

Renforcement des règlements sur la pêche côtière

Objectif

Ce document vise à aider le ministère des Pêches et des Océans (appelé MPO dans ce document) à effectuer l'examen exhaustif des Règlements sur la pêche côtière. Il décrit ce que sont les règlements sur la pêche côtière et comment ils sont appliqués. Il résume ensuite certaines préoccupations soulevées concernant les règlements dans sa forme actuelle et propose des idées de discussion sur les domaines sur lesquels les efforts futurs pourraient être ciblés. Les idées de discussion visent à aider à se faire une idée des types d'options que les intervenants pensent que le MPO pourrait adopter pour répondre aux questions exposées dans ce document. À la suite de l'examen exhaustif, le MPO utilisera tous les commentaires reçus pour élaborer des options pour les prochaines étapes.

Introduction

Que sont les Règlements sur la pêche côtière et que font-ils ?

Le MPO utilise **les Règlements sur la pêche côtière** pour guider l'émission de permis dans les secteurs riverains et côtiers du Canada atlantique et du Québec.

Les Règlements sur la pêche côtière sont les règles qui précisent qui peut détenir un permis, qui doit pêcher et qui peut prendre des décisions concernant les activités de pêche.

Ils ont été conçus pour s'assurer que les titulaires de permis possèdent, exploitent et contrôlent leurs entreprises, empêchent le contrôle non autorisé par d'autres, soutiennent les propriétaires-exploitants indépendants et conservent les avantages dans les collectivités locales.

Règlements sur la pêche côtière : Partie III du *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985* et Partie I.1 du *Règlement de pêche des provinces maritimes*

Comment le MPO applique-t-il les règlements ?

Lorsqu'un permis de pêche côtière est délivré, le titulaire du permis bénéficie des avantages (appelés droits et privilèges). Seul le titulaire du permis peut utiliser et contrôler les droits et privilèges qui découlent de la détention d'un permis. Lorsque le MPO reçoit une demande de réattribution d'un permis à une autre personne, les étapes suivantes sont suivies : 1) le MPO vérifie

si la personne qui demande le permis est admissible à le recevoir ; 2) si elle l'est, le MPO demande que tous les accords qui font partie de la transaction soient examinés ; 3) le MPO évalue si toutes les exigences sont respectées et prend sa décision.

Lors de l'examen des ententes, le MPO examine :

- Qui prend les décisions ;
- Qui contrôle le permis en pratique ;
- Si quelqu'un a un contrôle ou une influence sur le titulaire du permis ; et
- Qui reçoit les avantages.



Lorsqu'un transfert de droits et de privilèges nécessite une application de suivi par le Programme de conservation et de protection (C et P) du MPO, les mesures suivantes sont prises :



Lorsqu'un transfert de droits et de privilèges nécessite une application de suivi par le programme de Conservation et Protection (C et P) du MPO, les mesures suivantes sont prises : L'information est recueillie auprès de sources multiples, y compris auprès des titulaires de permis, des membres du public et directement par les agents de Conservation et Protection. Une fois l'information reçue, elle est

soigneusement examinée et évaluée afin de déterminer si des mesures de suivi sont nécessaires. Ensuite, une enquête peut être ouverte, dont la portée et la complexité peuvent varier. Lorsque suffisamment de preuves sont recueillies, les enquêteurs préparent des rapports à l'intention du procureur de la Couronne ainsi que des trousse de divulgation complètes.

Expérience de la mise en œuvre

L'expérience montre que les tentatives d'obtenir le contrôle d'un permis peuvent se faire par le biais de divers **accords**, tels que des contrats de prêt, d'approvisionnement et de service. Ces accords peuvent ne pas changer qui est le détenteur du titre légal (c.-à-d. le titulaire du permis), mais peuvent avoir des effets sur les opérations de pêche quotidiennes et sur les bénéficiaires du permis (le propriétaire effectif).

Le contrôle n'est pas tout ou rien. Il peut être petit ou grand, directe ou indirecte. Il est parfois difficile de savoir quand un accord franchit la ligne et doit faire l'objet d'un examen plus approfondi pour en assurer la conformité.

