



**Le Québec et les pêches maritimes :
renouveler l'approche, repenser le modèle**

Mémoire présenté au
**Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec
au sein de la fédération canadienne**

Gabriel Bourgault-Faucher
Robert Laplante
François L'Italien

Août 2024

À propos de l'IRÉC

L'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) est un organisme scientifique indépendant voué à l'enrichissement du débat public par la production de recherches rigoureuses et par la conduite d'activités d'animation et de formation favorisant le développement des compétences dans le domaine économique. L'IRÉC s'intéresse à l'ensemble de l'économie et mène des travaux destinés à contribuer à la construction du bien commun. Ses approches visent à renouveler le modèle québécois par la promotion d'alternatives crédibles. Les enjeux de la transition écologique de l'économie retiennent tout particulièrement son attention.

Table des matières

À propos de l'IRÉC	2
Introduction	4
Le mémoire.....	5
1. Les assises constitutionnelles de la gestion des pêches maritimes au Québec et au Canada.....	7
Les développements juridiques et historiques.....	7
2. La capture : la protection et la gestion des ressources halieutiques.....	10
Le cadre actuel : où intervient le Canada au Québec ?	10
Les limites du cadre actuel	10
Comment répondre aux enjeux.....	11
3. La commercialisation : les traités commerciaux	12
Les limites du cadre actuel	12
Comment répondre aux enjeux.....	12
4. La commercialisation : les normes à l'importation	13
Le cadre actuel : où intervient le Canada au Québec ?	13
Les limites du cadre actuel	13
Comment répondre aux enjeux.....	14
5. La commercialisation : la traçabilité et l'étiquetage	15
Le cadre actuel : où intervient le Canada au Québec ?	15
Les limites du cadre actuel	15
Comment répondre aux enjeux.....	16
En conclusion	17

Introduction

Le modèle des pêches maritimes au Canada est à la croisée des chemins. Bâti autour de la capture de quelques espèces, faiblement axé sur leur faible transformation et misant sur leur exportation massive¹, il traverse en ce moment une crise qui révèle ses faiblesses structurelles. Héritage de l'ère coloniale, ce modèle peine de plus en plus à répondre aux exigences économiques, écologiques et sociales de notre temps. L'accélération des changements climatiques, l'intérêt grandissant des Québécois pour l'autonomie alimentaire et la nécessité de relever la situation économique des communautés côtières sont autant de facteurs qui poussent pour des transformations de fond du modèle.

L'un des principaux obstacles qui entrave cette évolution est la faible coordination des politiques publiques à l'égard des pêcheries maritimes et de leur développement. Cela s'explique d'abord par les caractéristiques propres à l'architecture institutionnelle de ce secteur, qui est un domaine de compétences partagées entre l'État canadien et le gouvernement québécois. Ce départage limite les capacités endogènes de structuration du secteur ainsi que l'intégration des politiques publiques autour d'objectifs clairs. Il en résulte que la cohérence et l'efficacité de l'action institutionnelle pour orienter le secteur ne sont pas à la hauteur de ce qu'elles pourraient être.

Alors que le Québec est responsable de la transformation et de la commercialisation des produits sur le marché domestique, le gouvernement canadien intervient principalement sur deux maillons-clés de l'activité, soit la capture et la commercialisation des produits à l'échelle internationale. Or, le Québec n'est pas associé à l'exercice de ces responsabilités, bien qu'elles soient structurantes à l'égard de tout le secteur. En conséquence, le gouvernement du Québec doit composer avec des politiques qui ne sont pas nécessairement alignées sur ses orientations et ses intérêts. Elles lui imposent des compromis institutionnels qu'il ne maîtrise pas et qui ne servent qu'indirectement son développement. Non seulement cela limite-t-il le potentiel socioéconomique propre au secteur, mais cela grève la capacité du modèle à évoluer avec cohésion et diligence en un sens qui serait favorable aux entreprises et communautés impliquées dans les pêcheries au Québec. Une refonte de l'architecture institutionnelle du modèle s'impose donc afin de rendre l'action publique du gouvernement du Québec pleinement en phase avec les préoccupations et défis de ses pêcheries.

Cette refonte, qui suppose la pleine maîtrise par le Québec de tous les leviers institutionnels associés au développement des pêches maritimes, profiterait également aux entreprises et acteurs économiques. Le modèle actuel génère certainement de la richesse mais la valeur qu'il crée ne sert pas au mieux la prospérité collective. Il n'engendre pas les effets structurants et les retombées escomptées pour les

¹ Bourgault-Faucher, G. (2021). *L'économie des pêches au Québec*, RQM et IRÉC, [\[en ligne\]](#), p. 57-66.

communautés côtières². De surcroît, il rend les entreprises vulnérables aux changements climatiques et aux perturbations écologiques (par une trop forte concentration de l'exploitation de quelques espèces), ce qui l'expose également davantage aux soubresauts conjoncturels de l'économie mondiale (trop forte dépendance envers les exportations)³.

