

DE : Monsieur André Lamontagne
Ministre de l'Agriculture, des
Pêcheries et de l'Alimentation

Le 7 février 2025

TITRE : Projet de règlement sur les certificats d'apprenti pêcheur, d'aide-pêcheur et de pêcheur

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Au Québec, l'industrie des pêches et de l'aquaculture commerciales contribue significativement au dynamisme de l'industrie bioalimentaire. Elle génère près de 8 000 emplois, dont plus de 1300 sont des pêcheurs professionnels, pour des débarquements s'établissant à une valeur de 329 M\$ en 2024.

Le gouvernement du Québec accorde une grande importance à la professionnalisation des métiers dans ce secteur des pêches et de l'aquaculture commerciales, ce qui permet de les reconnaître et de les valoriser dans ce domaine de l'activité économique essentiel pour les régions maritimes du Québec. Cette professionnalisation permet également d'adapter l'industrie halieutique à des besoins changeants et de plus en plus exigeants, tels que la santé et la sécurité des équipages et l'exploitation durable de la ressource marine. Pour favoriser la professionnalisation dans le sous-secteur de la capture, le Bureau d'accréditation des pêcheurs et des aides-pêcheurs du Québec (BAPAP) fut institué en 1999 par la *Loi sur le Bureau d'accréditation des pêcheurs et des aides-pêcheurs du Québec* (chapitre B-7.1), ci-après nommée *Loi sur le BAPAP*. Cette loi confère au BAPAP la mission d'élaborer et de mettre en œuvre un régime de reconnaissance de la compétence professionnelle des pêcheurs et des aides-pêcheurs en eaux à marée, sauf en ce qui concerne la pêche aux espèces anadromes et catadromes, et ce, en tenant compte des exigences de la pêche commerciale québécoise.

Avant le 30 novembre 2020, le *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985* (DORS/86-21) prévoyait que le ministre des Pêches et des Océans du Canada (ci-après « MPO ») pouvait délivrer un permis de pêche à un pêcheur professionnel québécois sans exiger que ce dernier soit accrédité par le BAPAP. Tous les pêcheurs commerciaux devaient toutefois être munis d'une carte d'enregistrement de pêcheurs délivrée par le MPO. Pendant plusieurs années, l'industrie de la capture et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) ont effectué des représentations auprès du MPO pour harmoniser la réglementation fédérale à celle du Québec.

Le premier alinéa de l'article 14 de la *Loi sur le BAPAP* oblige cet organisme à prendre des règlements portant :

- Sur les conditions de délivrance des certificats de pêcheur, d'aide-pêcheur et d'apprenti pêcheur, ainsi que les droits payables;

- Sur la formation professionnelle exigée pour la délivrance d'un certificat, dont l'apprentissage en mer, ainsi que sur les qualifications équivalentes, dont l'expérience;
- Sur les conditions de délivrance d'un certificat d'apprenti pêcheur ainsi que les droits payables à cet effet;
- Sur la délivrance, le contenu et la mise à jour du livret du pêcheur, de l'aide-pêcheur et de l'apprenti pêcheur.

Le deuxième alinéa de l'article 14 de la Loi sur le BAPAP attribue également le pouvoir à cet organisme de prendre des règlements portant notamment sur :

- Les obligations des titulaires de certificats ainsi que les renseignements et documents à communiquer au BAPAP ou à conserver;
- Les obligations des titulaires de certificat concernant la formation continue;
- Les cas d'exemption, aux conditions qui y sont prévues le cas échéant, de certaines personnes, de l'application de tout ou partie des règlements pris par le BAPAP.

Les règlements pris par le BAPAP concernant certaines de ces matières (la formation professionnelle exigée pour le certificat, les obligations de formation continue et les cas d'exemption) sont soumis à l'approbation du gouvernement qui peut les modifier, en vertu de l'article 15 de la Loi sur le BAPAP.

Le projet de règlement s'inscrit notamment dans la poursuite du Plan d'action ministériel 2018-2025 pour l'industrie des pêches et de l'aquaculture commerciales du Québec, en contribuant plus particulièrement à la professionnalisation des métiers de la pêche, notamment par la réalisation de l'action 5, soit de *Favoriser l'amélioration de la sécurité à bord des bateaux de pêche*.

Le 8 novembre 2023, un projet de règlement sur les certificats d'apprenti pêcheur, d'aide-pêcheur et de pêcheur et destiné à remplacer l'actuel règlement sur la reconnaissance de la compétence professionnelle des pêcheurs et des aides-pêcheurs a fait l'objet d'une prépublication dans la *Gazette officielle du Québec*, pour une période de 45 jours.

