short harvesting season, the processing overcapacity, and the cash flow pressures, processors have "little or no opportunity for market or product development, or to hold supply in inventory in an effort to secure better prices."⁹⁰ Large importers and distributors understand and exploit this situation. Seeing this and the lack of formal marketing processes with respect to snow crab, one witness suggested the development of an Atlantic Canadian crab council where the federal government and the provinces would work together to develop the markets that are available to the Canadian snow crab industry.⁹¹ The Committee agrees.

The Committee recommends:

Recommendation 11

That the Government of Canada, in partnership with the governments of the Atlantic provinces and Québec and industry representatives, encourage the promotion of snow crab domestically and abroad, through the creation of an Atlantic-wide multi-stakeholder marketing research and advertising council and/or through an already existing body serving a similar purpose.

Conclusion

The Committee embarked on this study shortly after the announcement of the decision of the Minister of Fisheries and Oceans to severely cut the snow crab TAC in the southern Gulf of St. Lawrence. The study included a visit of the Committee to the East Coast in late May 2010, which coincided in some regions with the snow crab fishing season.

During our trip, fishermen, processors and other interest groups told us of their frustrations with DFO's fisheries management decision-making process, particularly with respect to the timeliness of these decisions that so deeply affect their businesses. Many witnesses questioned the treatment of scientific advice within the department. Some even expressed doubts about the validity of the methodology used to derive this advice. On the other hand, the Committee heard from departmental officials who explained and defended their processes and methodologies, and described the often difficult environment in which they have to sustainably manage the resource.

89 Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, *Overview of the Atlantic Snow Crab Industry*, submitted to Fisheries and Oceans Canada and the Atlantic Council of Fisheries and Aquaculture Ministers, June 2006, p. 54.

90 Ibid.

91 Trevor Decker, *Committee Evidence*, May 26, 2010.

Adding to the complexity of the situation, the snow crab resource is harvested by several different fleets. Some fishermen have been involved since the beginning of the fishery, and have greatly contributed to its development. Others were given access in compensation for the loss of opportunities in their original fishery, or because of their involvement in an exploratory snow crab harvest. As a result, resource sharing arrangements were put in place, and the interpretation of these arrangements is now the source of conflicts between the fleets, and between DFO and the associations representing the fishermen. In addition, the situation has contributed to increasing the harvesting capacity, to the point where, the majority will say, there is a need for some form of rationalization.

The Committee believes that the TAC reduction in 2010 would likely have been smaller than 63% if the Minister had accepted the advice of her department to reduce the TAC in 2009 instead of maintaining it at the 2008 level. In retrospect, the 2009 decision was considered by some not to be a prudent one with respect to the sustainability of the fishery. Therefore, the Committee wholeheartedly welcomes the application of the precautionary approach to this fishery. That said, the impacts of the 2010 decision, and more broadly of DFO's management of the snow crab resource in recent years, on fishermen, the industry, and communities were far from being negligible. Even though the biology of the snow crab is well known, and a decline in the harvestable resource was expected, it is important to find a better way to prepare for and mitigate the impact of the ups and downs of this cyclical resource on all stakeholders.

For many of these matters, the Committee is recommending actions for the Government of Canada to take. These actions are not immediate remedies for the pain caused to fishermen and their communities. They are, rather, tools and ideas to improve the management of this fishery and to more adequately prepare snow crab dependent communities for the inevitable fluctuations in the snow crab populations.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

That the Department of Fisheries and Oceans immediately put into place a plan, based on scientific evidence, to mitigate the impact of the rapidly growing population of grey seals on the snow crab resource in the Gulf of St. Lawrence, including the targeted removal of grey seals. 3

Recommendation 2

That all of Fisheries and Oceans Canada's future fisheries management decisions be based on the precautionary approach when a formal decision-making framework exists, and that in the absence of such a framework, decisions be based on the elementary principle of precaution..... 17

Recommendation 3

That the Minister of Fisheries and Oceans strike a task force consisting of independent experts to conduct an objective review of the snow crab stock assessment process and the management of the fishery in the southern Gulf of St. Lawrence. The task force should report publicly and to the Minister within a year of its formation..... 19

Recommendation 4

That Fisheries and Oceans Canada continue discussions with the Area 19 Snow Crab Fishermen's Association to develop an updated co-management plan that recognizes the investments made by the Area 19 Snow Crab fisherman in the belief that the terms of the original co-management plan would be adhered to until its expiration in 2013. An updated co-management plan should also respect the principles of the Area 19 Snow Crab Integrated Fisheries Management Plan for 2005-2013 and the Precautionary Approach Decision-making Framework that was introduced in 2010..... 20

Recommendation 5

That Fisheries and Oceans Canada review its fisheries management decision-making processes and timelines to ensure that (a) all fleets have meaningful input in the advice prepared for the Minister, (b) the processes are more transparent, and (c) the final decision is made and communicated to all parties involved, including the processing sector, at least 30 days before the fishing season is set to begin. 22

Recommendation 6

That Fisheries and Oceans Canada initiate discussions with all snow crab fleets on the principles and mechanisms to be used for adjusting allocations throughout the abundance cycle of the resource to ensure the long-term viability of all fleets. 27

Recommendation 7

That Fisheries and Oceans Canada review its current approach to resolving disputes between fleets or licence holders, identify successful models for resource allocation agreements among stakeholders, and determine whether these models can be applied to the management of snow crab..... 27

Recommendation 8

That the Government of Canada table in the House of Commons a bill to renew the *Fisheries Act* that would: (a) provide guiding principles and fisheries objectives for long-term sustainable fishery harvests and a viable fishing industry, (b) provide criteria and establish processes on which access and allocation decisions would be made, and (c) require transparency in all decisions made by the Minister of Fisheries and Oceans under the Act. 27

Recommendation 9

That the Government of Canada, in collaboration with the governments of the Atlantic Provinces and Québec, support an industry-led rationalization plan for the snow crab fishery (publicly funded where appropriate) that must take into account regional needs and requirements. 30

Recommendation 10

That the Government of Canada, in collaboration with the governments of the Atlantic Provinces and Québec, taking into account any rationalization plan for the snow crab fishery, develop a strategic plan for the intergenerational transfer in the fishing industry. Among other things, the plan could discuss: (a) loan programs for new fishermen, (b) independent financing and the use of licences as collateral, and (c) new rules that would allow fishermen to better manage investments in their enterprises. 31

Recommendation 11

That the Government of Canada, in partnership with the governments of the Atlantic provinces and Québec and industry representatives, encourage the promotion of snow crab domestically and abroad, through the creation of an Atlantic-wide multi-stakeholder marketing research and advertising council and/or through an already existing body serving a similar purpose..... 34

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<p>As an individual Ronald Hunt, Dockhand</p> <p>Association des crabiers gaspésiens inc. Daniel Desbois, President</p> <p>Association des membres d'équipages des crabiers de la Gaspésie Wilfrid Leblanc, President Lorenzo Méthot, Secretary</p> <p>Association des morutiers traditionnels de la Gaspésie Marc Diotte, Representative</p> <p>Conférence régionale des élu(e)s Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine Gilbert Scantland, General Director</p> <p>Listuguj Mi'gmaq Government Delphine Metallic, Assistant Director Natural Resources</p> <p>Mouvement Action-Chômage Pabok Inc. Gaétan Cousineau, Coordinator</p> <p>Municipalité régionale de comté de Bonaventure Gérard-Raymond Blais, Representative</p> <p>Municipalité régionale de comté du Rocher Percé Léo Lelièvre, Acting Reeve</p> <p>Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie O'neil Cloutier, Director</p> <p>Unipêche M.D.M. Ltée Linda Delarosbil, Plant Workers Representative Mireille Langlois, Plant Workers Representative</p>	2010/05/25	16
<p>As an individual Clarence Andrews, Fisherman John Sackton, President Seafood.com News Leo Seymour, Fisherman Lyndon Small</p>	2010/05/26	17

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<p>As an individual Ray Wimbleton, Fisherman</p> <p>Fish, Food and Allied Workers Earle McCurdy, President</p> <p>Fogo Island Co-Operative Society Ltd. Phil Barnes, General Manager</p> <p>Government of Newfoundland and Labrador Hon. Clyde Jackman, Minister of Fisheries and Aquaculture David Lewis, Assistant Deputy Minister Department of Fisheries and Aquaculture</p> <p>TriNav Group of Companies Trevor Decker, Director TriNav Marine Brokerage Inc.</p>	2010/05/26	17
<p>Area 23 Snow Crab Fishermen's Association Fred Kennedy, Consultant Gordon MacDonald, President and Managing Director</p> <p>Eastern Shore Fishermen's Protective Association Nellie Baker Stevens, Coordinator Norma Richardson, President</p> <p>Eskasoni First Nation Leonard Denny, Chief Executive Officer Crane Cove Seafoods</p> <p>Gardner Pinfold Consulting Economists Ltd. Michael Gardner, President</p> <p>Government of Nova Scotia Greg Roach, Assistant Deputy Minister Department of Fisheries and Aquaculture</p> <p>Multi-species Crab License Holders Josephine Kennedy, Representative Eastern Nova Scotia Crab Fishing Area 23 Clarence Sehl, Representative Eastern Nova Scotia Crab Fishing Area 23, Bay Boy Fisheries</p> <p>Port Morien, False Bay Fishermen's Association Bernie MacDonald, President</p> <p>Unama'ki Institute of Natural Resources Hubert Nicholas, Commercial Fisheries Liaison Coordinator</p>	2010/05/27	18

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<p>As an individual Serge Blanchard Marius Duguay</p>	2010/05/28	19
<p>As an individual Joel Gionet Aurèle Godin Donald Haché Frank Hennessey Hubert Noël</p>		
<p>Area 19 Snow Crab Fisherman's Association Basil MacLean, President</p>		
<p>Association des crabiers acadiens Robert Haché, Representative</p>		
<p>Association des pêcheurs professionnels membres d'équipagés Daniel Landry, Fisheries Advisor</p>		
<p>Department of Fisheries and Oceans David Bevan, Senior Assistant Deputy Minister Ecosystems and Fisheries Management Marc Lanteigne, Manager Aquatic Resources Division, Gulf Region Mikio Moriyasu, Head Snow Crab Section, Gulf Region Joan P Reid, Area Chief Conservation and Protection, Maritimes Region</p>		
<p>Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels Jean Lanteigne, Director General</p>		
<p>Government of New Brunswick Hon. Rick Doucet, Minister of Fisheries Jim McKay, Deputy Minister Department of Fisheries</p>		
<p>Listuguj Mi'gmaq Government Jeff Basque, Senior Negotiator</p>		
<p>Maritime Fishermen's Union Christian Brun, Director General Réginald Comeau, Gulf Coordinator</p>		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
P.E.I. Snow Crab Fishermen Inc. Doug Cameron, Executive Director		
As an individual	2010/06/02	21
John Angel		
Tim Rhyno		
Department of Fisheries and Oceans	2010/06/07	22
David Bevan, Senior Assistant Deputy Minister		
Ecosystems and Fisheries Management		
Marc Lanteigne, Manager		
Aquatic Resources Division, Gulf Region		
Sylvain Paradis, Director General		
Ecosystems Sciences		

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organizations and individuals

Area 23 Snow Crab Fishermen's Association

Association des crabiers acadiens

Association of Seafood Producers

Department of Fisheries and Oceans

Eastern Shore Fishermen's Protective Association

Government of New Brunswick

Government of Nova Scotia

Maritime Fishermen's Union

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine

P.E.I. Snow Crab Fishermen Inc.

Rhyno, Tim

Small, Lyndsay

Traditional Fishermen from Area 12 in the Southern Gulf of St-Lawrence

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 16, 17, 18, 19, 21 and 22) of the 3rd Session of 40th Parliament and (Meetings Nos. 4, 5 and 6) of the 1st Session of the 41st Parliament is tabled.

Respectfully submitted,

Rodney Weston, MP

Chair

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 16, 17, 18, 19, 21 et 22) de la 3^e session de la 40^e législature et (séances n^{os} 4, 5 et 6) de la 1^{re} session de la 41^e législature est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Rodney Weston, député

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Area 23 Snow Crab Fishermen's Association

Association des crabiers acadiens

Association de pêcheurs traditionnels de crabe de la zone 12

Association of Seafood Producers

Eastern Shore Fishermen's Protective Association

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse

Gouvernement du Nouveau-Brunswick

Ministère des Pêches et des Océans

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine

P.E.I. Snow Crab Fishermen Inc.

Rhyno, Tim

Union des pêcheurs des Maritimes

Small, Lyndsay

Réunion	Date	Organisations et individus
---------	------	----------------------------

19 2010/05/28

Union des pêcheurs des Maritimes

Christian Brun, directeur général

Réginald Comeau, coordonnateur du Golfe

À titre personnel

John Angel

Tim Rhyno

22 2010/06/07

Ministère des Pêches et des OcéansDavid Bevan, sous-ministre adjoint principal
Ecosystèmes et Gestion des pêches

Marc Lantaigne, gestionnaire

Division des ressources aquatiques, Région du Golfe

Sylvain Paradis, directeur général

Sciences des écosystèmes

Réunion	Date	Organisations et individus
---------	------	----------------------------

A titre personnel

2010/05/28 19

Serge Blanchard

Marius Duguay

Joel Gionet

Aurèle Godin

Donald Haché

Frank Hennessey

Hubert Noël

Area 19 Snow Crab Fisherman's Association

Basil MacLean, président

Association des crabiers acadiens

Robert Haché, représentant

Association des pêcheurs professionnels membres d'équipages

Daniel Landry, conseiller aux pêches

Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels

Jean Lanteigne, directeur général

Gouvernement du Nouveau-Brunswick

L'Hon. Rick Doucet, ministre des pêches

Jim McKay, sous-ministre

Ministère des Pêches

Listuguj Mi'gmaq Government

Jeff Basque, négociateur principal

Ministère des Pêches et des Océans

David Bevan, sous-ministre adjoint principal

Ecosystèmes et Gestion des pêches

Marc Lanteigne, gestionnaire

Division des ressources aquatiques, Région du Golfe

Mikiio Moriyasu, chef

Section du crabe des neiges, Région du Golfe

Joan P Reid, chef de secteur

Conservation et protection, Région des maritimes

P.E.I. Snow Crab Fishermen Inc.

Doug Cameron, directeur exécutif

Date	Organisations et individus
------	----------------------------

17

2010/05/26

À titre personnel

Ray Wimbleton, pêcheur

Fish, Food and Allied Workers

Earle McCurdy, président

Fogo Island Co-Operative Society Ltd.

Phil Barnes, directeur général

Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador

Hon. Clyde Jackman, ministre des Pêches et de l'Aquaculture

David Lewis, sous-ministre adjoint

Ministère des Pêches et de l'Aquaculture

TriNav Group of Companies

Trevor Decker, directeur

TriNav Marine Brokerage inc.

Area 23 Snow Crab Fishermen's Association

Fred Kennedy, conseiller

Gordon MacDonald, président et directeur général

Eastern Shore Fishermen's Protective Association

Nellie Baker Stevens, coordonnatrice

Norma Richardson, présidente

Eskasoni First Nation

Leonard Denny, président-directeur général

Crane Cove Seafoods

Gardner Pinfold Consulting Economists Ltd.

Michael Gardner, président

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse

Greg Roach, sous-ministre adjoint

Ministère des Pêches et de l'Aquaculture

Multi-species Crab License Holders

Josephine Kennedy, représentante

Eastern Nova Scotia Crab Fishing Area 23

Clarence Sehl, représentant

Eastern Nova Scotia Crab Fishing Area 23, Bay Boy Fisheries

Port Morien, False Bay Fishermen's Association

Bernie MacDonald, président

Unama'ki Institute of Natural Resources

Hubert Nicholas, coordonnateur de liaison des pêches commerciales

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Réunion	Date	Organisations et individus
---------	------	----------------------------

16

2010/05/25

À titre personnel

Ronald Hunt, homme de port

Association des crabiers gaspésiens inc.

Daniel Desbois, président

Association des membres d'équipages des crabiers de la Gaspésie

Wilfrid Leblanc, président

Lorenzo Méthot, secrétaire

Association des mortuiers traditionnels de la Gaspésie

Marc Diotte, représentant

Conférence régionale des élu(e)s Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine

Gilbert Scantland, directeur général

Listuguj Mi'gmaq Government

Delphine Metallic, directrice adjointe

Ressources naturelles

Mouvement Action-Chômage Pabok inc.