Les réalités et défis actuels imposent une révision des façons de voir. Le Québec a besoin d'une approche renouvelée en matière de pêcheries, qui favorisera une plus grande cohérence et une meilleure maîtrise de tous les maillons du secteur. Pour se donner un modèle des pêcheries qui soit aligné sur ses intérêts et les réalités du 21^e siècle, le Québec a besoin de revoir sa place et ses moyens dans la gestion et l'organisation des pêches au Canada. Il en a besoin pour faire face aux multiples défis que pose la crise climatique ; il en a besoin également pour conduire et mettre en œuvre sa politique d'autonomie alimentaire qui reconnaîtrait que les pêcheries ont aussi (d'abord) pour vocation de nourrir sa population.

Le nécessaire renouveau des pêcheries passe donc par une refonte de l'architecture institutionnelle. Elle devra être conçue avec l'ambition d'élaborer un solide plan pour les pêcheries de demain et plus généralement pour le développement territorial du Québec maritime. Un tel plan ne saurait réunir les conditions de succès sans faire une place à la complémentarité avec le cadre et les initiatives qui permettront les arrimages avec l'ensemble du Canada atlantique, qui est confronté aux mêmes défis que le Québec.

Le mémoire

Le présent mémoire examine ainsi les éléments d'une refonte institutionnelle pour laquelle la révision du partage des compétences et un nouvel arrangement juridique est requis. Une approche systémique complète ne saurait, dans ce cadre, faire l'économie de l'élaboration d'un mécanisme de coopération institutionnelle avec le Canada maritime. Ce mécanisme est essentiel à la prise en charge des enjeux clés définis aussi bien par la crise climatique que par les défis de redéfinition des paradigmes économiques de l'exploitation des ressources halieutiques.

Afin d'alimenter la réflexion, le présent mémoire revient d'abord sur l'historique du cadre constitutionnel qui fixe le partage des responsabilités entre le gouvernement du Québec et du Canada en matière de pêcheries. Il rappelle les grandes lignes d'un précédent historique susceptible de servir de point d'appui et de cadre de référence pour aborder le nécessaire renouveau de l'approche des pêcheries. Ainsi, de 1922 à 1983, une entente administrative Ottawa/Québec a permis au Québec de prendre en charge l'administration

² *Ibid.*, p. 46-52.

³ Bourgault-Faucher, G. et L'Italien, F. (2022). *Le prix du crabe des neiges : comprendre les mécanismes et les enjeux économiques*, IRÉC, [\[en ligne\]](#), p. 17-19.

de ses pêcheries. Ce précédent peut inspirer la révision que la réalité contemporaine des pêches impose avec insistance.

Ensuite, le mémoire procède à l'examen schématique des chaînons du secteur des pêcheries où l'État fédéral intervient afin d'éclairer le cadre institutionnel actuel et les enjeux qu'il soulève. L'analyse fait voir quelques avenues de développement des pêches maritimes conformes aux intérêts du Québec et en phase avec ses défis. Ce survol permet de mieux saisir comment la maîtrise des maillons de la capture et de la commercialisation à l'échelle internationale pourrait favoriser l'essor d'un autre modèle. Cela plaide en faveur de l'intégration des leviers institutionnels destinés à mieux répondre aux enjeux globaux qui charpentent le développement des pêcheries maritimes de tout le golfe Saint-Laurent et de la région atlantique.

1. Les assises constitutionnelles de la gestion des pêches maritimes au Québec et au Canada

Les développements juridiques et historiques

À première vue, la constitution canadienne est très claire quant au partage des compétences en matière de pêches commerciales : l'alinéa 91(12) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique consacre la compétence exclusive du Parlement du Canada pour ce qui est de légiférer sur « les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur »⁴.

Toutefois, la constitution de 1867 donnait également juridiction exclusive au Québec en matière de propriété et de droit civil dans la province⁵. C'est sur cette base que les gouvernements du Québec ont réclamé plus de pouvoir en matière de pêcheries, que ce soit dans les pourparlers avec le gouvernement fédéral ou devant les tribunaux.

Dès les débuts de la Confédération, il y eut des contentieux fédéral - provincial sur la question des pêches. En 1882, cela donna lieu à un jugement très important du Conseil privé de Londres, *R. c. Robertson*, qui confirma le droit du Québec de légiférer sur les pêches en utilisant sa compétence exclusive en matière de propriété et de droit civil⁶. Prenant appui sur cette base juridique, l'Assemblée législative du Québec vota un certain nombre de lois. Elles donnèrent une impulsion au domaine sans pour autant faire disparaître certains des problèmes les plus litigieux.

En 1898, le gouvernement fédéral et celui du Québec conclurent une entente en vertu de laquelle la province administrait les pêcheries de ses eaux intérieures, c'est-à-dire à l'ouest d'une ligne imaginaire tracée entre Cap-Chat et Pointe-des-Monts⁷.