2- Raison d'être de l'intervention

L'actuel règlement sur la reconnaissance de la compétence professionnelle des pêcheurs et des aides-pêcheurs (chapitre B-7.1, r. 1) détermine les critères à remplir par les pêcheurs pour obtenir du BAPAP un certificat d'apprenti pêcheur, d'aide-pêcheur ou de pêcheur.

Le 30 novembre 2020, l'article 14 du Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985 (DORS/86-21), de même que la définition du certificat provincial ou territorial de pêcheur énoncée à l'article 2 du Règlement de pêche (DORS/93-53) ont été modifiés pour exiger que toute personne qui prend part à des activités de pêche commerciale au Québec dispose d'une carte d'enregistrement des pêcheurs délivrée par le MPO, ou dans le cas du Québec, d'un certificat délivré par le BAPAP.

Pour faire respecter sa réglementation, le MPO a publié, au début de la saison de pêche 2021, un avis invitant les personnes visées de la région du Québec à s'adresser au BAPAP afin d'obtenir un tel certificat. En novembre 2020, la reconnaissance, par le gouvernement fédéral de l'accréditation émise par le BAPAP, a occasionné une charge de travail supplémentaire à l'organisme et, par conséquent, une hausse de ses dépenses de fonctionnement liées à l'exécution de son mandat.

Le BAPAP estime devoir traiter annuellement quelque 2 800 demandes, comparativement à moins de 1 900 accréditations dans les années antérieures. Les droits et frais exigés par le BAPAP devraient être rehaussés pour tenir compte de l'augmentation des dépenses liées au nombre grandissant d'accréditations et à l'augmentation de ses frais fixes de fonctionnement, afin qu'il puisse financer ses activités de manière autonome.

Plus récemment, les problèmes rencontrés dans le secteur de la capture, tels que les moratoires sur le hareng et le maquereau ainsi que la diminution des prises de flétan du Groenland (turbot) et de crevettes nordiques ont entraîné le retrait de plusieurs pêcheurs et aides-pêcheurs du secteur. Le BAPAP estime qu'en 2024, entre 350 et 400 personnes exerçant le métier de la pêche ont pris leur retraite, changé de métier ou n'ont pu retourner à bord d'un navire de pêche commerciale, en raison de la rareté de plusieurs stocks de produits marins exploités commercialement. Le BAPAP estimait à quelque 29 % la baisse de sa clientèle, affectant ainsi significativement ses revenus tirés de ses certificats et de ses livrets de pêche.

À la suite des modifications réglementaires apportées en novembre 2020, le BAPAP a mené une campagne intensive et persuasive auprès de pêcheurs réfractaires, pour les inciter à obtenir l'accréditation émise par lui. Lors du lancement de cette campagne, le BAPAP évaluait alors que le tiers des pêcheurs professionnels ne détenait aucune accréditation émise par lui.

Les commentaires reçus lors de la publication, le 8 novembre 2023 à la *Gazette officielle du Québec*, du projet de règlement sur les certificats d'apprenti pêcheur, d'aide-pêcheur et de pêcheur ont fait ressortir les principaux éléments suivants, qu'il est nécessaire de préciser :

- La définition d'un seuil minimum d'heures de cours à suivre pour exercer un métier de la pêche;
- L'obligation de suivre des cours visant le développement de compétences en sécurité à bord de bateaux de pêche;
- La définition d'exemptions pour les pêcheurs d'expérience;
- Les ajustements aux exigences académiques minimales requises pour obtenir un certificat délivré par le BAPAP;
- L'augmentation des renseignements à fournir au BAPAP par les titulaires de certificats;
- L'augmentation de la durée de la période allouée pour fournir au BAPAP les renseignements exigibles pour le renouvellement des certificats qu'il délivre;
- Le remplacement du parrainage de gens de mer nouvellement dans le métier par des formations obligatoires.

3- Objectifs poursuivis

La démarche de modernisation réglementaire vise les objectifs suivants :

- Moderniser le Règlement sur la reconnaissance de la compétence professionnelle des pêcheurs et des aides-pêcheurs (chapitre B-7.1, r. 1)

Le BAPAP estime que le règlement actuel est difficile à comprendre, à appliquer et ne répond plus aux besoins du secteur de la capture en matière de professionnalisation des métiers de la pêche. Le BAPAP souhaite donc se doter d'un règlement rédigé de manière simple et facilement compréhensible par ses clientèles, et qui réponde à la réalité actuelle du secteur de la capture. Le projet de règlement vise à simplifier la compréhension des exigences d'admissibilité à l'un ou l'autre des trois métiers de la pêche dont les accréditations sont émises par le BAPAP.