Gaëtan Cousineau, coordonnateur

Municipalité régionale de comté de Bonaventure

Gérard-Raymond Blais, représentant

Municipalité régionale de comté du Rocher Percé

Léo Lelièvre, préfet suppléant

Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie

O'neil Cloutier, directeur

Unipêche M.D.M. Itée

Linda Delarosbill, représentante des travailleurs d'usine

Mireille Langlois, représentante des travailleurs d'usine

À titre personnel

Clarence Andrews, pêcheur

John Sackton, président

Seafood.com News

Leo Seymour, pêcheur

Lyndon Small

17

2010/05/26

Que le gouvernement du Canada, de concert avec les gouvernements des provinces de l'Atlantique et du Québec et les représentants du secteur, encourage la promotion du crabe des neiges au pays et à l'étranger via un conseil multipartite de commercialisation, de recherche et de publicité qui existerait déjà et/ou qui serait à établir..... 37

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements des provinces de l'Atlantique et du Québec, prenant en compte tout plan de rationalisation pour la pêche du crabe des neiges, élabore un plan stratégique pour assurer le transfert intergénérationnel dans le secteur des pêches. Ce plan pourrait porter entre autres sur : a) les programmes de prêts pour les nouveaux pêcheurs; b) le financement indépendant et l'utilisation de permis en garantie; c) des nouvelles règles en vertu desquelles les pêcheurs pourraient mieux gérer l'investissement dans leurs entreprises. 34

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements des provinces de l'Atlantique et du Québec, appuie un plan de rationalisation dirigé par le secteur pour la pêche du crabe des neiges qui serait (financé publiquement lorsqu'approprié) et qui prendrait en considération les exigences et les besoins régionaux. 33

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada présente à la Chambre des communes un projet de loi visant à renouveler la *Loi sur les pêches*, lequel : a) énoncerait des principes directeurs et des objectifs pour une pêche durable et une industrie viable à long terme; b) fournirait des critères et mettrait en place des processus sur lesquels seraient fondées les décisions concernant l'accès et les allocations; c) exigerait la transparence dans toutes des décisions du ministre des Pêches et des Océans prévu dans la loi. 29

Recommandation 8

Que Pêches et Océans Canada revoie son approche actuelle pour le règlement des différends entre les flottilles ou les détenteurs de permis, identité des modèles qui ont eu du succès pour les ententes de partage de ressource entre les intervenants, et détermine si ces modèles sont applicables à la gestion de la pêche au crabe des neiges. 29

Recommandation 7

Que Pêches et Océans Canada entame des discussions avec toutes les flottilles de pêche du crabe des neiges sur les principes et les mécanismes applicables à l'ajustement des allocations pendant tout le cycle d'abondance de la ressource afin d'assurer la viabilité à long terme de toutes les flottilles. 29

Recommandation 6

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que Pêches et Océans Canada mette en place immédiatement un plan, fondé sur des preuves scientifiques, pour atténuer les impacts de la croissance rapide de la population du phoque gris sur la ressource de crabe des neiges du Golfe du Saint-Laurent, y compris le prélèvement ciblé de phoques gris. 3

Recommandation 2

Que Pêches et Océans Canada base toutes ses décisions futures de gestion des pêches sur l'approche de précaution lorsqu'un cadre décisionnel formel existe, et qu'en l'absence d'un tel cadre, le principe élémentaire de précaution s'applique. 19

Recommandation 3

Que le ministre des Pêches et Océans forme un groupe de travail composé d'experts indépendants pour revoir objectivement le processus scientifique d'évaluation de la biomasse de crabe des neiges et la gestion des pêches dans le sud du golfe du Saint-Laurent. Le groupe de travail devrait faire rapport publiquement et au ministre dans un délai d'un an après sa formation. 20

Recommandation 4

Que Pêches et Océans Canada continue des discussions avec l'Association des pêcheurs de crabe des neiges de la zone 19 pour développer un plan de cogestion actualisé qui reconnait les investissements faits par les pêcheurs de crabe des neiges de la zone 19 dans la croyance que les modalités de l'entente originale de cogestion seraient respectées jusqu'à son expiration en 2013. Un plan de cogestion actualisé devrait également respecter les principes du Plan de gestion intégré de la pêche du crabe des neiges de la zone 19 pour 2005-2013 et le cadre décisionnel intégrant l'approche de précaution qui a été introduit en 2010. 22

Recommandation 5

Que Pêches et Océans Canada revoit ses processus décisionnels et ses échéanciers pour la gestion des pêches de sorte que : a) toutes les flottilles puissent véritablement avoir leur mot à dire dans la préparation de l'avis au ministre; b) ces processus soient plus transparents; c) la décision finale soit prise et communiquée à toutes les parties, y compris le secteur de la transformation, au moins 30 jours avant que la saison de pêche ne s'amorce. 24

Pour nombre des aspects susmentionnés, le Comité recommande des mesures à prendre par le gouvernement du Canada. Ces mesures ne remédieront pas immédiatement aux torts subis par les pêcheurs et les collectivités. Il s'agit plutôt d'outils et de suggestions permettant d'améliorer la gestion de cette pêche et de préparer plus adéquatement les collectivités dépendantes de la ressource aux fluctuations inévitables des populations de crabe des neiges.

Le Comité recommande :

Recommandation 11

Que le gouvernement du Canada, de concert avec les gouvernements des provinces de l'Atlantique et du Québec et les représentants du secteur, encourage la promotion du crabe des neiges au pays et à l'étranger via un conseil multipartite de commercialisation, de recherche et de publicité qui existerait déjà et/ou qui serait à établir.

Conclusion

Le Comité a amorcé la présente étude peu après l'annonce de la décision de la ministre des Pêches et des Océans de réduire considérablement le TPA de crabe des neiges dans le sud du golfe du Saint-Laurent. L'étude a inclus une visite sur la côte Est, à la fin de mai 2010, laquelle a coïncidé avec la saison de pêche dans certaines régions.

Lors de notre visite, des pêcheurs, des transformateurs, et d'autres types d'intervenants nous ont fait part de leurs frustrations à propos du processus de prise de décisions de gestion des pêches du MPO, notamment en ce qui a trait au choix du moment pour communiquer les décisions, lesquelles ont une incidence très marquée sur leurs activités. Nombre de témoins ont remis en cause le traitement réservé aux avis scientifiques du ministère. Certains ont même exprimé des doutes quant à la validité de la méthodologie employée pour formuler ces avis. En revanche, le Comité a reçu des représentants du ministère venus expliquer et défendre leurs processus et méthodologies, en plus de décrire le contexte souvent difficile dans lequel ils doivent gérer la ressource de manière durable.

Pour compiler les choses, le crabe des neiges est pêché par différentes flottilles. Certains le pêchent depuis toujours et ont grandement contribué au développement du secteur. D'autres y ont eu accès en contrepartie des pertes de possibilités de pêche d'autres espèces ou pour la pêche exploratoire. Il a donc fallu conclure des ententes de partage de la ressource, dont l'interprétation est maintenant source de conflits entre les flottilles, ainsi qu'entre le MPO et les associations de pêcheurs. En outre, cette situation a contribué à une augmentation de la capacité de pêche à tel point que, pour la majorité des intervenants, une rationalisation s'impose.

Le Comité croit que la réduction du TPA en 2010 aurait probablement été inférieure à 63% si la ministre avait accepté l'avis de son ministère de réduire le TPA en 2009 plutôt que de le maintenir au niveau de 2008. En rétrospective, la décision de 2009 a été considérée par certains comme n'étant pas prudente en termes de durabilité de la pêche. C'est pourquoi le Comité appuie sans réserve l'application de l'approche de précaution à cette pêche. Cela dit, les répercussions sur les pêcheurs, l'industrie et les collectivités de la décision de 2010 et, de façon générale, de la gestion par le MPO de la ressource de crabe des neiges au cours des dernières années sont loin d'être négligeables. Il est important de trouver une meilleure façon de se préparer à ces situations et d'atténuer les effets des hauts et des bas de cette ressource cyclique sur tous les intervenants. Après tout, la biologie du crabe des neiges est bien connue, et un déclin de la ressource exploitable était attendu.

Selon M. Jackman, il est évident que l'on ne peut rationaliser le secteur de la transformation sans réduire en même temps la capacité du secteur de la pêche. Il a ajouté :

Les débarquements plus ordonnés causés par les réductions de capacité du secteur de la capture faciliteront les réductions connexes dans la capacité de transformation. Les mécanismes visant à entraîner la rationalisation du secteur de la capture, qui s'autofinancent ou qui exigent une intervention gouvernementale, n'ont pas encore été déterminés. Cependant, il est possible que ces réductions de capacité coûtent très cher, et dans la mesure où l'industrie de la pêche ne peut pas financer seule le processus, l'aide du gouvernement sera demandée⁸⁷.

La transformation du crabe des neiges va de pair avec la commercialisation des produits de cette transformation. La mise en marché des produits de crabe des neiges cible principalement les marchés extérieurs. À l'échelle mondiale, les approvisionnements de crabe des neiges canadien comptent pour les deux tiers du marché. Au cours des quatre dernières années (de 2006 à 2009), le Canada a exporté pour près de deux milliards de dollars de crabe des neiges, dont un peu plus de la moitié provenait de Terre-Neuve-et-Labrador. Les États-Unis, qui ont accaparé 73 % de la production canadienne au cours de ces quatre années, constituent le marché dominant⁸⁸. Le reste de la production est destiné directement au Japon, ou indirectement au moyen de la réexportation via la Chine, où l'on extrait la chair pour le marché du sushi⁸⁹. Selon l'étude de Gardner Pinfold, la dépendance du secteur à l'égard d'un marché unique (qui est étroit, axé sur un produit et sensible aux prix) place les transformateurs dans une position de vulnérabilité. En raison de la courte saison de pêche, de la surcapacité de transformation et des pressions exercées sur les liquidités, les transformateurs ont « peu de possibilités, voire aucune, de développement de marchés ou de produits, ou de simplement gérer leurs stocks afin d'obtenir de meilleurs prix⁹⁰ ». Les gros importateurs et distributeurs comprennent et exploitent cette situation. Devant cette constatation et faute d'un processus officiel de commercialisation, un témoin a proposé la mise sur pied d'un conseil du crabe du Canada atlantique au sein duquel le fédéral et les provinces pourraient travailler ensemble à développer les marchés disponibles pour le secteur du crabe des neiges canadien⁹¹. Le Comité partage cet avis.

87	<i>Ibid.</i> , 1210.
88	Agriculture et Agroalimentaire Canada, Service d'exportation agroalimentaire, <i>Homard et crabe des neiges canadiens</i> , http://www.ats.agr.gc.ca/pro/5322-tra.htm , consulté le 1 ^{er} décembre 2010.
89	Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, <i>Aperçu de l'industrie du crabe des neiges de l'Atlantique</i> , rapport présenté à Pêches et Océans Canada et au Conseil des ministres des pêches et de l'aquaculture de l'Atlantique, juin 2006, p. 71.
90	<i>Ibid.</i>
91	Trevor Decker, <i>Témoignages</i> , 26 mai 2010.

Le nombre de permis de transformation du crabe des neiges a plus que doublé, pour atteindre un sommet de 41 usines en activité. De 1998 à 2003, il est devenu de plus en plus évident pour le gouvernement provincial que la surcapacité dans le secteur du crabe pouvait saper la viabilité de l'industrie dans l'avenir même si de bons bénéfices demeuraient possibles dans les secteurs de la capture⁸⁴ et de la transformation, principalement grâce à un dollar canadien relativement faible.

Selon l'étude de Gardner Pinfold, le secteur de la transformation se caractérise par de courtes saisons intensives durant lesquelles il doit générer plusieurs centaines de millions de dollars pour se procurer la matière première. Les auteurs de l'étude décrivent certains des défis que le secteur doit surmonter, incluant ceux-ci⁸⁵ :

- Le secteur produit essentiellement un seul produit : les sections de crabe.
- L'emploi dans le secteur de la transformation dure de six à dix semaines par année. Le recrutement et le maintien de la main-d'œuvre est donc difficile. En outre, à l'instar du secteur de la pêche, l'âge moyen des travailleurs d'usine est à la hausse. On dénumbrerait de 7 400 à 9 000 travailleurs dans ce secteur sur la côte Est.
- Les usines de transformation ont peu de contrôle, voire aucun, sur le moment et le taux de l'offre de la matière première.
- Il existe des restrictions sur le commerce interprovincial du crabe vivant.
- Chaque province établit ou rajuste sa capacité de transformation en fonction de la pointe saisonnière. La fluctuation des débarquements au fil des ans et la réorganisation des zones de pêche ont contribué à la surcapacité du secteur de la transformation.

Il y a eu des efforts de rationalisation de la capacité de transformation au cours des dernières années. Par exemple à Terre-Neuve-et-Labrador, en 2004, le gouvernement provincial s'est doté d'une politique de délivrance des permis de transformation du poisson en vertu de laquelle, dans le cas du crabe des neiges, aucun nouveau permis n'est accordé tant qu'on n'a pas atteint un certain seuil pour la ressource. La politique prévoyait également l'annulation définitive des permis de transformation non utilisés pendant deux années consécutives. Ainsi, en 2009, 33 usines de transformation du crabe des neiges étaient en activité, ce qui représente une diminution importante par rapport aux 41 permis actifs en 2002. Compte tenu des conditions actuelles du marché, une approche encore plus dynamique pourrait être nécessaire⁸⁶.

84	Clyde Jackman, <i>Témoignages</i> , 26 mai 2010, 1155.
85	Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, <i>Aperçu de l'industrie du crabe des neiges de l'Atlantique</i> , rapport présenté à Pêches et Océans Canada et au Conseil des ministres des pêches et de l'aquaculture de l'Atlantique, juin 2006, p. 53.
86	Clyde Jackman, <i>Témoignages</i> , 26 mai 2010.

Le Comité recommande :

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements des provinces de l'Atlantique et du Québec, prenant en compte tout plan de rationalisation pour la pêche du crabe des neiges, élabore un plan stratégique pour assurer le transfert intergénérationnel dans le secteur des pêches. Ce plan pourrait porter entre autres sur : a) les programmes de prêts pour les nouveaux pêcheurs; b) le financement indépendant et l'utilisation de permis en garantie; c) des nouvelles règles en vertu desquelles les pêcheurs pourraient mieux gérer l'investissement dans leurs entreprises.

Transformation et commercialisation du crabe de neiges

Durant son voyage sur la côte Est, le Comité a visité deux usines de transformation au Québec et en Nouvelle-Écosse. Il a été à même de constater le caractère remarquable des installations et des opérations, mais a été frappé par les conditions de travail difficiles. Essentiellement, le Comité s'est fait dire que le secteur de la transformation a du mal à planifier à l'avance en raison de la nature de la ressource et du moment et de la durée de sa disponibilité. Il convient de souligner que le secteur de la transformation et la délivrance des permis de transformation sont de compétence provinciale; par conséquent, le Comité ne peut s'étendre sur la question. Toutefois, au cours de son étude, le Comité a compris que les décisions fédérales sur la gestion des pêches, notamment la décision de 2010 concernant le sud du golfe du Saint-Laurent, ont des répercussions sur le secteur de la transformation. Le moment et la durée du processus décisionnel fédéral, dont il est question ailleurs dans le rapport, jouent un rôle dans la capacité de planification des entreprises de transformation. De plus, dans ses efforts pour rationaliser les pêches au niveau des prises, le gouvernement fédéral pourrait devoir consulter les provinces pour leur permettre de revoir leur capacité de transformation.

Selon le rapport préparé par la firme Gardner Pinfold en 2006, *Aperçu de l'industrie du crabe des neiges de l'Atlantique*, 83 usines veillaient à la transformation du crabe des neiges dans les provinces de l'Atlantique et au Québec en 2005-2006. C'est à Terre-Neuve-et-Labrador qu'on retrouve le plus grand nombre d'usines, et c'est aussi là où l'expansion de la capacité de transformation a été la plus importante du début des années 1990 jusqu'en 2003⁸³. Voici ce qu'a expliqué le ministre provincial des Pêches et de l'Aquaculture, l'honorable Clyde Jackman :

Sous l'effet de l'augmentation fulgurante de la capacité de pêche au crabe, qui a servi à accentuer la saisonnalité des prises de crabe, ainsi que du manque de rétablissement des stocks de poisson de fond, on a délivré des permis supplémentaires de transformation du crabe à Terre-Neuve-et-Labrador. Du milieu à la fin des années 1990,

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements des provinces de l'Atlantique et du Québec, appuie un plan de rationalisation dirigé par le secteur pour la pêche du crabe des neiges qui serait (financé publiquement lorsqu'approprié) et qui prendrait en considération les exigences et les besoins régionaux.