Puis, en 1909, « les statuts refondus de la Province de Québec reconfirmèrent le pouvoir du Québec de consentir des baux autorisant la pêche dans les lacs et rivières non navigables de la province et de délivrer des permis pour autoriser l'exploitation des pêcheries dans les eaux de la province (toutes les eaux à marée, navigables ou non, faisant partie du territoire du Québec) »⁸.

En 1921, le gouvernement du Québec soumet trois questions au Conseil privé de Londres, lequel tranche que le Québec peut délivrer des permis de pêche à des fins commerciales,

⁴ [Loi constitutionnelle de 1867](#), alinéa 91(12).

⁵ [Loi constitutionnelle de 1867](#), alinéa 92(13).

⁶ Daneau, M. (1991). *Les pêches maritimes au Québec. Enjeux économiques et intervention de l'État*. Québec, P.U.L., p. 13.

⁷ Braën, A. (1983). *Op. Cit.*, p. 322.

⁸ Hardy, M., Brêthes, J.-C., Tita, G. et Chevrier, H. (2008). *Portrait de la filière halieutique régionale : Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine*. CERMIM, [en ligne](#), p. 140.

dans les eaux à marées, lorsque l'engin de pêche utilisé est rattaché aux rives, jusqu'à la ligne des basses marées. Autrement dit :

« Une province est propriétaire de ses ressources. [...] [Elle] peut, comme propriétaire du sol, octroyer des baux de pêche exclusifs, ce qui, pratiquement, équivaut à l'octroi de droits de pêche exclusifs. Il s'agit là en effet d'une question de propriété et de droits civils ainsi que d'administration des terres publiques. Également, elle peut en vertu de ses pouvoirs de taxation imposer le paiement de droits pour l'obtention d'un permis ou d'un bail de pêche. Il s'agit là d'une question de taxation directe qui s'inscrit dans le cadre de ses compétences législatives et qui est imposée en vue de prélever un revenu sur des objets provinciaux. Ce droit provincial s'étend non seulement aux cours d'eau intérieurs, mais aussi aux eaux à marée lorsque la province est propriétaire du lit. Dans ce dernier cas toutefois, la province n'est pas propriétaire du poisson, lequel est sujet au droit public de pêche. Mais la méthode de pêche qui suppose l'utilisation d'engins fixés sur le sol dont la province est propriétaire requiert son approbation. [...] En bref, cela signifierait que certaines pêches se pratiquant près des rives d'une province côtière (comme celle du homard) seraient sujettes à l'administration provinciale en autant qu'on réussisse à prouver le droit de propriété de la province sur le sol marin. [Ainsi], une province pourrait permettre à des individus le droit de pêcher à ses conditions au moyen de l'octroi d'un bail ou de permis. Et en autant également qu'il y ait respect de la réglementation fédérale puisque, si une province peut réglementer la propriété, il revient aux autorités fédérales de réglementer les méthodes de pêche. Ainsi, une province pourrait réglementer l'émission des permis de pêche, la fermeture des saisons de pêche, etc. En cas de conflit avec la réglementation fédérale, celle-ci aurait préséance. En aucun cas, l'intervention provinciale ne pourrait contrarier le droit public de pêche dans les eaux à marée »⁹.

Dans la foulée de cette décision, le gouvernement du Québec commence à délivrer des permis, sur tout son territoire maritime, à tout pêcheur utilisant un engin de pêche fixé au sol.

C'est ainsi qu'après plus de vingt ans de contestations, l'Entente de 1922 est ratifiée, entente dans laquelle le Canada délègue l'administration des pêcheries au gouvernement du Québec, dans les eaux à marée ou non (à l'exception des Îles-de-la-Madeleine, qui ne seront incluses dans l'Entente qu'à partir de 1943) :

« La raison de cet acquiescement de la part des autorités fédérales est très simple [...]. La majorité des pêcheries maritimes qui s'effectuaient à cette époque au Québec nécessitaient l'utilisation d'engins fixés au sol. Or, puisque la province était propriétaire du lit, elle instaura son propre système de permis. Ce qui fait qu'un pêcheur muni d'un permis de pêche fédéral pouvait être empêché d'exercer ses activités s'il n'obtenait pas également un permis de la province. Plutôt que de favoriser un tel système de double permis qui pouvait désavantager les pêcheurs, les autorités fédérales préférèrent conclure un accord pour transférer le contrôle administratif des pêcheries au Québec »¹⁰.

⁹ Braën, A. (1983). *Op. Cit.*, p. 319-320.

¹⁰ *Ibid.*, p. 323-324.

C'est dans le cadre de cette entente bilatérale avec Ottawa que le gouvernement du Québec a exercé de nombreuses prérogatives en matière de gestion des ressources halieutiques, et ce, de 1922 à 1983.