Domaines d'intérêt

Il y a quatre domaines clés dans lesquels le MPO souhaite recueillir des points de vue sur l'incidence de la réglementation actuelle. Ceux-ci ont été déterminés lors de discussions avec le personnel de première ligne du MPO et au travers des commentaires des intervenants et des témoins devant le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes.

1. Comprendre l'utilisation, le contrôle et le transfert

Les concepts d'utilisation, de **contrôle** et de **transfert** sont au cœur des règlements sur la pêche côtière. Les titulaires de permis sont censés décider quand, où et avec qui pêcher, et ils ne peuvent pas séparer les **droits** et **privileges** d'un permis pour les donner à un tiers. Il est interdit aux tiers de contrôler ou d'utiliser les droits et privilèges accordés par un permis, sauf dans un nombre limité de circonstances décrites dans les règlements.

Droits	Privileges
- le droit de se livrer à une pêche exclusive dans les conditions imposées par le permis (y compris la prise de décision sur les activités de pêche autorisées par le permis) ; et - le droit de propriété sur le poisson capturé en vertu du permis (y compris, mais sans s'y limiter, la prise de décision sur les avantages résultant de leur prise)	accordée par la politique, incluent, sans s'y limiter, la capacité de faire des demandes : - pour les exploitants substitués, - renouvellement de permis, - la délivrance de permis ; - les transferts de quotas.

Trois (3) concepts centraux :

- **Utilisation** — Faire les activités autorisées par le permis, ou faire des choix concernant ces activités et les résultats.
- **Contrôle** – Faire des choix concernant le permis ou dire à quelqu'un d'autre comment l'utiliser. Le contrôle par un tiers peut se faire par le biais de prêts, d'accords d'approvisionnement ou de règles d'acheteur. Même si le permis est toujours au nom du titulaire du permis, les décisions opérationnelles peuvent être prises par quelqu'un d'autre.
- **Transfert** — Lorsque les droits ou privilèges d'un permis sont donnés à quelqu'un d'autre pour utilisation ou contrôle. Le transfert signifie que les droits et privilèges ne sont plus entièrement détenus par le titulaire du permis dans la pratique.



Il peut être difficile de comprendre comment ces concepts s'appliquent dans la vie réelle. Les titulaires de permis peuvent avoir besoin d'embaucher des équipages, des services, d'emprunter de l'argent ou de partager des engins, c'est normal. Mais si une autre personne décide quand, où ou comment vous pêchez, cela peut être un problème.

Le MPO examine chaque accord séparément et tous les accords ensemble pour voir s'ils enfreignent l'une des règles de séparation en déterminant qui contrôle, qui peut faire des choix concernant les opérations quotidiennes et qui reçoit les avantages (argent obtenu pour les prises). Essentiellement, le MPO pose la question suivante : cet accord enlève-t-il au titulaire de permis son propre droit de décider ? Ou est-ce que cela enlève les avantages au titulaire de permis ?

Idées de discussion

Le MPO devrait-il :

- Élaborer des exemples concrets d'utilisation (ce à quoi cela ressemble lorsque le titulaire du permis pêche vraiment en vertu du permis).
- Développez des exemples concrets de contrôle (ce à quoi cela ressemble lorsque quelqu'un d'autre fait les choix).
- Fixer des lignes claires (**seuils**) qui pourraient être considérées comme un transfert, telles que :
 - 60 % des **revenus** sont consacrés au paiement de la dette associée à un contrat de prêt ;
 - **Le capital du prêt** (le montant emprunté) augmente même lorsque vous effectuez des paiements ;
 - Dans une pêche à **quota individuel transférable**, le titulaire du permis transfère tout son quota chaque saison et ne pêche jamais en personne.
- Identifier les **clauses** (termes et conditions d'un accord) qui ne devraient pas être autorisées (en particulier pour les **prêteurs tiers**) :
 - Clauses qui conduisent à un **défaut** en raison de règles d'approvisionnement ou d'autres règles parallèles (par exemple, l'obligation de débarquer à un endroit particulier)
 - Clauses qui permettent au prêteur de fixer ou d'influencer les **choix de pêche** quotidiens (sélection de l'équipage, ou quand, où et comment pêcher)
 - Clauses qui permettent au prêteur d'influencer qui obtient le prochain permis (**réémission**)
 - Clauses qui attribuent des **droits de permis** (comme des paiements en poisson plutôt qu'en argent) ;
 - Clauses qui obligent l'emprunteur à signer des **contrats futurs inconnus** ou à payer des coûts futurs non définis.