Transfert intergénérationnel de l'effort de pêche

Il est nécessaire de réduire l'effort de pêche du crabe des neiges dans le Canada atlantique et au Québec, mais certains craignent que cela finisse par se produire par l'attrition d'un effectif de pêche vieillissant pour lequel il y a peu de relève. Cette préoccupation ne concerne pas seulement la pêche du crabe des neiges et va bien au-delà du secteur de la pêche. Des témoins s'inquiètent que lorsque les stocks de poisson se redresseront, le cas échéant, il n'y aura peut-être plus de pêcheurs, de travailleurs d'usine et de collectivités pour capturer et transformer la ressource.

Plusieurs raisons expliquent le manque de relève dans le secteur de la pêche, la plupart étant reliées à l'accès au capital. Selon M. Earle McCurdy, il y a des jeunes qui sont intéressés par la pêche, mais présentement, les plus âgés sont plus nombreux à quitter le secteur. Les baby-boomers délaissent graduellement la pêche et la génération plus jeune se trouve devant « une dette trop élevée, un coût trop élevé pour acquérir un permis [et] un manque de mécanisme de financement adéquat⁸⁰ ».

Il existe pourtant des circonstances qui peuvent favoriser une transition intergénérationnelle ordonnée des activités de pêche. Par exemple, certaines provinces de l'Atlantique, comme la Nouvelle-Écosse, ont mis en place des programmes de prêts pour les jeunes pêcheurs⁸¹. Il y a aussi le jugement de 2008 de la Cour suprême, dans *Saunier c. Banque royale du Canada*, en vertu duquel il est maintenant possible d'utiliser les permis ou les quotas de pêche pour garantir des prêts⁸². Le Comité croit qu'il peut exister d'autres solutions pour assurer un transfert intergénérationnel convenable. La mise en place d'une ou de plusieurs de ces solutions, tout dépendant du contexte spécifique aux différentes régions de pêche, nécessitera, selon des témoins, la concertation et l'engagement de tous les intervenants, y compris de tous les ordres de gouvernement.

80

Ibid., 1115.

81

Trevor Decker, *Témoignages*, 26 mai 2010.

82

Pêches et Océans Canada, *Fiche d'information — Répercussions de l'arrêt Saunier sur les politiques de délivrance de permis du MPO*, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/peches-fishes/ish-reen-peche/saunier/index-fra.htm>, consulté le 24 novembre 2010.

l'époque la conservation de la ressource a été sacrifiée à des considérations pour compenser les pertes dans d'autres secteurs de pêche. Il apparaît donc qu'à la région de l'Atlantique de 1985 à 2005.

Apparemment, les constatations du CCRH en 2005 sont toujours valables. Le nombre de permis de pêche du crabe des neiges n'a pas beaucoup diminué au cours des cinq dernières années, le stock dans le sud du golfe du Saint-Laurent, considéré comme sain en 2005, a connu en 2009 le plus grand déclin annuel depuis qu'on a commencé à faire des relevés de la biomasse, et, dans une perspective globale, le sommet de la biomasse commerciale exploitable en 2004 est inférieur de 39 % à celui du cycle d'abondance précédent, en 1993 (en utilisant les données recalculées de biomasse du MPO; voir l'illustration 2).

Les pêcheurs sortent de plus en plus nombreux à avoir du mal à tirer un revenu décent de la pêche du crabe des neiges. Un grand nombre de témoins ont confirmé qu'il y avait trop de pêcheurs dans ces zones pour qu'il soit possible de vivre de la quantité de crabe autorisée. D'autres ont dit qu'il y avait trop de casiers et que trop de crabes nous étaient pêchés. M. Christian Brun a résumé ainsi la situation : « Si on peut retirer des permis et avoir des mesures de conservation, on a de meilleures chances d'obtenir un effet à long terme. En ce qui a trait à l'économie des pêcheurs, on réduit le nombre de pêcheurs. On améliore ainsi la tarte économique pour ceux qui restent⁷⁷ ».

Comme pour toute mesure de rationalisation⁷⁸ dans le secteur des pêches, cela revient toujours à déterminer combien cela coûtera et qui paiera la facture. Pour M. Earle McCurdy, la question est assez simple :

[...] il nous faut absolument la contribution et l'effort conscient des deux ordres de gouvernement si nous voulons établir une rationalisation et permettre la renaissance de l'industrie [...] Un investissement du secteur public permettrait une transition sans heurt [des] titulaires de permis [qui] sont de plus en plus âgés, et ils pourraient ainsi quitter l'industrie.

Nous avons deux choix : ou nous créons un programme de rachat de permis ou un programme de rationalisation financé par l'industrie et les gouvernements, et nous exécutons ces programmes d'une manière relativement ordonnée, ou bien la rationalisation se produira par elle-même, par le truchement des faillites. Le choix est on ne peut plus clair. Des gens seront forcés de cesser leurs activités parce que les factures s'emplieront sans que les revenus suivent⁷⁹.

Le Comité s'est trouvé devant une situation similaire en 2009 lorsqu'il a étudié la pêche du homard canadien. À la fin, le Comité a recommandé la concertation des efforts à tous les niveaux de gouvernement pour soutenir la volonté du secteur de rationaliser.

- 77 Christian Brun, *Témoignages*, 28 mai 2010, 1215.
- 78 La rationalisation peut être définie comme une réduction de l'effort de pêche par des mécanismes de retrait des permis, de réduction progressive du nombre de cages, ou de systèmes de transfert de cages.
- 79 Earle McCurdy, *Témoignages*, 26 mai 2010, 1005 et 1045.

façon dont il l'a fait, le gouvernement fédéral a failli à ses obligations de fiduciaire envers les Premières nations du golfe du Saint-Laurent⁷⁰.

Bien que la saison de pêche de 2010 est terminée et que le Comité croit qu'il est trop tard pour des mesures immédiates, certaines solutions visant à atténuer les effets à court terme de la décision de gestion des ressources comme celle prise par la ministre des Pêches et des Océans en 2010 ont été mentionnées par les témoins. Le gouvernement fédéral devrait s'inspirer des commentaires et suggestions mentionnés durant les audiences du Comité pour planifier l'avenir. Les témoins ont suggéré que le gouvernement se doit d'intervenir sur trois paliers : des mesures pour les pêcheurs et les aides-pêcheurs, des mesures pour les employés d'usine, et des mesures pour les communautés côtières. Par exemple, MM. Léo Lelièvre et Gaétan Cousineau ont suggéré une réduction du nombre d'heures nécessaires pour être admissible à l'assurance-emploi pour les pêcheurs et les travailleurs d'usine touchés par les décisions de gestion des pêches⁷¹. M. Lelièvre a aussi suggéré l'établissement d'une forme de déduction fiscale pour les résidents de collectivités de pêcheurs éloignées et dévitalisées⁷². Enfin, M. Jean Lantaigne a proposé que les frais de permis pour les pêcheurs directement touchés par les décisions de gestion des pêches soient remboursés afin de réduire les coûts d'opération⁷³. Selon le MPO, tous les frais d'utilisateurs, incluant les droits pour les permis de pêche, représentaient en 2005 4,9% de la valeur totale de débarquement du secteur de la pêche au crabe des neiges dans la ZPC 12⁷⁴.

Surcapacité de la pêche

Dans son rapport de 2005, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) a indiqué qu'il était nécessaire de mieux équilibrer la capacité de pêche et de transformation du crabe des neiges avec la capacité de production de la ressource dans la région de l'Atlantique⁷⁵. En plus de plafonner le nombre de participants à la pêche du crabe des neiges, l'organe consultatif auprès du ministre a recommandé que « le MPO collabore avec les divers secteurs de flottille à établir des mécanismes efficaces, pour chaque flottille et pour chaque zone, en vue de réduire la capacité de pêche⁷⁶ ».

La surcapacité apparente de l'industrie est le résultat de l'expansion considérable de la pêche du crabe des neiges qui coïncide avec l'effondrement des stocks de poisson de fond au début des années 1990. On a soutenu que le crabe des neiges a été utilisé

70	Jeff Basque, <i>Témoignages</i> , 28 mai 2010, 19, 0905.
71	Léo Lelièvre et Gaétan Cousineau, <i>Témoignages</i> , 25 mai 2010.
72	Léo Lelièvre, <i>Témoignages</i> , 25 mai 2010.
73	Jean Lantaigne, <i>Témoignages</i> , 28 mai 2010.
74	Pêches et Océans Canada, Information fournie au Comité, 13 décembre 2010.
75	Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, <i>Un cadre pour la conservation stratégique du crabe des neiges de l'Atlantique</i> , http://www.frcc-ccrh.ca/2005/crabe.pdf , consulté le 22 octobre 2010.
76	<i>Ibid.</i> , p. 36.

69	Gérard Raymond-Blais, <i>Témoignages</i> , 25 mai 2010, 16, 0955.
68	O'neil Cloutier, <i>Témoignages</i> , 25 mai 2010, 16, 1205.
67	Gérard-Raymond Blais, <i>Témoignages</i> , 25 mai 2010, 16, 0955.
66	David Bevan, <i>Témoignages</i> , 28 mai 2010, 19, 0825.

Les Premières nations subissent, elles aussi, les répercussions de la décision du gouvernement fédéral. En effet, l'impact socioéconomique de la diminution draconienne des quotas de pêche sera aigu. Le mode de vie des peuples autochtones sera touché directement et négativement. Dans la communauté Listuguj, on prévoit de nombreuses pertes d'emploi chez les pêcheurs et des difficultés financières pour les familles. Le gouvernement met en péril les investissements réguliers qui sont faits dans ces communautés pour le logement, l'éducation et la santé. Selon M. Jeff Basque, représentant du gouvernement Milgmaq de Listuguj, en prenant cette décision, et de la

ces pertes d'emplois, de la diminution des revenus qui survient du jour au lendemain⁶⁹ » de la population. [...] la toxicomanie en Gaspésie est de plus en plus répandue à cause de Blais, « [c]es pertes d'emplois, cette incertitude, cette insécurité, ont des effets sur la santé publique commencent à surgir et cela occasionne des coûts. Selon M. Gérard-Raymond au cours des dernières années. Dans un contexte déjà morose, des problèmes de santé a déjà du composer avec de nombreuses fermetures d'usines et l'imposition de moratoires dont l'économie repose sur trois grands secteurs, à savoir le tourisme, la forêt et la pêche, en leur part de difficultés économiques. Par exemple, la région de la péninsule de Gaspé, Les communautés visées par la décision de gestion des pêches du MPO ont déjà

malgré les avis scientifiques contraires. les gestionnaires de la ressource subissent des pressions pour garder les quotas élevés, de crabe assez élevés après année⁶⁸ ». M. Cloutier a conclu que conséquemment, tellement gros, superperformants [...] Et ça, c'est malheureux. Ça exige des contingents a dit au Comité : « [L]e crabe doit servir à faire les paiements des bateaux qui sont sont confrontés, ils ne peuvent faire face à une année de faible revenu. M. O'neil Cloutier Des pêcheurs ont fait savoir qu'en raison des obligations financières auxquelles ils

la municipalité régionale de Bonaventure, dans la péninsule de Gaspé⁶⁷. maintenant réduits à ne travailler que deux semaines, selon M. Gérard-Raymond Blais, de quatre ou cinq semaines auparavant dans le secteur du crabe des neiges, se voient être admissibles à l'assurance-emploi en 2010. Ces personnes, qui ne travaillaient que transformation ont indiqué qu'ils ne pourraient pas cumuler suffisamment d'heures pour communauté respective. Autant des membres d'équipage que des travailleurs d'usine de des difficultés occasionnées par la décision du MPO sur le crabe des neiges pour leur Le Comité a recueilli le témoignage de représentants de tous les groupes à propos

alors qu'à l'avenir les profits seront importants et qu'ils l'ont également été par le passe⁶⁶ ».

membres d'équipages, a suggéré qu'il « devrait y avoir des comités neutres pour entendre les doléances des pêcheurs, des scientifiques et des gestionnaires. Il faudrait aussi avoir des arbitres sur le plan de la gestion en cours de route pour juger si les intérêts des uns et des autres sont respectés⁶⁵. » Le Comité note qu'un tribunal des pêches comme celui dont la création était prévu par le projet de loi C-32, pourrait jouer un rôle d'arbitre exempt de toute influence. Cependant, le rôle donné par le projet de loi à ce tribunal des pêches aurait alors du être élargi au-delà de la responsabilité d'examiner les contraventions à la réglementation sur les pêches et d'entendre les appels concernant les permis.

Le Comité recommande :

Recommandation 6

Que Pêches et Océans Canada entame des discussions avec toutes les flottilles de pêche du crabe des neiges sur les principes et les mécanismes applicables à l'ajustement des allocations pendant tout le cycle d'abondance de la ressource afin d'assurer la viabilité à long terme de toutes les flottilles.

Recommandation 7

Que Pêches et Océans Canada revoie son approche actuelle pour le règlement des différends entre les flottilles ou les détenteurs de permis, identifie des modèles qui ont eu du succès pour les ententes de partage de ressource entre les intervenants, et détermine si ces modèles sont applicables à la gestion de la pêche au crabe des neiges.

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada présente à la Chambre des communes un projet de loi visant à renouveler la *Loi sur les pêches*, lequel : a) énoncerait des principes directeurs et des objectifs pour une pêche durable et une industrie viable à long terme; b) fournirait des critères et mettrait en place des processus sur lesquels seraient fondées les décisions concernant l'accès et les allocations; c) exigerait la transparence dans toutes des décisions du ministre des Pêches et des Océans prévu dans la loi.

Répercussions de la décision de gestion pour le sud du golfe du Saint-Laurent

Le MPO n'a pas cru que des mesures pour atténuer l'impact sur tous les intéressés de la décision de gestion de 2010 pour le sud du golfe du Saint-Laurent s'imposaient. Un haut-fonctionnaire du MPO a dit au Comité que le cycle de la pêche du crabe des neiges était prévisible et qu'en moyenne, les revenus tirés de cette pêche au cours d'un cycle étaient assez bons. Le haut-fonctionnaire a ajouté que le ministre « ne pensait pas que [c'était] aux contribuables de subventionner la pêche pendant le creux du cycle

détenteurs de permis permanents antérieurs à 2005, et les 50 p. 100 restants seront divisés entre les détenteurs de permis convertis en permis permanents en 2005 [traduction].⁶³ En fin de compte, le ministère a distribué le quota de manière égale à tous les détenteurs de permis, ce qui, de l'avis des représentants des détenteurs de permis corporatifs (permis post-2005), avantagait les titulaires de permis traditionnels. M^{me} Norma Richardson, de la Eastern Shore Fishermen's Protective Association, a affirmé ne pas comprendre la raison de cette « décision inéquitable et arbitraire [...] prise en 2009, laquelle a eu des conséquences négatives sur plus de 600 pêcheurs côtiers de la côte Est de la Nouvelle-Écosse »⁶⁴.

Le Comité comprend les frustrations de toutes les parties aux ententes de partage, mais il n'est pas placé pour agir comme arbitre ou médiateur en ce qui a trait aux décisions ministérielles, encore moins si elles s'appliquent à la délivrance de permis individuels.

Les témoins ont aussi parlé des décisions du ministère, notamment celle portant sur la délivrance d'un permis à un pêcheur ayant participé à une pêche exploratoire.

La loi actuelle sur les pêches confère au ministre des Pêches et des Océans un pouvoir discrétionnaire absolu en ce qui a trait à l'octroi des permis et aux questions connexes. La *Loi sur les pêches* ne fournit pas de cadre légal limitant le pouvoir discrétionnaire du ministre, mais au fil des ans des politiques de délivrance des permis ont été élaborées pour guider l'exercice de celui-ci. Néanmoins, on peut soutenir que les décisions ministérielles peuvent être soumises à des considérations autres que celles qui sont reliées aux principes fondamentaux de gestion des ressources tels que le principe de conservation. Le Comité estime que la situation de la pêche du crabe des neiges illustre de manière éloquente le besoin urgent d'adopter des politiques orientant l'accès à la pêche et la répartition des ressources. Certaines mesures antérieures se sont révélées prometteuses et ont même servi à l'élaboration du projet de loi C-32, qui visait à remplacer la *Loi sur les pêches* actuelle. Par exemple, le Groupe indépendant sur les critères d'accès (GICA) a été créé par le ministre des Pêches et des Océans en 2002 pour formuler des recommandations, en qualité d'expert, sur les décisions d'accès. Le GICA a recommandé que toutes les décisions soient fondées sur trois principes directeurs explicites : 1) la conservation des ressources; 2) la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités; 3) l'équité. D'autres principes directeurs ont été examinés, dont la contiguïté, la dépendance historique et la viabilité économique. Des principes clairs et cohérents comme ceux-ci devraient être considérés pour la négociation et l'interprétation des ententes de partages.