Il vise aussi à bonifier le régime du BAPAP relatif à la reconnaissance de la compétence professionnelle des pêcheurs, des aides-pêcheurs et des apprentis pêcheurs du Québec en tenant compte des exigences actuelles de la pêche commerciale au Québec. Il vise enfin à faciliter l'autofinancement du BAPAP par une augmentation des frais et des droits exigibles, lesquels seraient indexés.

- Harmoniser les critères de certification du BAPAP avec les critères de délivrance de permis de pêche commerciale de Pêches et Océans Canada (MPO)

Les critères de certification du BAPAP sont basés principalement sur la formation alors que les critères de délivrance de permis de pêche commerciale du MPO sont basés sur l'expérience professionnelle mesurée en temps de mer.

Le projet de règlement permettrait au BAPAP de se doter des moyens requis pour s'acquitter correctement du mandat que le MPO lui reconnaît : d'une part, en simplifiant les démarches pour les pêcheurs québécois et, d'autre part, en permettant que ceux-ci effectuent leurs démarches de certification uniquement auprès du BAPAP, au lieu de le faire présentement auprès de deux organisations différentes.

4- Proposition

Les commentaires et suggestions reçus ont été analysés, puis ont amené plusieurs ajustements au projet de règlement au point de requérir une nouvelle publication à la *Gazette officielle du Québec* à des fins de consultation du milieu.

Par rapport à la première version du projet de règlement qui a été prépubliée le 8 novembre 2023, la version actualisée dudit projet comprend les changements suivants :

- Remplacement de l'obligation d'être titulaire d'un diplôme d'études professionnelles ou d'un diplôme d'études secondaires délivré par le ministre de l'Éducation (ci-après « MEQ ») ou d'étudier à temps plein en vue d'obtenir l'un de ces diplômes, par celle d'avoir minimalement cumulé les unités pour l'apprentissage du français, de l'anglais et des mathématiques de la 3^e secondaire, pour obtenir un certificat d'aide-pêcheur;
- Retrait de l'obligation de détenir un permis de pêche délivré par le MPO pour obtenir un certificat de pêcheur délivré par le BAPAP;
- Ajout de l'obligation d'avoir complété avec succès des formations sur des matières spécifiques pour obtenir chacun des certificats;
- Ajout de l'obligation d'avoir participé à une ou deux saisons de pêche commerciale, selon le cas, pour obtenir le certificat d'aide-pêcheur ou de pêcheur;
- Ajout de frais pour l'examen d'une demande de levée de suspension de certificat;
- Disparition de la notion de parrainage dans les dispositions transitoires pour les apprentis pêcheurs et les aides-pêcheurs;
- Modifications à la tarification exigée par le BAPAP et introduction d'un mécanisme d'indexation annuelle des droits et frais payables au BAPAP par les titulaires de certificats délivrés par lui;
- Ajout d'une mesure transitoire permettant au titulaire d'un certificat d'aide-pêcheur, à la date d'entrée en vigueur du règlement proposé, et qui est également titulaire d'un permis de pêche, d'obtenir un certificat de pêcheur;
- Instauration d'une mesure transitoire visant à reconnaître l'expérience de gens de mer de 50 ans et plus, en termes d'équivalence pour des scolarités ou cours spécialisés non acquis par ces professionnels d'expérience.

Enfin, le projet de règlement instaurerait des mesures transitoires visant à :

- Maintenir la validité de certificats d'aide-pêcheur ou de pêcheur délivrés en vertu de l'actuel règlement;
- Maintenir la validité de certificats d'apprenti pêcheur délivrés en application de l'actuel règlement dans la mesure où leurs titulaires complètent avec succès et dans une période définie dans le projet de règlement, des formations portant respectivement sur la sécurité des bâtiments de navigation intérieure, sur le secourisme élémentaire et sur la réanimation cardiorespiratoire;

Afin de bonifier la reconnaissance de la compétence professionnelle des pêcheurs, des aides-pêcheurs et des apprentis pêcheurs du Québec, le projet de règlement prévoit des formations minimales obligatoires, notamment, en sécurité à bord, pour que soit délivré un certificat. Il exige également des titulaires de certificats de suivre des formations continues.