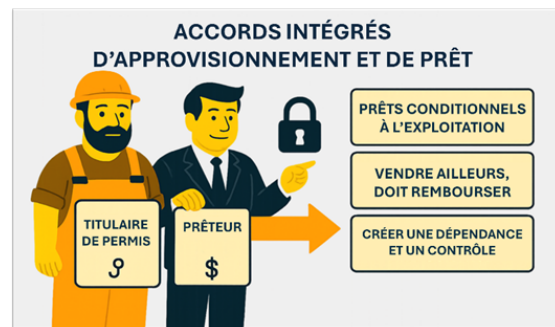
2. Utiliser de l'argent pour contrôler un permis

Le démarrage et l'exploitation d'une entreprise de pêche peuvent coûter cher. De nombreux pêcheurs contractent des prêts pour financer leur entreprise, parfois auprès de plus d'un prêteur. Les prêts peuvent devenir le principal moyen pour d'autres d'essayer de contrôler un permis.



Certains prêteurs concluent des ententes qui rendent le titulaire de permis entièrement dépendant d'eux plutôt que d'être un propriétaire-exploitant indépendant. Il est important pour le MPO de trouver le bon équilibre : soutenir l'accès à l'argent tout en maintenant le contrôle des pêcheurs.

Certains participants (le plus souvent de nouveaux entrants) peuvent se voir proposer des conditions attrayantes, mais les conditions de prêt peuvent enfermer les emprunteurs dans les souhaits du prêteur. Par exemple, les titulaires de permis peuvent être tenus de vendre **l'approvisionnement** à un seul acheteur, d'effectuer des paiements en poisson ou de respecter l'accord plus longtemps que le prêt. Si l'une ou l'autre de ces conditions n'est pas remplie, le prêteur peut tenter de réclamer la garantie et d'obtenir le contrôle du permis.

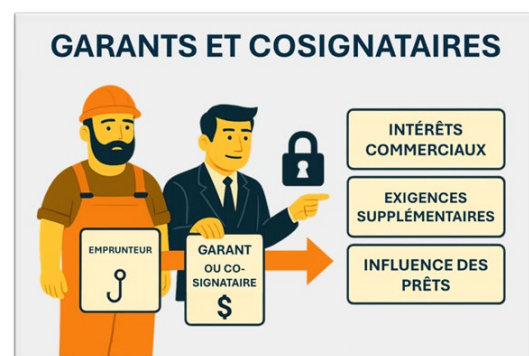


Dans certains cas, les prêteurs déclenchent des **clauses de défaut** de paiement de l'accord pour prendre le contrôle du permis et recommander un nouveau titulaire de permis qui correspond à leurs propres intérêts commerciaux. Cela peut inclure un défaut non financier, qui se produit si les termes d'un accord sont violés, même si des paiements de prêt sont effectués.

Lorsqu'un titulaire de permis a besoin d'un **garant** ou d'un **cosignataire**, l'indépendance peut être encore réduite. Une partie ayant des intérêts commerciaux (comme un acheteur ou un transformateur) qui garantit ou cosigne un prêt pourrait décider de le faire que si certaines exigences sont remplies, comme l'obligation pour le titulaire de permis d'utiliser ses services ou de lui vendre exclusivement. Le garant ou le cosignataire est ainsi en mesure d'influencer le fonctionnement des opérations du titulaire de permis.



Certains prêteurs reconnus préfèrent ou exigent un garant ou un cosignataire pour les aider à approuver un prêt lorsqu'un demandeur (p. ex. un propriétaire-exploitant existant ou un nouvel entrant) n'a pas suffisamment de crédit ou d'expérience. Selon les conditions et l'inclusion des intérêts d'une entreprise tierce, les garants et les cosignataires peuvent être utilisés comme moyen d'obtenir le contrôle ou l'influence d'une entreprise par un tiers.