Le principal outil de gestion dont il disposait à cette fin était le *Règlement de pêche du Québec*, édicté en vertu de la *Loi sur les pêches* du gouvernement fédéral. Cet outil servait à encadrer la politique québécoise de délivrance des permis. En effet, l'Entente de 1922 :

« ne permet pas à une province de légiférer elle-même en matière de gestion et de conservation des pêcheries. [...] Toutefois, [elle] permet d'appliquer au nom du Canada la législation et la réglementation fédérales. [...] Dans le cas du Québec, le seul pouvoir véritable qui est conféré aux autorités provinciales a trait à la délivrance des permis de pêche ; pour le reste, elles s'assurent que la réglementation fédérale soit appliquée »¹¹.

En parallèle, le gouvernement du Québec a mis sur pied un service des pêches maritimes qui, petit à petit, « se dota de capacités administratives, de surveillance, de recherche et de soutien financier et technique »¹².

En juillet 1983, le ministre fédéral des Pêches a annoncé la résiliation de l'Entente de 1922. Depuis plusieurs années, le gouvernement fédéral développait un cadre de gestion intégrée de ses pêcheries dans le golfe du Saint-Laurent et dans sa zone économique exclusive nouvellement étendue à 200 miles nautiques de ses côtes. Il souhaitait par la même occasion déployer une stratégie globale de développement des pêches au Québec comme dans toute la région atlantique.

Nous savons aujourd'hui, après l'effondrement des stocks de poissons de fond dans les années 1990 et ceux plus récents de la crevette nordique et d'autres espèces, où cette « stratégie globale des pêches » nous a conduit. La centralisation et la concentration des moyens de suivi et de gestion n'ont pas bien servi l'intérêt général. L'élaboration d'un nouveau cadre doit reposer sur une approche favorisant une plus grande souplesse. Il doit aussi mobiliser les meilleurs moyens d'adapter les interventions aux fluctuations des conditions affectant aussi bien les espèces que leurs milieux écologiques. Les approches décentralisées ne sont pas seulement justifiées pour des motifs de gouvernance mais encore et surtout pour des raisons d'adaptation aux transformations des conditions écologiques qui s'accélèrent.

¹¹ *Ibid.*, p. 325-327.

¹² Hardy, M., Brêthes, J.-C., Tita, G. et Chevrier, H. (2008). *Op. Cit.*, p. 140.

2. La capture : la protection et la gestion des ressources halieutiques

L'État canadien détient les compétences en matière de protection et de gestion des ressources halieutiques. Or, le cadre qu'il a choisi depuis 1983 est en quelque sorte invalidé ou, du moins, mis à très rude épreuve par la conjoncture actuelle et les réalités écologiques transformées par la crise climatique. Une pleine maîtrise du secteur des pêcheries par le Québec permettrait de repenser ce cadre et de lui donner une impulsion nouvelle.

Le cadre actuel : où intervient le Canada au Québec ?

Dans le segment de la capture, le Canada peut légiférer autant à des fins socioéconomiques que de conservation. Ce pouvoir passe essentiellement par le ministère des Pêches et des Océans (MPO). De nombreuses lois encadrent son intervention, à commencer par la [Loi sur les pêches](#)¹³.

Les limites du cadre actuel

Le modèle économique des pêches maritimes au Canada mise d'abord, au niveau de la capture, sur l'extraction de quelques espèces prélevées en grande quantité. C'est au MPO que nous devons les assises de ce modèle. C'est en effet le MPO qui mène les recherches scientifiques sur les espèces et les écosystèmes. De là découlent les décisions de gestion, comme les espèces qui seront pêchées ou les conditions sous lesquelles elles pourront l'être (quotas, permis, engins de pêche, etc.). Les priorités de gestion restent centrées sur la structure industrielle existante dont l'attachement au *statu quo* ne sert pas bien les réponses adaptatives imposées par l'état des stocks tout autant que par l'évolutions des facteurs affectant l'éventail des richesses halieutiques.

Les espèces plus marginales ou méconnues, considérées comme ayant peu de potentiel commercial ou ne suscitant pas d'intérêt pour l'industrie ne sont pratiquement pas envisagées : pas d'études, pas de données, pas de pêche. Cela nuit à l'innovation autant qu'à la mise en valeur de ressources méconnues, qui pourraient fournir des avenues de