Ces situations montrent par ailleurs qu'il faut établir des mécanismes d'arbitrage et de médiation pour régler les différends qui opposent les flottilles ou les titulaires de permis. Dans son témoignage, M. Daniel Landry, de l'Association des pêcheurs professionnels

63 Pêches et Océans Canada, *Eastern Nova Scotia Snow Crab Integrated Fishery Management Plan — Crab Fishing Areas 20 – 24, 2007-2011*, secteur Scotia-Fundy, région des maritimes, p. 41.
64 Norma Richardson, *Témoignages*, 27 mai 2010, 18, 0840.

60	<i>ibid</i>
61	Marc Diotte, <i>Témoignages</i> , 25 mai 2010, 16, 1155.
62	Michael Gardner et coll., <i>Advisory Panel on Access and Allocation for the Eastern Nova Scotia Snow Crab Fishery</i> , rapport à l'hon. Geoff Reagan, ministre des Pêches et des Océans, février 2005, 28 p.

En Nouvelle-Écosse, le Comité s'est fait dire que le conflit entre les flottilles de pêche du crabe des neiges dans le Plateau néo-écossais portait sur l'interprétation de l'entente de partage à long terme. En 2005, en vertu d'une entente de partage à long terme, tous les participants des ZPC 20 à 24 se sont vu accorder un accès permanent. Les ententes antérieures avaient été conçues pour répondre aux besoins des collectivités aux prises avec des difficultés économiques sans compromettre la viabilité des titulaires de permis traditionnels. L'entente de 2005 faisait suite aux recommandations d'un comité consultatif sur l'accès et l'allocation pour la pêche du crabe des neiges dans l'Est de la Nouvelle-Écosse⁶². Elle prévoyait que les parts respectives du TPA attribuées à chaque flottille devaient être maintenues à un niveau donné jusqu'à ce que le TPA dépasse le seuil de 9 700 tonnes. Le Comité comprend que ce seuil a été dépassé en 2009 et qu'un désaccord est survenu quant à l'interprétation des règles de répartition du TPA. Le plan de gestion intégrée de la pêche au crabe des neiges dans les zones 20 à 24 pour 2007-2011 préparé par le MPO dit que « [d]ès lors que le TPA aura atteint 9 700 tonnes, le quota sera réparti de la manière suivante: 50 p. 100 du TPA sera réparti également entre les

Cette année, les rapports scientifiques ont été pris en considération par le bureau du ministre. Comme je le mentionnais plus tôt, le problème est qu'il y a des biologistes qui sont engagés par le ministère et qui font un rapport, mais finalement, le ministère ne tient pas compte de ce qu'ils disent. Ainsi, l'industrie est passée outre. Il n'y a eu aucune baisse du TAC durant les quatre dernières années, et c'est pourquoi on se retrouve cette année avec une baisse aussi importante. Il est probable que la même chose se produise l'an prochain, selon le rapport des scientifiques qui sera soumis bientôt⁶¹.

D'autres groupes ont fait des observations similaires. M. Marc Diotte, de l'Association des morutiers traditionnels de la Gaspésie, a déclaré :

J'ai participé à la revue par les pairs du stock de crabe des dix dernières années. [Les quatre dernières années, les biologistes recommandaient une baisse de 10 p. 100 du TAC afin de maintenir un léger stock de crabe pour les années à venir [...].] Cette recommandation a été rejetée par l'industrie pendant ces quatre dernières années. Encore l'an dernier, lors d'une séance du comité consultatif, [on nous a] dit qu'on en ressentirait l'impact et que ça ferait mal. Si on avait accepté la baisse du TAC de 10 p. 100 lors des quatre dernières années, peut-être que cette année, on ne vivrait pas ce qu'on vit en ce moment.

En 2009, l'industrie en général a ignoré les conseils des scientifiques, et les pêcheurs traditionnels ont même intensifié le lobby politique à Ottawa pour conserver le statu quo. En 2010, la ministre a eu le courage d'accepter l'avis des scientifiques du ministère et elle a réduit le contingent de 63 p. 100. À notre avis, le rythme des débarquements de la saison 2010 à la baie des Chaleurs semble donner raison à la ministre⁶⁰.

recommandait une diminution de 20 p. 100 du contingent alloué à la pêche.

diminuer le contingent global. Dans la foulée de ces recommandations, l'UPM a recommandé une diminution du contingent global du crabe des neiges. En 2008, l'UPM a

De nos jours, les associations de crabiers traditionnels dans la ZPC recommandent qu'une allocation minimale leur soit réservée. Cette allocation équivaldrait à la plus petite attribution reçue depuis que l'élargissement de l'accès, en 1995. Ils proposent également d'appliquer la règle du « premier entré, dernier sorti », en vertu de laquelle on leur attribuerait la totalité du TPA lorsqu'il serait établi à un niveau inférieur à un seuil donné. Les pêcheurs non traditionnels ne pourraient donc pêcher le crabe des neiges durant ces années. Les crabiers traditionnels ont précisé que leur proposition ne s'appliquerait pas aux Premières nations, dont les droits ancestraux et issus de traités sont protégés par la Constitution; la part de 15 % du TPA allouée aux Autochtones demeurerait donc intacte⁵⁷. Il importe de noter que les pêcheurs appartenant aux Premières nations ont obtenu leur permis de pêche au crabe à l'aide de programmes volontaires de retrait de permis à la suite de la décision Marshall, et ils sont ainsi considérés membres de la flottille traditionnelle. M. Robert Haché, de l'Association des crabiers acadiens, a expliqué le principe à l'appui de leur proposition :

[Le principe du premier entré, dernier sorti] est un principe bien simple qui relève de la politique du ministère à l'égard de la pêche dans la région de l'Atlantique. Vous pouvez établir un processus selon lequel les derniers arrivés seront les bienvenus pour faire cette pêche lorsque la biomasse commerciale est suffisante, mais en dessous d'un certain seuil — cela pourrait être des facteurs économiques, la biomasse ou en conjonction avec l'approche de précaution — on leur demandera d'abandonner cette pêche.⁵⁸ Vous devez veiller à ne pas détruire une pêche pour pouvoir en sauver une autre.

Les associations de pêcheurs non traditionnels, comme l'Union des pêcheurs des Maritimes (UPM), ont indiqué que la question du partage permanent de la ressource n'en est pas une de conservation, mais plutôt d'équité et de répartition. Selon M. Christian Brun, de l'UPM, le déclin de la biomasse de crabe des neiges causé par le trop grand nombre de pêcheurs ou de casiers en mer est un mythe. « La flottille totale des pêcheurs de crabe des neiges compte environ 400 bateaux [...] En comparaison, la flottille des pêcheurs de homard dans le sud du Golfe [compte] 4 000 bateaux, ou presque [...] » a-t-il déclaré. « [L]a flottille des pêcheurs de homard a, en ce moment, 10 fois plus de pêcheurs en mer et 27,5 fois plus de casiers que la flottille des pêcheurs du crabe des neiges.⁵⁹ »

Le débat sur le partage des ressources a un effet certain sur la répartition et sur l'influence de chaque groupe sur les décisions du ministre. À propos de l'établissement du TPA dans le sud du golfe du Saint-Laurent au cours des dernières années, le représentant de l'UPM a déclaré :

[C]ompte tenu du comportement cyclique du crabe des neiges, les scientifiques ont commencé à présenter des preuves de déclin de la biomasse déjà en 2006, pour ce qui est du golfe du Saint-Laurent. En 2007, les scientifiques recommandaient aussi de

57 Robert Haché (pour les présidents des associations des crabiers traditionnels de la zone 12), *Mémoire*, 26 août 2010.

58 Robert Haché, *Témoignages*, 28 mai 2010, 19, 1010.

59 Christian Brun, *Témoignages*, 28 mai 2010, 19, 1205.

exacts, mais je pense qu'on pourrait faire preuve d'une plus grande ouverture afin de communiquer plus rapidement les tendances et les orientations, même si on n'a pas les données exactes. Un pêcheur ne saura peut-être pas exactement quel sera son quota, mais peut-il s'attendre à une hausse ou à une baisse? Le cas échéant, les changements prévus sont-ils substantiels?

Je sais qu'il est possible de transmettre cette information plus tôt. Il est très difficile de se faire dire subitement, à une semaine ou deux de l'ouverture de la pêche, qu'on parle d'environ 13,5 p. 100 pour notre flotte de 3 000 bateaux, ou d'environ 63 p. 100 pour la flotte du Golfe. Obtenir cette information la veille de l'ouverture de la saison, c'est... Il n'y a pas de moment idéal pour apprendre ce genre de nouvelles, mais au moins, quand on le sait un peu plus d'avance, on peut au moins se préparer.⁵³

Le problème de l'annonce tardive des plans de pêche n'est pas nouveau. Dans son rapport de 2003 sur différentes questions de pêche dans l'Atlantique, le Comité avait consacré une section entière au problème et formulé deux recommandations au ministre. Le problème, qui semble s'être aggravé depuis la parution du rapport, pourrait être perçu comme « symptomatique de la structure trop hiérarchisée et centralisée du MPO », avait écrit le Comité.⁵⁴

Au sujet du processus consultatif actuel, M. O'neil Cloutier, un pêcheur du golfe représentant le Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie, nous a dit qu'il n'assistait plus aux réunions du comité consultatif parce qu'il s'était rendu compte que, souvent, une flottille a la mainmise sur l'ordre du jour et les décisions prises par le comité.⁵⁵

Le Comité recommande :

Recommandation 5

Que Pêches et Océans Canada revoit ses processus décisionnels et ses échéanciers pour la gestion des pêches de sorte que : a) toutes les flottilles puissent véritablement avoir leur mot à dire dans la préparation de l'avis au ministre; b) ces processus soient plus transparents; c) la décision finale soit prise et communiquée à toutes les parties, y compris le secteur de la transformation, au moins 30 jours avant que la saison de pêche ne s'amorce.

Ententes de partage des ressources

À Moncton et au Cap-Breton, un important sujet de discussion a été celui des ententes de partage des ressources. La plupart du temps, la controverse entourant ces ententes oppose les intérêts des crabiers qui, pour la plupart, œuvrent dans ce secteur depuis le début, et ceux des nouveaux venus ou les pêcheurs d'autres secteurs à qui on a

53

Earle McCurdy, *Témoignages*, 26 mai 2010, 17, 1130.

54

Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Dossiers des pêches de l'Atlantique : mai 2003*, Ottawa, 2003, p. 46.

55

O'neil Cloutier, *Témoignages*, 25 mai 2010.

scientifique, du compte rendu des discussions entre scientifiques et gestionnaires, ainsi que des observations formulées par les différentes régions de pêche. Le mémoire au ministre est rédigé par le personnel ministériel affecté au comité consultatif. Il faut environ deux semaines pour l'élaborer, et il parvient au bureau du ministre au début avril. La décision ministérielle repose sur les options et les recommandations formulées par les cadres supérieurs du ministère ainsi que sur les faits saillants de la réunion du PCR. Le communiqué de presse annonçant le plan de pêche est ensuite élaboré et publié. Cette étape survient habituellement quelques jours seulement avant le début de la saison de pêche, de la mi à la fin avril, soit deux mois après la réunion avec les intervenants.

Pendant que le ministère analyse les données du relevé, certains pêcheurs ont l'impression d'être laissés de côté entre la fin du relevé à la fin septembre ou début octobre, et février lorsque les données préliminaires sont communiquées. M. Joel Gionet a expliqué ce qui suit :

À partir de la fin de septembre, c'est motus et bouche cousue : on ne peut rien savoir. Le ministère nous dit que les chiffres ne sont pas complétés, le travail n'est pas terminé. Ça continue ainsi en octobre, novembre, décembre, janvier — on ne peut rien savoir. En février, le ministère publie un premier document préliminaire avec des chiffres. C'est seulement préliminaire. Ça continue jusqu'à la tenue du comité consultatif, qui se réunit habituellement au milieu ou à la fin de mars⁵⁰.

Parmi les autres plaintes sur le processus décisionnel, des témoins ont mentionné l'accès à la documentation et la transparence. Par exemple, M. Douglas Cameron, de la Snow Crab Fishermen Association de l'I.-P.-E., a souligné que le secteur « reçoit » copie du procès-verbal de la réunion de février seulement six à huit semaines après l'annonce par le ministre du plan de pêche pour la nouvelle année [...] soit un bon deux mois après que le ministre a pris connaissance des faits saillants de la réunion⁵¹. » De plus, les pêcheurs n'obtiennent pas copie des options ou recommandations présentées au ministre. M. Cameron a proposé que le PCR soit coprésidé par le MPO et un représentant du secteur, et que le procès-verbal de la réunion, ainsi que les options et recommandations à l'intention du ministre, soient signés par les coprésidents.

M. Bernie MacDonald, du Cap-Breton, a exprimé ses frustrations à propos du temps qui est consacré aux réunions de consultation, et a mentionné en particulier qu'il est impossible de savoir exactement ce qui est communiqué au ministre. Il a ajouté que « le comité consultatif devrait participer [directement] à la rédaction des notes d'information à l'intention [du] ministre. Ainsi, nous aurions la certitude que les décisions [du] ministre se fondent sur les faits qui lui auraient été communiqués [...] ». M. Earle McCurdy, de la Fish, Food and Allied Workers de Terre-Neuve-et-Labrador, a proposé une solution :

Les dernières étapes relatives à l'évaluation des stocks de poissons prennent toujours une bonne partie de la saison morte. Il est difficile d'obtenir les données finales, les quotas

Nous devons revenir à une pêche de cogestion au lieu de subir la « dictature » du MPO mise en œuvre en 2010⁴⁸ ».

Le Comité recommande :

Recommandation 4

Que Pêches et Océans Canada continue des discussions avec l'Association des pêcheurs de crabe des neiges de la zone 19 pour développer un plan de cogestion actualisé qui reconnaît les investissements faits par les pêcheurs de crabe des neiges de la zone 19 dans la croyance que les modalités de l'entente originale de cogestion seraient respectées jusqu'à son expiration en 2013. Un plan de cogestion actualisé devrait également respecter les principes du Plan de gestion intégré de la pêche du crabe des neiges de la zone 19 pour 2005-2013 et le cadre décisionnel intégrant l'approche de précaution qui a été introduit en 2010.

Processus décisionnel, consultation des intervenants et moment de la communication des décisions

De nombreux témoins ont affirmé que le processus décisionnel du MPO était très lent et qu'il se caractérisait par des annonces tardives. Certains ont dit au Comité que lorsque des mauvaises nouvelles étaient prévues, les pêcheurs étaient peu ou pas du tout consultés. Un homme de pont a expliqué au Comité que parce que les quotas sont annoncés 72 heures avant le départ en mer, les travailleurs saisonniers n'ont pas le temps de se trouver un autre emploi⁴⁹.

Le processus décisionnel pour la gestion des pêches est long et complexe. Des représentants du MPO et des pêcheurs ont expliqué le déroulement du processus au Comité. L'avis scientifique, l'un des éléments sur lesquels reposent les décisions de gestion des pêches, est formulé à la suite d'une analyse scientifique des données recueillies durant la saison auprès des pêcheurs, des relevés au chalut et d'autres sources. Ce processus se termine habituellement en février, six mois après la fin de la saison de pêche dans la plupart des zones. Tous les intervenants sont ensuite conviés par le MPO à une réunion conjointe du ministère et du secteur pour discuter des plans pour la saison à venir. Cette réunion du PCR englobe un examen par des pairs de l'avis scientifique et une discussion ouverte à ce sujet. Ce processus vise entre autres à établir le rapport sur l'état des stocks. Les procès-verbaux sont rédigés par les employés régionaux du MPO et acheminés à Ottawa, aux fins d'étude par les cadres supérieurs.