Idées de discussion

Le MPO devrait-il :

- Travailler à améliorer l'accès aux prêts auprès de prêteurs reconnus (comme les banques ou les coopératives de crédit).
 - Discuter avec les banques et les prêteurs publics (comme la **Banque de développement du Canada**) de la façon dont ils décident de prêter aux pêcheurs.
- Explorer comment les pêcheurs pourraient travailler ensemble pour obtenir de meilleures conditions.
 - Laisser les associations de pêcheurs aider leurs membres à traiter avec les prêteurs.
 - Examiner les services partagés pour le soutien financier et opérationnel.
- Imposer des limites plus strictes aux **prêteurs non reconnus**.
 - Limiter ou interdire certains prêteurs ou types d'accords :
 - Supprimer la possibilité pour les prêteurs non reconnus de nommer le prochain titulaire de permis (les règles générales de la convention sur les valeurs mobilières doivent être clarifiées).
 - Interdire les accords intégrés qui lient les défauts de paiement des prêts aux conditions de l'offre.
 - Établir des règles différentes pour les transformateurs, les membres de la famille ou les autres pêcheurs (lorsqu'ils agissent en tant que prêteurs).
 - Limiter ou interdire les garants/cosignataires si la garantie est liée à l'approvisionnement.
 - Exiger des garants ou des cosignataires qu'ils divulguent tout **intérêts commerciaux**.

3. Transferts intergénérationnels (transmission de l'entreprise)

Le secteur côtier vieillit, de nombreux titulaires de permis approchant de l'âge de la retraite et cherchant à transmettre leur entreprise à un nouvel entrant. La transmission de l'entreprise (également appelée transfert intergénérationnel ou succession) est importante pour conserver les compétences et renouveler la flotte. Mais le MPO a entendu dire que le modèle actuel de propriétaire-exploitant peut rendre difficile un transfert lent et encadré, y compris au sein des familles.



Commencer demande également du temps et comprend suivre des cours, comprendre les règles (sécurité, navigation, environnement, etc.) et

passer du temps sur l'eau. Les nouveaux venus recherchent une voie claire pour acquérir des compétences et obtenir une certification.

Il faut souvent de grosses sommes d'argent pour commencer, ce qui peut pousser les gens à contracter des prêts qui réduisent leur indépendance. Les **entreprises clés en main** offrent une option globale (permis, équipement, bateau, engins, etc.), mais les décisions opérationnelles peuvent être prises par une personne autre que le titulaire du permis. Lorsque les nouveaux entrants acceptent une entreprise clé en main, ils peuvent se retrouver davantage comme des employés. L'avenir du secteur et des collectivités côtières dépend de la prochaine génération de véritables propriétaires-exploitants.

De plus, la définition actuelle de la famille permet aux titulaires de permis de partager les avantages de leur entreprise uniquement avec les membres de leur famille immédiate ou de celle de leur conjoint (parents, frères et sœurs et enfants). Cependant, le MPO sait que les compétences et les responsabilités en matière de pêche sont souvent transmises entre des tantes, des oncles, des cousins, des nièces, des neveux ou d'autres parents proches, qui ne répondent pas à la définition actuelle. Le MPO souhaite obtenir des définitions qui aideraient les titulaires de permis à partager les avantages de leur entreprise avec les membres de leur famille, tout en respectant le principe du propriétaire-exploitant.

Idées de discussion

Le MPO devrait-il :

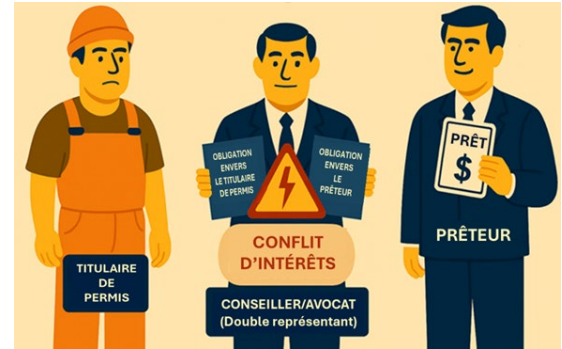
- Identifier les mesures de soutien pour attirer et retenir les nouveaux entrants.
- Envisager une propriété partagée ou un partenariat pendant une période déterminée, ou un achat progressif, pour aider à la planification de la transition.
- Élargir la portée des personnes incluses dans la famille (comme les cousins, les oncles, etc.).