¹³ Pour plus de détails sur le partage des compétences entre le Québec et le Canada dans les pêcheries, voir : Hardy, M. Brêthes, J.-C., Tita, G. et Chevrier, H. (2008). *Portrait de la filière halieutique régionale : Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine*, CERMIM, [en ligne](#), p. 50-72, ainsi que Parsons, L. S. (1995). *La gestion des pêches maritimes au Canada*, Bulletin canadien des sciences halieutiques et aquatiques, no 225, Ottawa, CNRC, p. 23-42. Au Québec, les principales activités du MPO « sont la gestion et la protection des pêches maritimes, les recherches en sciences de la mer, la gestion des voies navigables et la sécurité de son trafic maritime ainsi que la protection de l'habitat du poisson [...] ». Ces activités sont regroupées en cinq grands programmes, soit la Gestion des pêches, la Garde côtière, les Sciences, les Ports pour petits bateaux ainsi que la Gestion des écosystèmes. La majorité des programmes et activités sont dirigés à partir du bureau régional situé à Québec. La Direction régionale des sciences et celle de la gestion des écosystèmes sont situées à l'Institut Maurice-Lamontagne, à Mont-Joli ». MPO (2022). *À propos de nous*, Région du Québec, [en ligne](#). Trois bureaux de secteur sont situés à Sept-Îles, Gaspé et Cap-aux-Meules. MPO (2020). *Les secteurs maritimes : porte d'entrée au Ministère*, Région du Québec, [en ligne](#).

remplacement intéressantes. Il en va de même pour l'approche basée sur l'extraction de grandes quantités : seules les espèces pouvant soutenir une exploitation commerciale d'échelle industrielle retiennent l'intérêt du ministère. À l'heure des changements climatiques, où des modifications rapides et imprévisibles dans l'abondance et le déclin des espèces sont à prévoir, ce modèle montre des signes d'essoufflement.

Comment répondre aux enjeux

En ce qui concerne la capture, ce modèle est trop fragile et il est d'ores et déjà ébranlé par les changements climatiques. Les stocks d'importantes ressources sont menacés d'effondrement par une gestion de pêche qui a trop tardé à s'ajuster aussi bien aux conditions d'exploitation qu'aux changements induits par des changements écologiques rapides.

Parmi l'ensemble des réponses à envisager, deux impératifs se dégagent d'ores et déjà pour repenser le cadre selon une approche québécoise :

- 1) à l'instar du monde agro-alimentaire, l'industrie des pêcheries doit miser sur le développement de plusieurs gammes de produits de la mer à valeur ajoutée. Il s'agit du principal moyen de mitiger la nécessaire réduction des stocks ;
- 2) l'industrie doit tendre à diversifier les espèces visées et s'éloigner d'un modèle reposant sur quelques espèces pour aller vers un optimal de valorisation de l'ensemble du patrimoine halieutique.

Ces deux voies de développement exigent un changement de paradigme de gestion et de nouveaux moyens de régulation étatique passant par une intégration de tous les segments de la filière. Il faut viser plus de diversité : diversité d'espèces à valoriser, diversité d'échelles d'exploitation, diversité d'avenues de transformation, diversité de moyens de contribuer à une plus grande autonomie alimentaire.

Une approche plus audacieuse et plus rapide s'impose et son rythme est dicté par les signes d'une santé défaillante des systèmes écologiques et économiques observables dans tout le golfe du Saint-Laurent dans la majorité des communautés côtières. Il faut des programmes et mesures qui favoriseront la mise en valeur des espèces émergentes avec l'objectif de diversifier le portefeuille de permis des pêcheurs, cesser de concentrer leurs activités autour d'une seule espèce, et équiper la flotte d'engins polyvalents, pour qu'elle puisse pêcher plusieurs espèces. Cela accroîtra la résilience de l'industrie et élargira la base entrepreneuriale des communautés.

3. La commercialisation : les traités commerciaux

Du côté de la commercialisation, les compétences de l'État fédéral sont celles qu'il exerce en matière de commerce international : relations diplomatiques et négociation des traités commerciaux.

Les limites du cadre actuel

Sur le plan de la commercialisation, le modèle de développement des pêches maritimes au Canada mise sur l'exportation massive des produits marins. La négociation et la ratification des traités commerciaux avec d'autres pays jouent ici un rôle crucial pour conforter le modèle. Les orientations de développement des marchés locaux ne font pas partie des priorités. L'État canadien cherche intensément à ouvrir de nouveaux marchés d'exportation, notamment pour ses produits de la mer, mais il le fait sans y faire ou sans parvenir à y faire primer des approches de création de plus grande valeur ajoutée. Dans cette perspective, se servir des ressources halieutiques pour nourrir la population canadienne ne figure pas comme priorité du gouvernement canadien. Ce dernier mise d'ailleurs sur l'importation de produits marins pour satisfaire la demande intérieure. Cela entre en collision frontale avec la politique bioalimentaire du Québec, qui vise au contraire à développer une plus grande autonomie alimentaire en s'appuyant sur la mise en valeur de ses ressources comestibles, disponibles et exploitables sur son territoire.

Comment répondre aux enjeux

En intégrant le segment de la commercialisation dans une politique intégrée des pêcheries le Québec pourra mieux aligner les stratégies de commercialisation nationale et internationale de ses pêcheries sur ses propres politiques bioalimentaires. En ce sens, une même approche est susceptible de prévaloir pour l'agriculture comme dans les pêcheries : viser à accroître une substitution partielle des importations par des produits et des espèces de remplacement quand cela est possible, de manière à développer de nouvelles chaînes de valeur, de nouvelles entreprises et de fournir de nouveaux points d'appui à des régions rurales et côtières aux prises avec des dynamiques de dévitalisation¹⁴.