Un comité consultatif se réunit en mars pour discuter de l'état des stocks et élaborer un avis sur la gestion des pêches (TPA, mesures de conservation, etc.). Le comité élabore un mémoire de décision à l'intention du ministre, à partir de l'avis

48

Ibid.

49

Ronald Hunt, *Témoignages*, 25 mai 2010.

Gestion de la pêche du crabe des neiges dans la zone 19

La gestion des pêches dans la ZPC 19 du Golfe est unique en son genre. Il s'agit en effet de la première zone, au Canada atlantique, à avoir adopté des quotas individuels comme outil de gestion. La gestion du crabe des neiges dans cette zone repose sur le *Plan de gestion intégré de la pêche — Zone de pêche du crabe 19* (2005-2013). Le plan est le fruit d'une longue tradition de cogestion entre les pêcheurs de crabe des neiges et le MPO. En 1995, l'Association des pêcheurs de crabe des neiges était vu comme un moyen de stabiliser le climat au profit de la planification à long terme des activités. Ainsi, de 1996 à 2001, l'entente de cogestion de la zone 19 a servi de référence pour la gestion des pêches. Une première pour les pêcheurs côtiers du Canada, cette entente servira ultérieurement de modèle pour d'autres. Le plan de gestion intégré des pêches a été renouvelé en 2001, puis révisé en 2005.

En ce qui a trait à l'évaluation de la biomasse de crabe des neiges, la situation dans la ZPC 19 est unique en raison de l'entente de cogestion conclue entre le MPO et l'Association des pêcheurs de crabe des neiges de la zone 19. Depuis quelques années, un relevé au chalut est effectué au printemps, juste avant l'ouverture de la saison de pêche. On estime que les résultats de ce relevé « semblent être des mesures plus fiables de l'indice de la biomasse commerciale avant la saison dans la zone 19⁴⁵ ». D'autres méthodes permettant de déterminer le niveau de biomasse dans la ZPC 19 semblent sous-estimer ce niveau, probablement en raison de l'existence d'une migration saisonnière qui se produirait après le relevé et avant la saison de pêche⁴⁶.

Pour des raisons que le Comité ne connaît pas, il n'y a pas eu de relevé du printemps en 2010 dans la ZPC 19. L'association des pêcheurs a fait pression sur le MPO et a même proposé de payer l'intégralité du relevé, mais sans succès. De plus, le ministère a décidé unilatéralement, malgré l'entente de cogestion, de fixer à 35 % seulement le taux d'exploitation de la ressource en 2010, le même que pour la ZPC 12. Après quelques négociations avec l'association, le taux a été relevé à 40 %. Le Comité reconnaît que le MPO, en appliquant l'approche de précaution à la gestion de la pêche, évalue et gère le stock de crabe des neiges dans le sud du Golfe du St-Laurent comme une seule entité biologique.

Selon M. Basill MacLean de l'Association des pêcheurs de crabe de la zone 19, la saison de pêche 2010 a duré 8 jours, et au 5^e jour, 94 % du TPA avait été pêché⁴⁷. De l'avis de l'association, « il faut que le MPO rétablisse les ponts avec la [ZPC] 19.

45 Pêches et Océans Canada, *Plan de gestion intégrée de la pêche du crabe des neiges dans la zone 19* —

46 *Ibid.*

47 Basill MacLean, *Mémoire*, 30 septembre 2010.

⁴¹ l'évaluation des stocks de crabe des neiges et la gestion des pêches dans le sud du golfe du Saint-Laurent. Le groupe a demandé au Comité d'appuyer cette initiative.

Selon M. Daniel Desbois représentant des crabiers traditionnels de la ZPC 12, la gestion du MPO « suscite de nombreuses interrogations quant à savoir si elle s'effectue dans l'intérêt public et de manière conforme aux nouvelles politiques du ministère et aux principes de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur les océans*. »⁴² Étant donné que le groupe a prétendu que l'enquête était nécessaire parce que la gestion par le MPO était contraire aux principes d'une pêche durable⁴³, le Comité est d'avis que le Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), qui relève du BVG, est le mieux placé pour faire enquête sur la question. De fait, le rôle du CEDD est de fournir « aux parlementaires des analyses et des recommandations objectives et indépendantes sur les efforts du gouvernement fédéral pour protéger l'environnement et favoriser le développement durable⁴⁴ ». Le CEDD a évalué le rendement de Pêches et Océans Canada à plusieurs reprises. La dernière vérification, qui remonte à mai 2009, a porté sur la protection de l'habitat du poisson en vertu de la *Loi sur les pêches*. En outre, le dernier rapport du CEDD sur la gestion des pêches remonte à 2004. Dans l'éventualité où le vérificateur général décide de faire l'examen du processus d'évaluation des stocks de crabe des neiges et de la gestion de cette pêche dans le sud du golfe du Saint-Laurent à la demande des crabiers traditionnels de la ZPC 12, le Comité est d'avis que le CEDD est l'entité au sein de son bureau qui est la plus appropriée pour faire ce travail. Le Comité accueillerait avec satisfaction un tel rapport.

D'autres témoins ont recommandé la tenue d'un examen moins spécifique sur la gestion de la pêche du crabe des neiges. Les problèmes liés au processus et à l'évaluation scientifiques des stocks de crabe des neiges, la méthodologie des relevés, l'équité du processus et les actions générales du ministère ont tous été mentionnés comme des questions à examiner ou à confier à un groupe de travail.

Le Comité recommande :

Recommandation 3

Que le ministre des Pêches et des Océans forme un groupe de travail composé d'experts indépendants pour revoir objectivement le processus scientifique d'évaluation de la biomasse de crabe des neiges et la gestion des pêches dans le sud du golfe du Saint-Laurent. Le groupe de travail devrait faire rapport publiquement et au ministre dans un délai d'un an après sa formation.

41	Robert Haché, <i>Témoignages</i> , 28 mai 2010.
42	Daniel Desbois, <i>Témoignages</i> , 25 mai 2010, 16, 1005.
43	Jean Lantaigne, <i>Témoignages</i> , 28 mai 2010.
44	Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable, <i>Commissaire à l'environnement et au développement durable</i> , http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/cesd/fs_f_921.html , consulté le 11 novembre 2010.

niveau le plus bas depuis 1988 et une diminution de 51 % par rapport aux chiffres de l'année précédente.

L'avis des scientifiques du MPO pour la saison de pêche 2009 était sans équivoque. Bien qu'il soit compris que le stock de crabe des neiges dans le sud du Golfe du St-Laurent suivait une tendance à la baisse prévue, le maintien du TPA à ou au-dessus de 20 000 tonnes pouvait accentuer le déclin du stock; c'est de fait ce qui a été observé lors du relevé de l'automne 2009. Interprétant différemment les données scientifiques, certains membres du secteur avaient cependant fait valoir que le stock pouvait soutenir des captures de 20 900 tonnes pour une année de plus.³⁸ À l'époque, la ministre avait indiqué que le choix de cette option pourrait causer des réductions plus sévères du TPA pour les années subséquentes.³⁹

Le Comité ne connaît pas tout le contenu de l'avis reçu par la ministre avant qu'elle ne rende sa décision d'autoriser un TPA de 20 900 tonnes en 2009. Le Comité note que, selon M. Bevan, la décision de la ministre a été prise en l'absence d'un cadre décisionnel intégrant l'approche de précaution à la pêche,⁴⁰ et ce, même si le principe élémentaire de précaution a toujours existé. Avec le recul, la décision de 2009, qui selon certains témoins a été prise à l'encontre du principe de conservation puisque qu'elle ne reflétait pas l'avis des scientifiques du MPO, a forcé la Ministre à rectifier la situation avec une réduction importante du TPA en 2010.

Le Comité recommande :

Recommandation 2

Que Pêches et des Océans Canada base toutes ses décisions futures de gestion des pêches sur l'approche de précaution lorsqu'un cadre décisionnel formel existe, et qu'en l'absence d'un tel cadre, le principe élémentaire de précaution s'applique.

Compte tenu des décisions de gestion des pêches qui ont été prises en 2009 et 2010, et des interrogations quant à l'évaluation scientifique des stocks de crabe des neiges dans le golfe du Saint-Laurent, plusieurs témoins ont indiqué qu'il était nécessaire d'évaluer les pratiques de gestion du MPO. Par exemple, des associations de crabiers traditionnels de la ZPC 12 ont fait savoir au Comité qu'ils présenteraient une demande au Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) pour qu'une enquête soit menée sur

38 Joel Gionet, *Témoignages*, 28 mai 2010, 1125. Les pêcheurs de crabe traditionnels du sud de Golfe du St-Laurent ont aussi soutenu que pour pouvoir avoir accès aux 13 000 tonnes qui constituent leur seuil de viabilité économique, un TAC de 20 900 tonnes pour l'ensemble des flottes était nécessaire.

39 Pêches et Océans Canada, Plan de gestion du crabe des neiges pour la saison 2009 dans les zones de pêche du crabe 12, 18, 25 et 26 dans le sud du golfe du Saint-Laurent, *Communiqué*, Ottawa, 30 avril 2009, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/press-communique/2009/hq-ac09-fra.htm>, consulté le 9 février 2011.

40 David Bevan, *Témoignages*, 25 novembre 2010.

34	Robert Haché, <i>Témoignages</i> , 28 mai 2010, 0945.
35	<i>Ibid.</i> , 0950.
36	Pêches et Océans Canada, <i>Évaluation du crabe des neiges du sud du golfe du Saint-Laurent (zones 12, 19, 12E et 12F)</i> , SCS, Avis scientifique 2009/006, http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2009/2009_006-fra.htm , consulté le 22 octobre 2010, p. 16.
37	<i>Ibid.</i> , p. 17.

En 2009, les scientifiques du MPO ont noté que « [l]e taux de déclin de la biomasse commerciale après 2008 [dépend] du taux d'exploitation : plus le taux sera élevé, plus le déclin sera rapide³⁶ ». Ils ont ajouté qu'il était probable à 46 % qu'une prise de 20 000 tonnes en 2009 entraîne un déclin supérieur à 25 % de l'indice de biomasse³⁷. Pourtant, le TPA pour la saison de pêche 2009 est demeuré le même que l'année précédente, soit 20 900 tonnes, ce qui représente un taux d'exploitation de 47 %. En comparaison, le taux d'exploitation en 2005, alors que la biomasse commerciale atteignait un sommet, était de 41 %. C'est donc sans trop de surprise qu'on a appris, après la saison de pêche 2009, que la biomasse avait été estimée à 22 100 tonnes, son

L'an passé, quand [les scientifiques du MPO] ont fait le relevé, ils l'ont fait avec leur chât dans la même biomasse qui était éparpillée. Ils ont donc trouvé moins de crabe, de la même façon que les crabiers en avaient trouvé moins³⁵.

[...]

Nous avons un conseiller scientifique [qui] nous a expliqué ça. Il nous a dit que nous pouvions avoir une très bonne biomasse commerciale, mais une très mauvaise biomasse pêchable. Ce serait à cause de la façon dont le crabe s'est distribué dans l'eau, à cause des courants d'eau froide et ainsi de suite.

[...]

L'an passé, les pêcheurs ont remarqué que la capture était difficile. Les pêcheurs chez vous en Gaspésie, les pêcheurs chez nous ont eu de la difficulté à capturer le crabe.

[...]

Le meilleur exemple s'est produit l'an passé. Le stock de crabe des neiges se comporte de façon bizarre de temps à autre. C'est arrivé en 2001 et à nouveau l'année passée. Le stock de crabe était, comme on dit en anglais, *scattered*. Il était réparti par petits groupes partout dans le sud du golfe. Ça en faisait un stock très intéressant, mais extrêmement difficile à pêcher [...] parce que le sud du golfe, c'est grand.

[...]

Je ne sais pas ce qui s'est passé depuis quelques années [...] mais il y a une contradiction complète entre l'évaluation des stocks par les scientifiques et ce qu'on constate dans le milieu de l'industrie de la pêche³⁴.

Ça correspondait à ce que nos pêcheurs avaient eux-mêmes prévu. que l'année suivante, la situation des stocks se présentait de telle ou telle manière.

bateaux utilisés pour les relevés au chalut n'ont toutefois pu être étudiés, faute de relevé comparatif. Par conséquent, on a présumé que les taux de prise de tous les bateaux utilisés pour les relevés au chalut au fil des ans étaient identiques. Le MPO a aussi avisé le Comité qu'un atelier sur le cadre d'évaluation du crabe des neiges avait eu lieu en 2006 et s'était attaché aux détails techniques du plan du relevé ainsi qu'au traitement des données après le relevé³¹.

En présumant que le recalcul de la biomasse commerciale exploitable de 1989 à 2005 est valide et exact, le Comité note la manifestation d'une tendance inquiétante dans la biomasse de crabe des neiges. En effet, malgré des taux d'exploitation de 15 % à 31 %, ce qui est inférieur à la moyenne actuelle de 40 %, le sommet du cycle en cours a flechi de près de 50 000 tonnes ou 39 % par rapport au cycle précédent. Par conséquent, fixer le taux d'exploitation du crabe des neiges à 40 % ne peut constituer une approche durable si l'on veut préserver les stocks à un niveau sain pour les générations futures. Il serait raisonnable de penser que la biomasse commerciale dans le sud du golfe du Saint-Laurent a fait l'objet de surpêche au cours du dernier cycle d'abondance, de 2003 à 2009, comparativement au cycle précédent, de 1995 à 2002. Néanmoins, le Comité s'étonne que les témoins n'aient pas été nombreux, s'il en est, à souligner ce point durant les audiences.

Tous ne croient pas en la validité des données d'évaluation du stock qui sert à justifier les décisions de gestion des pêches. M. Joel Gionet, président de l'Association des crabiers acadiens et pêcheurs de crabe depuis 1983, a exprimé des doutes quant à l'évaluation par le MPO des stocks de crabe des neiges dans le Golfe, mentionnant que l'estimation de la biomasse exploitable doit être accompagnée d'une vérification de « ce qui va entrer dans la pêche, quel sera le nouveau recrutement pour l'année suivante ». Selon M. Gionet, le MPO a estimé le nouveau recrutement pour 2009 à « 43 ou 47 millions de spécimens ». En 2010, les scientifiques ont revu leurs estimations, « [l]es pré-recrues de [2009] ne représentaient plus 47 millions de spécimens, mais seulement 31 millions³² ». Il a affirmé que « [c]est ce qui se passe du côté des scientifiques. Chaque mois ou tous les six mois, les chiffres changent³³ ».