L'indexation annuelle des frais et des droits exigibles par le BAPAP en faciliterait l'autofinancement, afin que celui-ci couvre ses frais de fonctionnement. Les droits et les frais prévus au projet de règlement seraient indexés selon les dispositions de l'article 83.3 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001). Cette disposition est proposée afin de prévenir la répétition du fait que les droits annuels exigibles pour la délivrance des certificats n'avaient pas été modifiés depuis 2001.

Le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation publie le résultat de l'indexation à la partie 1 de la *Gazette officielle du Québec*, comme le lui permet l'article 83.6 de la loi précitée.

5- Autres options

Une première option consisterait à ne pas procéder à aucune augmentation des droits et des frais exigibles pour les certificats délivrés par le BAPAP. Les pêcheurs, aides-pêcheurs et apprentis pêcheurs n'auraient alors pas à assumer de coûts supplémentaires. Toutefois, le BAPAP ne serait plus en mesure de couvrir à terme ses frais de fonctionnement. Il risquerait d'être déficitaire et de requérir une aide gouvernementale récurrente afin de couvrir ses frais de fonctionnement pour accomplir son mandat. L'indexation annuelle des frais exigés par le BAPAP constitue la meilleure option pour éviter de revenir périodiquement en modification de règlement pour ajuster des frais fixes et pour assurer sa viabilité financière. Comme les droits et frais chargés par le BAPAP constituent son unique source de revenus autonomes, c'est la raison pour laquelle le statu quo n'est pas acceptable.

Une seconde option consisterait à ne pas apporter de modifications aux critères de certification du BAPAP. Si les exigences du programme ne sont pas mises à jour pour répondre aux normes modernes, les pêcheurs, aides-pêcheurs et apprentis pêcheurs n'auront plus les connaissances et compétences attendues pour effectuer leur travail adéquatement et sécuritairement. De plus, cette option aurait pour conséquence de ne plus répondre aux exigences du MPO, de Transports Canada et de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (ci-après « CNESST »), ce qui empêcherait éventuellement les pêcheurs, aides-pêcheurs et apprentis pêcheurs d'obtenir un certificat d'accréditation disponible à un seul endroit, soit au BAPAP.

Dans un cas comme dans l'autre, le statu quo n'est pas une option viable. Les conséquences de l'absence de mise à jour des conditions de délivrance d'un certificat entraîneraient un décalage de plus en plus prononcé entre le cursus qui serait imposé par le projet de règlement et les exigences du métier, telles que spécifiées par le BAPAP, le MPO, Transports Canada et la CNESST. Ces exigences comprennent des formations en lien avec la navigation, la sécurité à bord et les engins des navires de pêche, dont certaines, en sécurité notamment, doivent être suivies périodiquement. Il s'en suivrait une désaffection des aspirants pêcheurs et aides-pêcheurs envers ce cursus imposé, un possible retrait par MPO, Transports Canada ou la CNESST de la reconnaissance des aptitudes acquises par cursus imposé par règlement et l'abandon de la possibilité d'obtenir une qualification reconnue par ces organismes et disponible à un seul endroit. De plus, les métiers de la pêche sont en concurrence dans le bassin de main-d'œuvre avec d'autres métiers, par exemple, plombiers, électriciens, plâtriers, dont les titulaires sont mieux payés, ont moins d'heures de formation à suivre pour pouvoir exercer leur métier et sont enfin susceptibles de travailler à longueur d'année, alors que la pêche professionnelle s'exerce sur une base saisonnière; ce qui pose un enjeu de relève dans les métiers de la pêche commerciale.

6- Évaluation intégrée des incidences

Le projet de règlement proposé n'aurait pas d'incidence sur les citoyens en général ni d'incidence sociale ou environnementale puisqu'il vise uniquement une clientèle précise, soit les pêcheurs, les aides-pêcheurs et les apprentis pêcheurs en eaux marines. L'incidence sur ces derniers découlera de la hausse des droits annuels pour la délivrance d'un certificat de pêcheur, d'aide-pêcheur ou d'apprenti pêcheur qui sont actuellement fixés à 50 \$ et qui passeraient à 100 \$.

Tous les frais et droits chargés par le BAPAP seront indexés annuellement. Selon l'analyse d'impact réglementaire, les impacts monétaires découlant de ce projet de règlement sont estimés à 126 100 \$ par année pour les pêcheurs, aides-pêcheurs et apprentis pêcheurs clients du BAPAP.

Le projet de règlement permettrait également aux pêcheurs, aux aides-pêcheurs et aux apprentis pêcheurs d'être mieux formés et d'être conformes aux exigences des différents ministères et organismes impliqués dans le milieu de la pêche commerciale.