¹⁴ Bourgault-Faucher, G. Lemieux, N. et L'Italien, F. (2023). *Les filières de produits au cœur de l'autonomie alimentaire : analyse et propositions pour une politique bioalimentaire structurante*, IRÉC, [\[en ligne\]](#).

4. La commercialisation : les normes à l'importation

En matière de commercialisation, un autre domaine de compétence du Canada crucial pour le dynamisme des pêcheries est celui qui encadre l'élaboration et le contrôle des normes à l'importation des produits marins.

Le cadre actuel : où intervient le Canada au Québec ?

C'est l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), une agence publique sous la responsabilité de Santé Canada, qui est le maître d'œuvre. L'ACIA établit les normes de qualité et veille à l'inspection des produits marins importés. Ces normes sont, pour la plupart, d'ordre sanitaire (hygiène et salubrité), pour des raisons de santé publique. Elles sont consignées dans la [Loi sur la salubrité des aliments](#)¹⁵.

Les limites du cadre actuel

Le maintien de l'objectif de croissance des exportations pour quelques produits phares crée un contexte défini d'abord par la réciprocité des règles de concurrence facilitant cette croissance commerciale. Cela crée une pression à la baisse sur les normes et standards applicables aux ressources importées. Ces normes sont principalement sanitaires, alors qu'elles pourraient également porter sur l'environnement ou les conditions d'emploi et de travail, ce qui faciliterait des échanges reposant sur des règles uniformes élevées et une concurrence moins déloyale. Les entreprises domestiques répondent à différentes normes bien plus élevées que les entreprises étrangères.

Dans le cas des produits marins, ce sont de grandes firmes agroalimentaires qui, bénéficiant de coûts de production moindres, ailleurs sur la planète, en surexploitant le travail d'autrui ou en détruisant des écosystèmes, dominent les marchés. Elles profitent en réalité des disparités de réglementation. Cette asymétrie entre les normes domestiques et étrangères se répercute sur le prix des produits et crée une concurrence souvent injuste au point où les entreprises d'ici peinent à demeurer compétitives sur leur propre marché.

¹⁵ Cette loi, adoptée en 2012, vient remplacer la *Loi sur l'inspection du poisson*, abrogée par la même occasion. Notons également que le Canada établit, par la *Loi sur la salubrité des aliments*, les normes à l'exportation des produits marins. Ces normes sont, elles aussi, essentiellement sanitaires et visent à garantir la qualité et la réputation des produits canadiens à l'étranger. Toutefois, au-delà de ces normes, le Québec a adopté, en 1987, un [Règlement sur les normes minimales de transformation des produits marins](#), qui oblige les transformateurs à effectuer certaines opérations minimales sur les produits avant de pouvoir les commercialiser. Si ces normes minimales s'en tiennent aux premiers stades de la transformation (salage, séchage, filetage, cuisson ou congélation), elles permettent d'éviter l'exportation brute des poissons et fruits de mer. Bref, les normes à l'exportation ne sont pas spécialement abordées dans cette étude, car le Québec dispose déjà de certains leviers.

Comment répondre aux enjeux

En reprenant la maîtrise du commerce international des produits de la mer, le Québec sera en mesure de rehausser progressivement les normes de qualité attendues en faisant valoir les critères relatifs à l'environnement, aux conditions d'emploi et de travail. Autrement dit, il s'agit de réduire l'importation de produits marins qui ne satisfont pas aux exigences que nous imposons aux entreprises d'ici.

Il importe surtout de mettre en place des dispositifs d'inspection assurant le respect et la réciprocité dans l'application des standards. En atténuant l'asymétrie des normes entre les entreprises québécoises et étrangères, les premières seront davantage compétitives. Mais cela ne peut être efficace sans un cadre réglementaire et des pratiques de gestion ordonnées autour de la priorisation et de la recherche constante d'une plus grande valeur ajoutée et d'une meilleure valorisation de l'ensemble des ressources halieutiques exploitables dans un contexte respectueux des écosystèmes.

5. La commercialisation : la traçabilité et l'étiquetage

Toujours en ce qui concerne la commercialisation, un autre domaine névralgique dont la compétence relève du Canada est l'élaboration et le contrôle des normes et règlements liés à la traçabilité et l'étiquetage des produits de la mer, étrangers comme domestiques.

Le cadre actuel : où intervient le Canada au Québec ?

C'est une fois de plus l'ACIA qui établit ces normes et règlements. Elle fixe les exigences de traçabilité et les informations minimales devant figurer sur les emballages, comme la provenance, la date de péremption ou les informations nutritionnelles. Ces normes sont principalement d'ordre sanitaire et sont consignées dans la [Loi sur la salubrité des aliments](#).