M. Robert Haché, de l'Association des crabiers acadiens, a mentionné que le groupe qu'il représente n'a pas « les mêmes craintes par rapport au stock de crabe dans le sud du golfe » que les scientifiques du ministère. Il a déclaré :

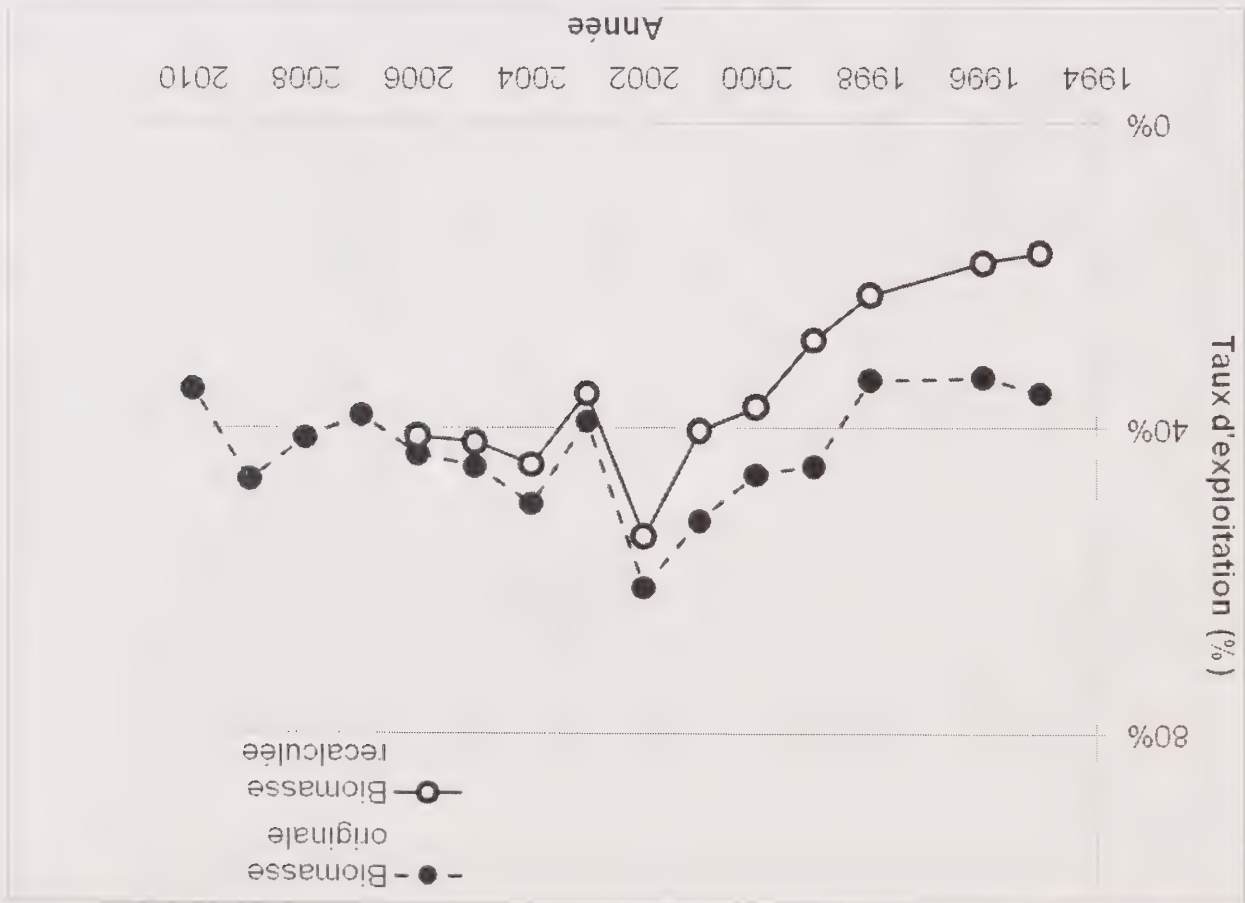
On suit cette pêche depuis de nombreuses années. Jusqu'au milieu des années 1990, les prises des crabiers dans les casiers coïncidaient avec l'analyse qui était faite par le relevé au chalut du ministère. Ensuite, les scientifiques venaient nous voir pour nous dire

31 Pêches et Océans Canada, *Compte rendu de l'atelier sur le cadre d'évaluation du crabe des neiges du sud du golfe du Saint-Laurent (zones 12, E, F et 19)*, Processus consultatif régional du Golfe, du 11 au 14 octobre 2005, SCGS, Série des comptes rendus 2006/042, http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas/Csas/Proceedings/2006/PRO2006_042_E.pdf, consulté le 6 janvier 2011, p. iv + 55.

32 Joel Gionet, *Témoignages*, 28 mai 2010, 19, 1125.

33 *Ibid.*

Illustration 3 — Taux d'exploitation du crabe des neiges dans le sud du golfe du Saint-Laurent selon les estimations originale et recalculée de la biomasse commerciale



Plusieurs témoins ont parlé du recalcul des données sur la biomasse du MPO, soulignant que le ministère avait changé sa méthodologie pour le relevé d'automne dans le sud du golfe du Saint-Laurent. Les nouveaux chiffres ont été qualifiés d'irréalistes²⁵. M. Marc Lantaigne, du MPO, a expliqué pourquoi il fallait refaire les calculs :

Au fil des ans, nous avons perfectionné notre outil d'estimation de la biomasse. Quand nous avons commencé à faire des relevés, en 1988, nous avions environ 150 stations dans toute la partie sud du Golfe. À l'époque, les scientifiques effectuaient principalement les relevés sur les lieux de pêche, et les lieux de pêche ne couvraient pas la totalité du sud du Golfe. Nous avons utilisé cette méthode à peu près jusqu'à la fin des années 1990. À un certain moment, nous avons commencé à mettre d'autres stations en place, au fur et à mesure que la pêche commençait à s'étendre en périphérie des lieux de pêche initiaux. En 2010, nous avons 350 stations. Nous couvrons donc une superficie beaucoup plus grande.

Les intervenants font probablement référence au fait qu'en 2005, nous avons mis en œuvre un cadre scientifique au moyen duquel nous avons examiné la procédure que nous employons pour l'évaluation du stock. À ce moment, les scientifiques qui

commerciale²⁴. Le Comité note que depuis lors, le taux d'exploitation a augmenté, atteignant un sommet en 2002, puis en 2009 (voir l'illustration 3). À l'exception de ces deux années, le TPA a suivi de près la tendance de la biomasse commerciale, y compris en 2010.

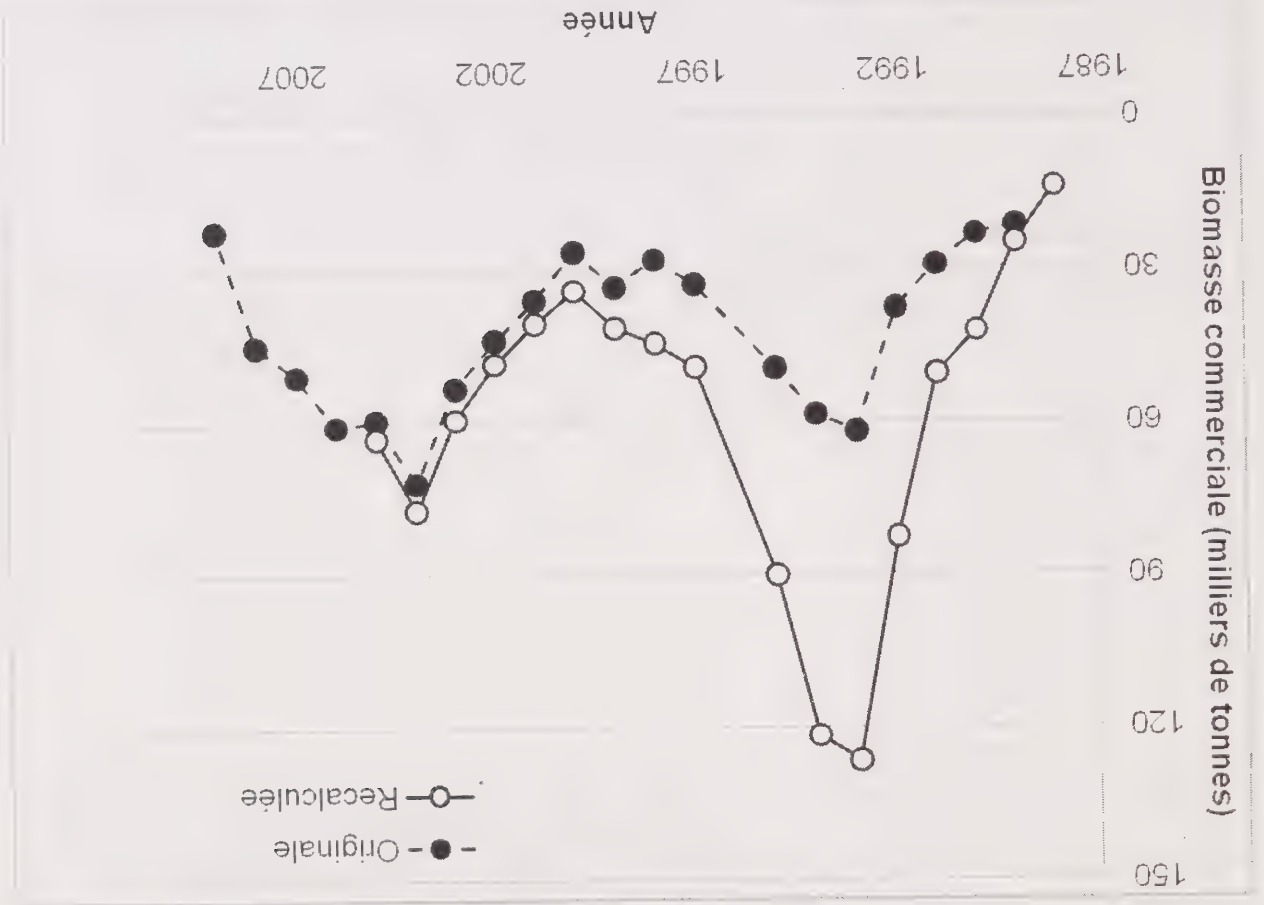
Il est important de souligner que les chiffres recalculés présentés par le MPO en ce qui a trait à l'estimation de la biomasse commerciale exploitable de crabe des neiges dans le sud du golfe du Saint-Laurent pour la période de 1989 à 2005 diffèrent de ceux publiés au moment des relevés (voir la comparaison des biomasses originale et recalculée, à l'illustration 2). En moyenne, durant la période au cours de laquelle le rajustement a été effectué, la biomasse commerciale dépassait de près de 50 % les chiffres originaux. Qui plus est, au plus fort du cycle d'abondance de 1993, la biomasse recalculée correspondait à un peu moins du double de ce qui avait été estimé à l'époque. La sous-estimation et le recalcul résultant de la biomasse sont lourds de conséquences. En effet, le taux d'exploitation, fixé à 35 % en 1995, s'est avéré être plutôt 17 % (les taux d'exploitation en fonction des biomasses originale et recalculée sont comparés à l'illustration 3). Malgré cela, la biomasse a fléchi à 34 000 tonnes en 2000, selon les estimations.

24 Pour la période de 1990 à 1999, Pêches et Océans Canada, *Évaluation du crabe des neiges du sud du golfe du Saint-Laurent (zones 12, 19, 12E et 12F)*, SCSS, Avis scientifique 2010/015, http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_015-fra.html, consulté le 22 octobre 2010, p. 12.

Evaluation scientifique des stocks et gestion de la pêche

La controverse sur le calcul de la biomasse est un enjeu crucial pour l'évaluation et la gestion des pêches. Ces dernières années, les avis scientifiques sur le crabe des neiges dans le sud du golfe de Saint-Laurent ont révélé que le cycle d'abondance de la ressource se dirigeait vers un creux. Des rapports d'évaluation des stocks du MPO ont clairement indiqué que la biomasse commerciale du crabe des neiges déclinait, tel que démontré à l'illustration 2. En 2004, au plus fort du cycle actuel, la biomasse dans la zone 12 était estimée à 77 300 tonnes. En 2007 et en 2008, elle avait diminué respectivement de 35 % et de 42 %²³.

Illustration 2 — Tendances annuelles pour la biomasse commerciale exploitable de crabe des neiges dans le sud du golfe de Saint-Laurent



Le cycle d'abondance précédent pour le crabe des neiges dans le sud du golfe de Saint-Laurent a culminé à 126 700 tonnes en 1993 (données recalculées). Durant ce cycle, les taux d'exploitation étaient établis entre 15 % et 31 % de la biomasse

23 Pêches et Océans Canada, *Évaluation du crabe des neiges du sud du golfe de Saint-Laurent (zones 12, 19, 12E et 12F), SCS, Avis scientifique 2010/015*, http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_015-fra.htm, consulté le 22 octobre 2010.

des neiges est à un niveau sain, à un niveau où la précaution est recommandée, ou dans une situation critique. Ces points de référence sont établis dans un rapport séparé du MPO dans lequel la population de crabe des neiges du sud du golfe du Saint-Laurent est considérée comme saine lorsque la biomasse commerciale est au-dessus de 34 000 tonnes, ce qui correspond à 40 % de la biomasse maximale pour la période de 1997 à 2008. Le stock se situe dans la zone de précaution au-dessous de ce seuil¹⁹.

En vertu du cadre décisionnel intégrant l'approche de précaution, le taux d'exploitation ne doit pas dépasser 40 % lorsque la biomasse est à un niveau sain²⁰. Lorsque le stock se situe dans la zone de précaution, le taux d'exploitation devrait être réduit en proportion de la sévérité de la situation. En 2010, la biomasse commerciale dans la ZPC 12 était de 22 100 tonnes, plaçant ainsi le stock dans la zone de précaution. Conséquemment, le TPA fut établi à 7 700 tonnes, ce qui correspondait à un taux d'exploitation de 35 % en conformité avec l'approche de précaution (voir l'illustration 3). Le Comité note qu'en 2002 et 2009 les taux d'exploitation étaient de 54 % et de 47 % respectivement. Si un taux d'exploitation de 40 % (en conformité avec l'approche de précaution) avait été utilisé pour ces deux années, les TPA et les débarquements auraient été bien moindres qu'ils étaient en réalité.

M. David Bevan, du MPO, a dit au Comité que « les estimations de biomasse pour la pêche de 2010 ont diminué par rapport aux niveaux de 2009 ». Le stock est maintenant passé dans la zone de précaution, et le ministère doit donc s'assurer « d'adopter une approche de précaution pour éviter que le stock ne tombe dans la zone critique²¹ ». Ces mesures de gestion plus strictes pourraient faire en sorte que la période actuelle de faible biomasse ne se prolonge pas. De plus, l'adoption de l'approche de précaution pour la pêche du crabe des neiges permettrait de satisfaire à certains des critères d'éco-certification, et, ainsi, de conférer un avantage sur les marchés.

Fixer le taux d'exploitation à 40 % de la biomasse commerciale semble quelque peu arbitraire. Ce taux de 40 % correspond en effet au taux moyen d'exploitation pour la période de 1998 à 2009²² et exclut les taux beaucoup plus faibles des années précédentes. Les membres du Comité ne voient pas en quoi cette mesure est compatible avec l'approche de précaution et contribue à la conservation de la ressource.

19 Pêches et Océans Canada, *Points de référence conformes à l'approche de précaution pour le crabe des neiges du sud du golfe du Saint-Laurent*, SCSS, Avis scientifique 2010/014, http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_014-fra.htm, consulté le 22 octobre 2010.

20 *Ibid.*

21 Pêches et Océans Canada, *Points de référence conformes à l'approche de précaution pour le crabe des neiges du sud du golfe du Saint-Laurent*, SCSS, Avis scientifique 2010/015, http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_015-fra.htm, consulté le 22 octobre 2010.

22 Pêches et Océans Canada, *Points de référence conformes à l'approche de précaution pour le crabe des neiges du sud du golfe du Saint-Laurent*, SCSS, Avis scientifique 2010/014, http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_014-fra.htm, consulté le 22 octobre 2010.

20 *Ibid.*

21 David Bevan, *Temoignages*, 7 juin 2010.

22 Pêches et Océans Canada, *Points de référence conformes à l'approche de précaution pour le crabe des neiges du sud du golfe du Saint-Laurent*, SCSS, Avis scientifique 2010/014, http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_014-fra.htm, consulté le 22 octobre 2010, p. 7.

également importante. Selon M. Phil Barnes, les clients japonais « mangent le crabe avec leurs yeux. C'est la couleur qui prime. Lorsqu'ils se mettent à table, ils ne veulent voir que du rouge, et le crabe du Golfe a une couleur beaucoup plus intéressante que le crabe de Terre-Neuve¹⁶ ».

Le Comité note que la réglementation des prix et des conditions de vente du poisson est de compétence provinciale. Le rôle du fédéral en la matière est donc limité.

Décision de gestion de 2010 pour le sud du golfe du Saint-Laurent

Tout juste avant le début de la saison de pêche 2010 dans le sud du golfe du Saint-Laurent, le MPO a communiqué que le TPA de crabe des neiges avait été fixé à 7 700 tonnes métriques pour les zones 12, 18, 25 et 26¹⁷, une réduction de 63 % par rapport à l'année précédente. Même si on s'attendait à une diminution du TPA, la plupart des témoins ont dit au Comité avoir été étonnés par l'ampleur de la réduction. De plus, en raison du moment où la décision a été annoncée, la plupart des intervenants n'ont pu modifier leurs projets pour la saison de pêche qui allait débuter.

Les pêcheurs de la zone 19, au nord-ouest du Cap-Breton, se sont vu imposer une réduction de 44 % de leur TPA en 2010, et ce, après avoir accepté une baisse de 19 % l'année précédente.

Approche de précaution pour la gestion de la pêche du crabe des neiges

Pour la première fois en 2010, la gestion de la pêche du crabe des neiges dans le sud du golfe du Saint-Laurent a misé sur une approche de précaution. L'approche de précaution est définie dans un énoncé de principe du MPO comme « faire preuve de prudence lorsque les données scientifiques sont incertaines, peu fiables ou inadéquates. Le manque de données scientifiques adéquates ne saurait être invoqué pour ne pas prendre de mesures visant à éviter un préjudice grave à la ressource ou pour en différer l'adoption¹⁸ ». Il est généralement compris que l'approche de précaution est moins rigoureuse dans son application que le principe de précaution. Bien que le ministère ait affirmé vouloir appliquer une approche de précaution à sa gestion des pêches au pays depuis quelques années, un cadre décisionnel à cet effet n'a été parachévé qu'en avril 2009. L'application d'une approche de précaution au plan de gestion de la pêche du crabe des neiges est conforme à ce cadre décisionnel, et il semble que la pêche du crabe des neiges soit l'une des premières à en bénéficier.