Les incidences du projet de règlement ont un effet sur une catégorie spécifique de travailleurs, soit ceux et celles qui exercent, ou qui comptent exercer un métier dans les pêches commerciales. Pourvu qu'ils soient admissibles à pratiquer l'un ou l'autre de ces métiers, l'incidence sur les autres catégories de citoyens est nulle. Comme l'exercice de ces métiers est ouvert autant aux hommes qu'aux femmes, et que la professionnalisation des métiers de la pêche devrait avoir une incidence sur le revenu de qui les pratique, l'objectif social est rencontré. Le projet de règlement a essentiellement un effet limité aux régions maritimes du Québec et sur leur économie. En matière de gouvernance, les conditions requises pour exercer ces métiers sont clairement exposées.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Selon le MEQ, les conditions d'admission à un programme d'études sont sous sa responsabilité. Elles ne sont pas non plus des conditions d'embauche, étant donné que les réflexions ou décisions du BAPAP en lien avec ses conditions lui appartiennent. L'article 12 du Régime pédagogique de la formation professionnelle (chapitre i-13.3, r. 10) indique notamment qu'une personne est admise à un programme d'études menant à un diplôme d'études professionnelles si, dans le cas présent, elle a atteint l'âge de 18 ans et elle possède notamment les préalables fonctionnels, par exemple, le Test de développement général, qui sont prescrits pour l'admission à ce programme conformément à l'article 465 de la Loi sur l'Instruction publique.

Pour sa part, l'École des pêches et d'aquaculture du Québec (ci-après « ÉPAQ ») a proposé le remplacement d'une liste fermée de cours professionnels et obligatoires par des regroupements de cours par familles, afin d'éviter de devoir retourner en modification de règlement au cas où un cours listé au règlement présentement en vigueur n'était plus offert.

Les pêcheurs, aides-pêcheurs et apprentis pêcheurs ainsi que leurs associations et regroupements constituent les clientèles visées par cette disposition. Cette disposition du projet de règlement est conforme aux intentions du Conseil d'administration du BAPAP et a été approuvée par lui.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre de ce projet de règlement débiterait une fois celui-ci en vigueur et serait dans sa plus grande partie réalisée par le BAPAP.

Ce dernier contacterait les institutions d'enseignement concernées, soit l'ÉPAQ, les Centres de services scolaires des Îles-de-la-Madeleine, du Littoral et Eastern Shores, pour les informer que le projet de règlement serait entré en vigueur, avec un rappel des modifications à leurs opérations que cela implique pour leurs segments de clientèles composés de pêcheurs, d'aides-pêcheurs et d'apprentis pêcheurs.

Le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation émettrait un communiqué à l'intention de ces clientèles concernées. De son côté, le BAPAP publierait un bulletin électronique spécial destiné aux associations de pêcheurs pour les informer, et aussi, pour qu'elles informent leurs membres des dispositions prévues dans le projet de règlement, une fois que celui-ci serait entré en vigueur.

Le Comité sectoriel de main-d'œuvre dans les pêches maritimes pourrait être mis à contribution pour soutenir ces campagnes d'information.

De plus, le BAPAP devra procéder à des ajustements de son système informatique de suivi des accréditations qu'il émet, de concert avec le fournisseur concerné de services. Et afin de laisser au BAPAP le temps nécessaire pour informer ses clientèles et pour s'organiser à l'interne, en vue de la saison de pêche 2026, il serait opportun que le projet de règlement entre en vigueur en juin 2025.

Enfin, aucune évaluation ou suivi particuliers ne sont prévus de la part du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

9- Implications financières

La solution proposée est sans implication financière pour le gouvernement. L'introduction d'un mécanisme d'indexation annuelle des frais et droits chargés par le BAPAP à ses clientèles éviterait au BAPAP de requérir des aides financières pour équilibrer son budget.

10- Analyse comparative

Terre-Neuve-et-Labrador et le Québec sont les seules provinces canadiennes qui disposent, depuis 1997 et 1999, respectivement, de régimes d'accréditation de pêcheurs et d'aides-pêcheurs. Ces deux régimes sont ceux visés par les mesures prises par le MPO afin de « reconnaître officiellement l'enregistrement et l'accréditation des pêcheurs par un bureau d'accréditation provincial dans les règlements fédéraux ». À titre informatif, à Terre-Neuve-et-Labrador, les droits annuels de 75 \$ sont exigés aux pêcheurs commerciaux pour l'obtention d'un certificat d'accréditation professionnelle.

Ministre de l'Agriculture, des
Pêcheries et de l'Alimentation,

ANDRÉ LAMONTAGNE