Les limites du cadre actuel

Les exigences du Canada en matière de traçabilité et d'étiquetage des produits sont très basses, notamment en comparaison avec les États-Unis et, surtout, l'Union européenne¹⁶. Il n'est pas dans l'intérêt du Québec de maintenir le développement de ses pêcheries dans une telle situation.

Du côté de la traçabilité, le Canada exige seulement « que les produits de la mer soient retraçables une étape en avant et une étape en arrière dans la chaîne d'approvisionnement, ce qui a été prouvé comme étant inefficace »¹⁷.

En matière d'étiquetage, les seules informations obligatoires sont « la date de péremption, le dernier pays où le produit a été transformé (et non son pays d'origine), ainsi que le nom générique commercial »¹⁸. Alors que l'étiquette est l'une des principales sources permettant aux consommateurs de s'informer sur ce qu'ils achètent, le laxisme réglementaire du Canada rend toute la chaîne québécoise d'approvisionnement vulnérable à la fraude alimentaire¹⁹ et à la concurrence déloyale. Une fraude alimentaire qui repose d'abord et avant tout ailleurs dans le monde, sur une pêche illégale, non déclarée et non réglementée, avec tous les enjeux environnementaux (surpêche, gestion et protection des espèces et des habitats) et sociaux (conditions de travail déplorables, violation des droits de la personne et esclavage moderne) que cela entraîne²⁰.

¹⁶ Oceana Canada (2019). *Mal identifié. Comment résoudre le problème de la fraude des fruits de mer au Canada ; enquête à Montréal.*, [\[en ligne\]](#), p. 6-8.

¹⁷ Oceana Canada (2021). *La fraude des produits de la mer au Canada. Résultats des tests 2021*, [\[en ligne\]](#), p. 8.

¹⁸ Oceana Canada (2019). *Op. Cit.*, p. 8. Pour le détail complet, voir les [Exigences en matière d'étiquetage pour le poisson et les produits de poisson](#) de l'ACIA.

¹⁹ En 2021, il était estimé que 46 % des poissons et fruits de mer vendus au Canada étaient mal identifiés. Ce chiffre était de 52 % uniquement pour Montréal. Oceana Canada (2021). *Op. Cit.*, p. 7.

²⁰ Oceana Canada (2019). *Op. Cit.*, p. 9.

Comment répondre aux enjeux

Le Québec possède des compétences de pointe en matière de traçabilité mais le Canada n'entend pas s'y appuyer et cela l'empêche de les appliquer à leur plein potentiel. Une approche de valeur ajoutée et un cadre de gestion dont elle serait le fondement doit pouvoir accorder au Québec la latitude requise pour donner pleine expression à ces compétences pour implanter un système de traçabilité complet, obligatoire et réglementaire de l'hameçon à l'assiette, et lui permettre de resserrer la réglementation sur l'étiquetage des produits²¹.

Cela doit s'accompagner également d'une révision à la hausse des normes à l'importation, afin de mettre un terme aux conditions actuelles d'asymétrie dans l'encadrement réglementaire qui creuse des écarts concurrentiels entre les entreprises domestiques et étrangères. L'ensemble de la chaîne d'approvisionnement a besoin de transparence pour favoriser la mise en marché locale des produits marins du Québec²².

En outre, ce système de traçabilité et cette réglementation renouvelée pourraient servir de base à l'élaboration d'une certification spécifique pour tous les produits du Saint-Laurent, de même que des appellations réservées ou des termes valorisants pour certains produits distinctifs²³.

²¹ Pour l'organisation caritative indépendante Oceana Canada, cela passe par : « Exiger la documentation des prises pour identifier l'origine et vérifier la légalité de tous les produits de la mer importés et nationaux. [...] Introduire une réglementation exigeant la traçabilité tout au long de la chaîne, qui comprendra les données sur la date, le lieu, la manière et l'identité de tous les poissons et fruits de mer. [...] Améliorer les normes d'étiquetage des produits de la mer afin que les consommateurs puissent prendre des décisions d'achat éclairées. [...] Continuer à améliorer les tests d'ADN pour l'authentification des espèces importées et domestiques [...] et investir dans différents mécanismes d'inspection, de vérification et d'application à des niveaux suffisamment élevés pour décourager la fraude ». Oceana Canada (2021). *Op. Cit.*, p. 11.

²² Exiger que toutes les entreprises indiquent clairement, sur l'étiquette, les différentes provenances des produits (et non uniquement le lieu de la dernière transformation), le caractère sauvage ou d'élevage des poissons et fruits de mer, la méthode de capture et la catégorie d'engin de pêche, ou encore la présence d'hormones, d'antibiotiques ou d'organismes génétiquement modifiés dans le cas des élevages, pourrait certainement faire ressortir avantageusement les produits québécois sur le marché domestique, par rapport aux produits d'importation.