Le cadre décisionnel intégrant l'approche de précaution donne les lignes directrices pour établir des points de référence qui permettent de déterminer si la population de crabe

16 Phil Barnes, *Témoignages*, 26 mai 2010, 17, 1120.

17 Même si les ZPC 18, 25 et 26 ont été intégrées à la ZPC 12 en vue de former une seule zone de gestion, le MPO continue de citer les quatre zones quand il divulgue de l'information sur leur gestion.

18 Pêches et Océans Canada, *Un cadre décisionnel pour les pêches intégrant l'approche de précaution*, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/pêches-fisheries/fish-ren-pêche/sff-cpdp/precution-fra.htm>, consulté le 5 novembre 2010.

pêcher)¹⁰. Les scientifiques analysent et discutent par ailleurs de différentes méthodes de prise.

Fixation des prix et commercialisation du crabe des neiges

L'industrie du crabe des neiges repose sur deux marchés : les États-Unis et le Japon. Selon le MPO, la pêche canadienne compte pour la moitié de l'approvisionnement mondial, le gros des prises (70 %) étant exporté aux États-Unis¹¹. Au fil des années, les sections de pattes surgelées ont pratiquement remplacé la chair décortiquée, cuite et surgelée comme produit de transformation du Canada atlantique.

Les prix perçus par les pêcheurs et les transformateurs sont dictés par les grands marchés étrangers et fluctuent donc selon la situation économique de ces pays et les taux de change.

Il n'y a pas de prix unique pour le crabe. La taille, la qualité et la couleur sont autant de facteurs qui entrent en ligne de compte. Les sections de pattes plus grosses (de huit à dix onces) coûtent de 40 à 50 cents de plus la livre que les sections de cinq à huit onces, et les plus petites sections (quatre onces) sont habituellement vendues à rabais¹². Au débarquement, le chargement d'un navire peut contenir des crabes de différentes tailles.

En 2009, les pêcheurs ont touché de 1,30 \$ à 1,75 \$ par livre de produit au débarquement.

Dans les Maritimes et au Québec, les pêcheurs négocient directement avec les acheteurs ou les transformateurs. À Terre-Neuve-et-Labrador, on utilise une méthode différente : un prix minimal est fixé à l'issue d'un processus établi. La plupart du temps, les parties ne réussissent pas à s'entendre, et la question est référée à un comité permanent spécial de fixation du prix des poissons¹³. Aussi, jusqu'à tout récemment, une formule de réajustement a été utilisée pour moduler les prix durant la saison selon plusieurs facteurs, notamment les taux de change et les prix du marché aux États-Unis et au Japon¹⁴.

Le Comité a appris que dans les régions de la côte Est, le crabe pêché est destiné à des différents marchés. Le crabe du Golfe est vendu à des entreprises japonaises haut de gamme et celui de Terre-Neuve-et-Labrador est acheté principalement par des entreprises japonaises pour être traité de nouveau en Chine. Par conséquent, l'écart de prix entre ces deux produits est considérable, et les produits les plus recherchés sont surgelés au gaz et conditionnés dans de luxueux emballages¹⁵. La couleur du produit est

10 Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, 2006, p. 5.

11 David Bevan, *Mémoire*, 7 juin 2010.

12 John Sackton, *Témoignages*, 26 mai 2010.

13 Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, 2006.

14 *Ibid.* et John Sackton, *Témoignages*, 26 mai 2010.

15 John Sackton, *Témoignages*, 26 mai 2010, 17, 1110.

rapports, les zones statistiques de l'OPANO 2J, 3K, 3Ps, 3L, 4R3Pn et 3LNO sont utilisées.

En Nouvelle-Écosse, la pêche du crabe des neiges remonte au début des années 1970. Les stocks sont exploités dans tout le Plateau néo-écossais (le secteur au large de la côte Ouest de l'île du Cap-Breton est inclus dans le sud du golfe du Saint-Laurent). Pour les Maritimes, les zones de gestion sont le Nord-Est de la Nouvelle-Écosse (N.-É.-N.-É.), qui correspond aux ZPC 20 à 22, le Sud-Est de la Nouvelle-Écosse (S.-É.-N.-É.), qui englobe les ZPC 23 et 24, et la zone statistique de l'OPANO 4X (voir la figure 1). Il convient de mentionner qu'aucune décision sur la gestion des pêches n'a été prise, et qu'aucun débarquement n'a été déclaré pour cette dernière zone au cours des dernières années⁸.

Evaluation de la biomasse de crabe des neiges

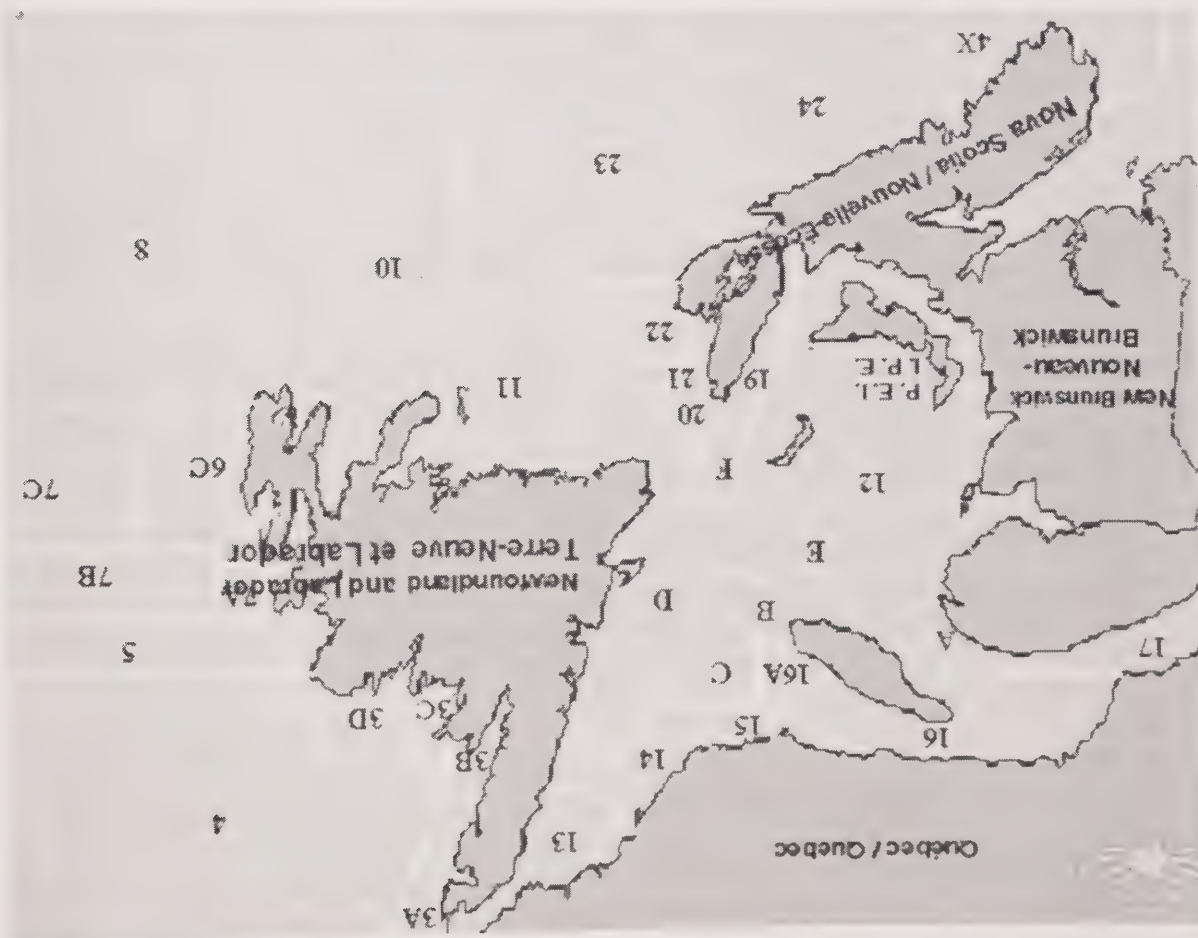
L'état de la ressource est évalué selon les tendances des captures par unité d'effort (CPUE), les indices de biomasse exploitable, les perspectives de recrutement et les indices de mortalité. Selon le MPO, l'exploitation annuelle du crabe des neiges est gérée en fonction des prises admissibles totales, lesquelles sont fixées au printemps de chaque année pour chacune des nombreuses zones de pêche au crabe. Dans le sud du golfe du Saint-Laurent et dans l'est de la Nouvelle-Écosse, les niveaux de biomasse sont estimés annuellement au moyen de relevés au chalut réalisés au terme de la saison de pêche. Dans d'autres régions, les particularités physiques du fond marin ne permettent pas de recourir à cette méthode. C'est le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, où des pêcheurs effectuent des relevés au casier post-saison. De plus, des données sur les pêches sont obtenues à partir des taux de prise inscrits dans les registres des pêcheurs⁹.

Toutes ces sources de données permettent aux scientifiques du MPO d'établir des rapports d'évaluation des stocks annuels dans lesquels ils estiment certains des indicateurs de la santé de la population de crabe à des fins commerciales, notamment l'effort de pêche (en général, le nombre de casiers levés au cours d'une période donnée), les prises par unité d'effort (poids en kilogramme des poissons capturés dans les casiers levés ou CPUE), l'abondance du stock (biomasse exploitable totale) et les tendances relatives au recrutement (estimation du nombre de crabes qui approchent de la taille réglementaire minimale ou qui l'ont atteinte et, par conséquent, qu'il est permis de

8 Pêches et Océans Canada, *Evaluation du crabe des neiges de Terre-Neuve et du Labrador*. SCOS, Avis scientifique 2009/045, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2009/045-tra.htm>, consulté le 22 octobre 2010. Pêches et Océans Canada, *Evaluation du crabe des neiges de la Nouvelle-Écosse (4VMX)*, SCOS, Avis scientifique 2009/053, http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2009/2009_053-tra.htm, consulté le 22 octobre 2010. Pêches et Océans Canada, *Evaluation du crabe des neiges du golfe du Saint-Laurent (zones 12, 19, 12E et 12F)*, SCOS, Avis scientifique 2010/015, http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2010/2010_015-tra.htm, consulté le 22 octobre 2010.

9 David Bevan, *Mémoire*, 7 juin 2010.

Illustration 1 — Zones de pêche du crabe des neiges dans les provinces de l'Atlantique et au Québec



Source : Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, *Un cadre pour la conservation stratégique du crabe des neiges de l'Atlantique*, 2005.

Terre-Neuve-et-Labrador, c'est en 1968, dans la baie de la Trinité, qu'a commencé la pêche du crabe des neiges, initialement au moyen de filets maillants. Au début, elle était limitée aux divisions de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) 3KL, où la ressource a connu un déclin jusqu'au milieu des années 1980. Vers la même période, de nouvelles zones de pêche ont été créées dans les divisions de l'OPANO 2J, 3Ps et 4R, et dans la division hauteur 3K. Comme cela s'est produit dans le Golfe, on a élargi l'accès à cette pêche aux pêcheurs de poissons de fond dont les revenus avaient chuté à la fin des années 1980. De nos jours, on dénombre plusieurs secteurs de la flottille, et la majorité des permis sont octroyés à des flottilles côtières. La gestion de la pêche du crabe est basée sur des zones de pêche (voir l'illustration 1), mais aux fins des

7 Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, *Aperçu de l'industrie du crabe des neiges de l'Atlantique*, rapport présenté à Pêches et Océans Canada et au Conseil des ministres des pêches et de l'aquaculture de l'Atlantique, l'Atlantique, juin 2006, p. 71.

pêche dans les secteurs du homard et du poisson de fond. Les associations de pêcheurs participant à l'administration de ce nouvel accès ont proposé de recourir à un système de rotation entre les pêcheurs. En 2003, le nouvel accès des crabiers non traditionnels a été réparti au prorata des parts traditionnelles. Les ententes de partage ont été stabilisées depuis par le MPO : environ 70 % des prises autorisées reviennent désormais à la flottille traditionnelle, et les Premières nations et les nouveaux pêcheurs ont droit, chacun, à 15 %. La répartition du TPA réservé aux nouveaux pêcheurs est sensiblement la même qu'en 2003, à l'exception de la part des pêcheurs de l'I.-P.-E., qui a diminué au profit de celle des pêcheurs néo-brunswickois.

La région du sud du Golfe coïncide essentiellement avec la zone de pêche au crabe (ZPC) 12. Cette zone englobe une bonne partie du sud du golfe du Saint-Laurent, bordée au nord-ouest par la péninsule de Gaspé, au sud-ouest par le Nouveau-Brunswick et au sud-est par le Cap-Breton. Cette région englobe également la ZPC 19, le long de la côte Nord-Ouest du Cap-Breton. Les zones exploratoires 12E et 12F, au nord-est de la zone 12, sont gérées séparément. Les ZPC 18, 25 et 26 ont été intégrées à la ZPC 12 en vue de former une seule zone de gestion. Par contre, le *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985* de la Loi sur les pêches n'a pas été modifié en conséquence. L'illustration 1 illustre les zones de pêche du crabe dans le sud du golfe du Saint-Laurent.

- 5 Pêches et Océans Canada, *Évaluation du crabe des neiges de la Nouvelle-Écosse (4VWX)*, Avis scientifique 2009/053, http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/publications/sar-as/2009/2009_053-fra.htm, consulté le 22 octobre 2010.
- 6 Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, *Un cadre pour la conservation stratégique du crabe des neiges de l'Atlantique*, 2005, <http://www.frcc-ccrh.ca/2005/crabe.pdf>, consulté le 22 octobre 2010.

Jusqu'au milieu des années 1990, la pêche dans le golfe du Saint-Laurent était l'apanage de 130 pêcheurs semi-hauturiers du Nouveau-Brunswick, du Québec et de la Nouvelle-Écosse : la flottille traditionnelle. Après l'imposition de moratoires sur les poissons de fond au début des années 1990, et en partie à cause de la pression exercée par les pêcheurs côtiers qui voulaient accéder à une plus grande part des ressources, des allocations temporaires ont été octroyées à des pêcheurs de crabe non traditionnels. Suite à l'arrêt Marshall de la Cour suprême, les Premières nations ont, elles aussi, obtenu des allocations. Pour justifier sa décision de fournir une part du TPA à des pêcheurs dépendant du poisson de fond, le MPO a notamment avancé que cela réduirait l'effort de

Dans toute la région de l'Atlantique, les débarquements de crabe ont commencé à fléchir à partir du milieu jusqu'à la fin des années 1980, provoquant une inquiétude généralisée. En conséquence, les pêcheurs et le MPO ont commencé à s'intéresser à la conservation de la ressource et à axer leurs efforts sur la recherche, la gestion et l'application des règlements de pêche. Les quotas individuels par bateau ont été instaurés et des ententes de cogestion ont été conclues entre le MPO et certaines flottilles. Selon le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, « ces initiatives ont amélioré la gestion de la pêche et donné la possibilité aux pêcheurs de participer directement à la conservation des ressources⁶ ».

La pêche du crabe des neiges dans l'Est du Canada a commencé en 1960 par des captures fortuites effectuées par des dragueurs de poissons de fond près de Gaspé, au Québec⁵. Le développement de cette pêche a été lent jusqu'en les années 1980 et a connu un essor rapide par la suite pour devenir l'un des secteurs de pêche les plus importants au Canada au chapitre des débarquements et de leur valeur.

Développement de la pêche du crabe des neiges

Source : Décisions de gestion des pêches du MPO.