4. Éducation et obligations du titulaire de permis

Être un propriétaire-exploitant ne se limite pas à la pêche, mais aussi à la gestion d'une entreprise. Cela exige que les titulaires de permis connaissent leurs exigences réglementaires. Certains titulaires de permis ont besoin de l'aide de conseillers qualifiés, comme des avocats, des comptables ou des sociétés de gestion. Ces conseillers aident à fournir des **conseils indépendants** afin que les titulaires de permis comprennent mieux ce qu'ils doivent faire et obtiennent de l'aide pour gérer certaines parties de l'entreprise. Mais dans les petites collectivités, l'accès peut être difficile.



Parfois, les professionnels fournissent des services aux titulaires de permis tout en étant payés par un prêteur. C'est ce qu'on appelle la **double représentation**. Lorsqu'un conseiller travaille à la fois pour un titulaire de permis et un tiers en même temps, il peut être impossible pour le conseiller d'être équitable envers les deux parties. Parce que chaque groupe veut des choses différentes, le conseil peut favoriser celui qui paie la facture.



Lorsque le conseiller agit au nom d'un prêteur tout en fournissant des services au titulaire de permis, cela peut créer un « **conflit d'intérêts** ». Même lorsque les conseillers agissent de bonne foi, la perception d'un conflit peut susciter le doute et diminuer la confiance.

Idées de discussion

Le MPO devrait-il :

- Élaborer des documents d'information ou d'orientation pour aider les titulaires de permis à mieux comprendre leurs obligations réglementaires.
- Exiger des plans d'affaires dans un financement pour des institutions financières non reconnues.
- Trouver des moyens d'aider les titulaires de permis à obtenir des conseils indépendants.
- Identifier les moyens de résoudre les conflits d'intérêts.

Trouver le bon équilibre

Pour toutes les idées abordées dans ce document, le MPO est conscient qu'il existe des compromis.

Pour de nombreux titulaires de permis de pêche côtière, la valeur de leur entreprise n'est pas seulement un actif commercial, elle représente également une partie importante de leur plan de retraite et de leur sécurité financière à long terme.

Cela indique également des considérations économiques et sociales plus larges qui doivent être prises en compte. Les options susceptibles d'influer sur les prix du marché des permis et des entreprises peuvent créer des contraintes financières pour les titulaires de permis et avoir des effets en aval sur les collectivités côtières dont la prospérité dépend de la pêche côtière.

Comme les permis peuvent être utilisés comme garantie pour le financement des bateaux, des engins et des coûts opérationnels, les changements apportés à l'admissibilité, aux règles du propriétaire-exploitant ou aux règles de prêt à des tiers peuvent avoir une incidence sur l'accès aux capitaux utilisés pour les activités commerciales quotidiennes. Des règles trop restrictives peuvent ralentir les transactions, tandis que des règles trop larges peuvent permettre une plus grande participation extérieure, ce qui peut miner l'indépendance des titulaires de permis.

Les répercussions seront également ressenties différemment par les personnes. Le MPO souhaite connaître votre point de vue. Nous voulons savoir ce qui est important pour vous alors que nous cherchons à renforcer les Règlements sur la pêche côtière.

En conclusion

Les Règlements sur la pêche côtière aide les pêcheurs indépendants à garder le contrôle. Ils soutiennent les pêches locales et veillent à ce que les avantages des ressources océaniques du Canada reviennent aux personnes qui les pêchent et aux collectivités où elles vivent.

Avec des règles claires, des changements équitables et des discussions avec les titulaires de permis et les collectivités, le régime côtier peut continuer à faire ce qu'il est censé faire : soutenir une pêche équitable et durable, protéger et promouvoir les emplois côtiers et servir l'intérêt public pour les années à venir.

Nous avons hâte d'entendre vos points de vue et vos idées.