²³ Marinier, L. (2021). *Identification et traçabilité : pour une meilleure valorisation des produits du Saint-Laurent*, IRÉC, [en ligne](#), p. 20-29.

En conclusion

Basé sur un partage contreproductif des compétences en matière de pêcheries, le modèle actuel repose et entretient une séparation entre les différents maillons de la filière (capture, transformation et commercialisation). Cela contraint le Québec à mettre en place des politiques complémentaires – pour ne pas dire compensatoires - à celles décidées par le Canada en amont (capture) et en aval (commercialisation déterminée par les règles du commerce international). Ses politiques sont ainsi dominées par la recherche des moyens de mitigation des effets des choix qui ne sont pas en phase avec ceux que lui dicteraient les exigences de son développement.

Pour mener à bien la transition du secteur des pêches et mettre en œuvre une politique d'autonomie alimentaire où la vocation nourricière des pêcheries est affirmée, le Québec devra disposer d'un solide plan de développement pour l'ensemble du Québec maritime. Les besoins doivent être abordés et pris en charge en faisant primer les intérêts de l'ensemble des communautés côtières, c'est-à-dire en conciliant les enjeux sectoriels des divers domaines de l'industrie avec la nécessité de les faire servir à la viabilité et à la prospérité des communautés côtières.

Le Québec a besoin d'un cadre plus cohérent pour la gestion de ses pêches. Il en a besoin non seulement pour optimiser ses efforts et ses ressources, mais également pour exercer le devoir d'exemplarité que lui impose un leadership responsable. Parmi les mesures à envisager, le recours aux marchés publics et à l'approvisionnement des institutions publiques (hôpitaux, écoles, garderies, etc.) peut contribuer à stimuler et soutenir la demande et, jusqu'à un certain point, infléchir certaines tendances pouvant affecter à la hausse les prix.

Les réalités de la géographie et celles de la solidarité devant la crise climatique vont également exiger le maintien d'une collaboration étroite, en sciences de la mer, avec le Canada. L'écosystème du Saint-Laurent dépasse les frontières étatiques et, pour plusieurs espèces migratrices, ces frontières n'existent tout simplement pas. Il sera nécessaire de poursuivre les efforts de connaissance du milieu marin et de collaborer, notamment au niveau scientifique, avec le Canada, les États-Unis et les autres pays pêchant dans l'Atlantique Nord, afin de garantir la conservation et la protection des écosystèmes.

Dans certains cas, un cadre et des mesures de gestion partagées seront nécessaires, comme l'établissement d'un total autorisé de captures, par exemple. Des relations diplomatiques positives, de même que des structures de collaboration internationales déjà existantes, pourront ici baliser le chemin à emprunter. Cette collaboration scientifique internationale doit être la base, au Québec, d'une saine gestion des richesses naturelles du Saint-Laurent. Dans le cadre d'une gestion partagée des compétences comme les modèles innovateurs vont l'exiger, il faudra prévoir une instance de concertation et de coordination. Les caractéristiques et les modalités de fonctionnement

d'une telle instance (conseil des pêches, comité ad hoc, etc.) restent à déterminer mais son existence va s'imposer. La gestion qui tient compte des logiques écologiques impose de concilier action locale et vision globale, systémique.

De plus, toute reconfiguration du modèle des pêcheries devra reconnaître le rôle de parties prenantes et d'acteurs de plein droit que sont les peuples autochtones, qui partagent le territoire et qui sont à juste titre de plus en plus présents dans le secteur des pêches commerciales. Les Innus, les Wolastoqey et les Mi'gmaq ont beaucoup à apporter au renouvellement du modèle des pêcheries au Québec. Il s'agit d'élargir les approches et d'aller au-delà des strictes considérations juridiques pour traiter les nations autochtones concernés dans un espace de collaboration assurant la réalisation d'une vision partagée du développement des pêcheries comme des autres aspects du développement.

Enfin, on ne peut sous-estimer le rôle des pêcheries dans le développement des communautés côtières du Québec maritime. Le gouvernement du Québec n'a pas toujours été des plus dynamiques en la matière. Même s'il s'est vu confier l'administration de ses pêcheries maritimes de 1922 à 1983, il lui a fallu plusieurs années pour qu'il s'y investisse sérieusement. Cela aurait peut-être pu justifier, à l'époque, le choix du gouvernement fédéral de résilier l'entente. La hauteur des enjeux, la volonté des acteurs et les impératifs de la crise développement qui marquent l'ensemble du domaine des pêches et celui du développement régional des communautés côtières imposent de revenir sur les possibles non réalisés dans ce cadre et qu'il serait nécessaire de réactualiser.

Les pêcheries doivent être considérées comme une composante essentielle de l'occupation du territoire et se voir accorder un rôle stratégique dans la construction de communautés fortes et prospères. Cela nécessitera un leadership assumé et des moyens conséquents de la part de de l'État québécois et du gouvernement du Canada.

Pour les pêches, pour les communautés côtières, un autre avenir est possible.