Région	Zone	Ouverture	Fermeture
Sud du golfe du Saint-Laurent	12, 18, 25, et 26	16 avril	18 juillet
Québec (Côte Nord)	14	18 avril	24 juillet
Québec (Côte Nord)	15	5 avril	12 juillet
Québec (Côte Nord)	16 (groupe A)	5 avril	10 juillet
Québec (Côte Nord)	16 (groupe B)	12 avril	10 juillet
Québec (estuaire du Saint-Laurent)	17	30 mars	21 juin
Sud-Ouest de la Nouvelle-Écosse	23 et 24	7 avril	30 septembre

Tableau 2 — Pêche du crabe des neiges au Canada atlantique et au Québec, 2003-2009 - Valeur des débarquements par région du MPO et par année

Région du MPO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(en milliers de dollars)							
Maritimes*	71 732	65 633	34 642	15 232	24 436	40 622	s.o.
Golfe	99 071	148 668	120 743	59 898	100 927	85 596	s.o.
Québec	79 387	98 134	61 960	38 936	62 966	50 447	s.o.
Terre-Neuve-et-Labrador	263 583	300 577	140 252	101 000	177 456	179 513	s.o.
Total	513 773	613 012	357 597	215 066	365 785	356 178	s.o.

* Anciennement Scotia-Fundy

Source : Données du MPO (pêche commerciale, pêche maritime, débarquements).

Les saisons de pêche dans les différentes zones vont du printemps à l'automne (voir le tableau 3). Dans bien des zones, l'ouverture et la fermeture de la saison tiennent compte de la mue des jeunes crabes et de la période de reproduction. Délimiter la saison de pêche en tenant compte des périodes clés du cycle de vie du crabe des neiges permet de préserver la ressource et d'en assurer la durabilité. Les saisons tardives peuvent augmenter le risque de prendre un nombre plus élevé de crabes à carapace molle, ce qui constitue l'un des plus graves problèmes de conservation de cette pêche⁴. En réalité, la saison de pêche peut être assez courte. Par exemple, dans la zone 12 du sud du golfe du Saint-Laurent, les pêcheurs ont capturé 80% du total des prises autorisées (TPA) dans les six premières semaines de la saison en 2009 et durant les quatre premières semaines de la saison en 2010. Pour la zone 19, il n'aura suffi que de trois semaines pour capturer 80% du TPA en 2009, et seulement une semaine en 2010.

Tableau 3 — Saisons de pêche du crabe des neiges

Région	Zone	Ouverture	Fermeture
Terre-Neuve-et-Labrador	2J (Nord)	15 juin	30 août
Terre-Neuve-et-Labrador	2J (Sud)	1 ^{er} mai	15 juillet
Terre-Neuve-et-Labrador	3K (3A)	1 ^{er} avril	7 juillet
Terre-Neuve-et-Labrador	3K (3B, 3C, 3BC)	1 ^{er} avril	30 juin
Terre-Neuve-et-Labrador	3K (3D)	1 ^{er} avril	15 juin
Terre-Neuve-et-Labrador	3K (4)	1 ^{er} avril	10 juin
Terre-Neuve-et-Labrador	3LNO	1 ^{er} avril	31 juillet
Terre-Neuve-et-Labrador	3Ps	1 ^{er} avril	31 mai
Terre-Neuve-et-Labrador	3Ps (10A)	1 ^{er} avril	30 juin
Terre-Neuve-et-Labrador	4R3Pn	1 ^{er} avril	30 juin

La pêche du crabe des neiges se fait au moyen de gros casiers (de forme conique, pyramidale ou rectangulaire) dans lesquels on place des appâts : hareng, maquereau ou calmar. La gestion de la pêche est fondée sur des quotas et des contrôles exercés, entre autres, sur le nombre de permis délivrés, le nombre de casiers de taille et à ouverture bien définies, ainsi que la durée de la saison. Dans certaines zones, le nombre de voyages est limité. Des mécanismes de vérification à quel sont en place en tout temps, et des observateurs sont présents en mer. La taille des navires varie selon le type de pêche : côtière, semi-hauturière ou hauturière. Après la capture, le crabe des neiges est conservé sur la glace dans le réservoir vivier du navire. Certains navires sont équipés d'un circuit à eau de mer (EMR ou eau de mer réfrigérée) et peuvent ainsi effectuer de plus longs séjours en mer sans compromettre la qualité des crabes jusqu'à leur transformation.

Le gros des stocks de crabe des neiges pêchés sur la côte Est est débarqué à Terre-Neuve-et-Labrador. Le sud du golfe du Saint-Laurent est la deuxième région en importance, suivie du Plateau néo-écossais. Selon les données du MPO, plus de 750 permis de pêche du crabe des neiges ont été délivrés dans les Maritimes et au Québec en 2009, comparativement à environ 500 en 1992. À Terre-Neuve-et-Labrador, le nombre de permis est passé d'environ 750, en 1992, à plus de 3 400 actuellement³. Dans le Plateau néo-écossais, en Nouvelle-Écosse, on a délivré 202 permis de pêche du crabe en 2008. Les statistiques sur les débarquements et leur valeur de 2003 à 2009 sont présentées dans les tableaux 1 et 2 ci-après.

Tableau 1 — Pêche du crabe des neiges au Canada atlantique et au Québec, 2003-2009 - Débarquements par région du MPO et par année

Région du MPO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(tonnes métriques)							
Maritimes*	10 779	9 924	8 149	5 343	5 396	8 869	11 219
Golfe	15 158	22 485	27 023	21 531	19 932	18 527	16 871
Québec	12 606	15 289	16 219	15 270	14 736	13 463	15 018
Terre-Neuve-et-Labrador	58 355	55 656	43 957	47 238	50 208	52 748	53 446
Total	96 898	103 354	95 348	89 382	90 272	93 607	96 554

* Anciennement Scotia-Fundy

Source : Données du MPO (pêche commerciale, pêche maritime, débarquements, et rapport de quota pour 2009).

0,5 kilogramme. Sa carapace dépasse rarement 9,5 centimètres et ses pattes ont une envergure d'environ 38 centimètres².

Après l'éclosion des œufs, les crabes des neiges passent à un stade larvaire pendant lequel ils flottent librement aux côtés du plancton. Les jeunes crabes coulent ensuite au fond de la mer et entreprennent un stade benthique qui durera de sept à quinze ans. La croissance du crabe des neiges suit un cycle de mue annuelle pendant lequel il largue sa coquille. La dernière mue du mâle (il peut y en avoir treize) survient entre quatre et onze ans. Chez la femelle, la dernière mue se produit vers quatre à six ans. C'est à ce moment que la plupart des femelles deviennent sexuellement matures. Après la mue, la nouvelle carapace doit durcir, ce qui prend habituellement de huit à dix mois. Ce sont ces crabes que l'on dit « à carapace molle » ou que l'on appelle crabes blancs.

La prédation est l'une des causes naturelles de mortalité chez le crabe des neiges. Les prédateurs connus sont le flétan, la raie, la morue, le phoque et la plie canadienne. Les crabes plus petits ou à carapace molle sont particulièrement vulnérables aux prédateurs. Certains croient que le déclin de populations de poissons de fond a eu un effet positif sur l'abondance du crabe des neiges. Cependant, l'augmentation au cours des dernières années de la population résidante de phoques gris dans le golfe du Saint-Laurent est une source d'inquiétude en ce qui concerne l'état du stock de crabe des neiges, particulièrement lorsque celui-ci se situe dans un creux du cycle d'abondance.

Le Comité recommande :

Recommandation 1

Que Pêches et Océans Canada mette en place immédiatement un plan, fondé sur des preuves scientifiques, pour atténuer les impacts de la croissance rapide de la population du phoque gris sur la ressource de crabe des neiges du Golfe du Saint-Laurent, y compris le prélèvement ciblé de phoques gris.

Description de la pêche

La pêche du crabe des neiges ne vise que les mâles adultes à carapace dure d'au moins 9,5 centimètres. Les mâles pêchés ont subi leur dernière mue. Le débarquement de femelles est strictement interdit. L'abondance de la biomasse pouvant être récoltée se caractérise par sa nature cyclique marquée par des périodes de forte et de faible abondance dues à l'influence des changements environnementaux, à la structure des stocks et à la fluctuation du ratio proie-prédateur. Depuis 1988, deux périodes d'abondance suivies de périodes de déclin ont été observées.

2 Pêches et Océans Canada, *Le monde sous-marin — Crabe des neiges*, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/Science/publications/www-msm/articles/snowcrab-crabedesneiges-fra.html>, consulté le 21 octobre 2010.

Parmi les enjeux communs sont ressortis la gestion de la pêche du crabe des neiges, notamment le processus décisionnel du MPO en matière de gestion des pêches; l'usage des avis scientifiques formulés; et le moment et la façon de communiquer les décisions. Nombre des observations formulées pourraient toutefois valoir pour bien d'autres secteurs de pêche dans tout le pays. Partout, les témoins ont discuté de la capacité de capture, de la nécessité d'assurer une forme quelconque de rationalisation, et des conditions actuelles dans lesquelles sont accueillis les nouveaux et les jeunes pêcheurs.

D'autres questions étaient particulières à certaines régions. À Terre-Neuve-et-Labrador, on a exprimé des préoccupations quant au prix perçu par les pêcheurs pour leurs captures, et au mode de fixation des prix. Certains ont parlé du lien entre les secteurs de la pêche et de la transformation, ainsi que de l'intégration verticale dans le secteur de la pêche. D'autres ont souligné qu'il existe d'autres modèles de fonctionnement pour l'industrie. Au Cap-Breton, les audiences ont porté principalement sur les ententes de partage de la ressource entre les flottilles traditionnelles et autochtones et les entreprises détentrices de quota. Des points de vue divergents sur les décisions prises par le ministère à propos de ces ententes de partage ont été exprimés. À Moncton, les ententes de partage ont aussi figuré parmi les principaux sujets de discussion.

À Moncton et à Grande-Rivière, les audiences se sont concentrées sur l'impact de la décision du MPO de réduire de 63 % le volume de crabe des neiges pouvant être pêché en 2010. Des représentants de tous les groupes ont offert des témoignages convainquants à propos des difficultés engendrées par cette décision pour leurs communautés. De nombreuses suggestions ont été présentées afin d'atténuer les conséquences des décisions difficiles de gestion des pêches telles que celle-ci.

Le Comité est heureux de déposer le présent rapport, dans lequel il formule des recommandations au gouvernement fédéral, particulièrement au MPO. Ces recommandations reposent sur les témoignages reçus par les membres du Comité au cours de son étude, ainsi que sur l'analyse qu'ils ont faite de la situation.

Contexte

Biologie du crabe des neiges

Le crabe des neiges (*Chionoecetes opilio*) est un crustacé comme le homard et la crevette. Il vit habituellement dans les eaux froides, où il se tient dans des fonds boueux ou sablonneux. Bien qu'il préfère les eaux relativement profondes, on le retrouve également dans les zones peu profondes. Dans l'Atlantique Nord-Ouest, le crabe des neiges est présent du Groenland jusqu'au golfe du Maine. Ailleurs dans le monde, on trouve le crabe des neiges dans la mer de Béring, dans l'Océan Arctique et dans la mer du Japon.

Le crabe des neiges est sexuellement dimorphe : à maturité, le mâle et la femelle présentent une différence physique importante. Le poids du mâle peut atteindre 1,35 kilogramme, le diamètre de sa carapace mesure de 4 à 16 centimètres et ses pattes ont une envergure de 90 centimètres. Plus petite, la femelle pèse moins de

RAPPORT SUR LE SECTEUR DU CRABE DES NEIGES DANS LES PROVINCES DE L'ATLANTIQUE ET AU QUÉBEC

Introduction

Le crabe des neiges est, de loin, l'espèce de crabe la plus répandue sur la côte Est du Canada, et il est pêché au Québec ainsi que dans les quatre provinces de l'Atlantique. Les principales zones de pêche du crabe des neiges incluent la côte Est de Terre-Neuve et le golfe du Saint-Laurent. La pêche du crabe des neiges est l'une des plus lucratives dans l'est du Canada. En 2008, la valeur au débarquement pour l'ensemble de la région a atteint 356 millions de dollars, classant le crabe des neiges au deuxième rang derrière le homard (600 millions de dollars), loin devant la crevette (258 millions de dollars)¹.

Le 28 avril 2010, le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes (le Comité) a décidé d'entamer une étude du secteur de la pêche du crabe des neiges au Canada atlantique et au Québec et de faire comparaitre, le 12 mai 2010, la ministre des Pêches et des Océans accompagnée des fonctionnaires compétents, des scientifiques et des conseillers scientifiques du Ministère des Pêches et Océans (MPO). Le Comité a convenu de tenir des audiences sur la côte Est du 25 au 28 mai 2010 afin de recevoir les témoignages de représentants des communautés, des flottilles commerciales, traditionnelles et autochtones, ainsi que du secteur de la transformation. Le Comité a par ailleurs convenu de déposer un rapport à la Chambre des communes sur ses constatations. L'étude du Comité fait suite aux préoccupations exprimées sur les répercussions de la décision du MPO de réduire les quotas de capture dans le sud du golfe du Saint-Laurent de 20 900 tonnes en 2009 à 7 700 tonnes en 2010, ainsi qu'aux difficultés éprouvées par le secteur dans nombre de zones de pêche.

Le Comité a tenu des audiences à Grande-Rivière (Québec), à Deer Lake (Terre-Neuve-et-Labrador), à Sydney (Nouvelle-Écosse) et à Moncton (Nouveau-Brunswick), et a visité deux usines de transformation, l'une à Ste-Thérèse-de-Gaspé (Québec), E. Gagnon & Fils, et l'autre à Louisbourg (Nouvelle-Écosse), A&L Seafood. D'autres audiences ont eu lieu à Ottawa pour recueillir les témoignages de responsables du MPO. Enfin, le Comité s'est réuni de nouveau à l'automne 2010 afin d'étudier d'autres témoignages et d'élaborer un rapport sur l'industrie du crabe des neiges à l'intention de la Chambre des communes. Les audiences ont permis au Comité de se familiariser avec les enjeux communs à toutes les régions et zones de pêche du crabe des neiges, ainsi qu'avec des questions propres à chacune.

49..... DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

47..... LISTE DES MÉMOIRES

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT SUR LE SECTEUR DU CRABE DES NEIGES DANS LES PROVINCES DE L'ATLANTIQUE ET AU QUÉBEC	1
Introduction	1
Contexte	2
Biologie du crabe des neiges	2
Description de la pêche	3
Développement de la pêche du crabe des neiges	6
Évaluation de la biomasse de crabe des neiges	9
Fixation des prix et commercialisation du crabe des neiges	10
Décision de gestion de 2010 pour le sud du golfe du Saint-Laurent	11
Approche de précaution pour la gestion de la pêche du crabe des neiges	11
Évaluation scientifique des stocks et gestion de la pêche	13
Gestion de la pêche du crabe des neiges dans la zone 19	19
Processus décisionnel, consultation des intervenants et moment de la communication des décisions	22
Ententes de partage des ressources	24
Répercussions de la décision de gestion pour le sud du golfe du Saint-Laurent	29
Surcapacité de la pêche	31
Transfert intergénérationnel de l'effort de pêche	33
Transformation et commercialisation du crabe des neiges	34
Conclusion	37
LISTE DES RECOMMANDATIONS	39
LISTE DES TÉMOINS	43

LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES Océans

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié le secteur de la pêche au crabe des neiges au Canada atlantique et au Québec et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

PRÉSIDENT

Rodney Weston

VICE-PRÉSIDENTS

Fin Donnelly

L'hon. Lawrence MacAulay

MEMBRES

Mike Allen	Ryan Cleary	Patricia Davidson	Rosane Doré Lefebvre	Bryan Hayes
Randy Kamp	Ryan Leef	Robert Sopuck	Jonathan Tremblay	

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Raynald Blais	Joyce Murray	John Weston
Blaine Calkins		
Rodger Cuzner		

GREFFIER DU COMITÉ

Georges Etoka

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires
Kristen E. Courtney, Analyst
François Côté, Analyst

41^e LÉGISLATURE, 1^{ère} SESSION

OCTOBRE 2011

Le président
Rodney Weston, député

Rapport du Comité permanent
des pêches et des océans

RAPPORT SUR LE SECTEUR DU CRABE DES
NEIGES DANS LES PROVINCES DE
L'ATLANTIQUE ET AU QUÉBEC



PERMISSION DU PRÉSIDENT

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes



Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :

Les Editions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943

Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757

publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca

<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

OCTOBRE 2011
41^e LÉGISLATURE, 1^{ère} SESSION

Le président
Rodney Weston, député

Rapport du Comité permanent
des pêches et des océans

RAPPORT SUR LE SECTEUR DU CRABE DES
NEIGES DANS LES PROVINCES DE
L'ATLANTIQUE ET AU QUÉBEC

CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

