

**STANDING COMMITTEE ON
FISHERIES AND OCEANS**



HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

**COMITÉ PERMANENT DES
PÊCHES ET DES OCÉANS**

Le 28 mars 2023

L'honorable Joyce Murray, C.P., députée
Ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne
Pièce 508, édifice Wellington
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Madame la Ministre,

Je m'adresse à vous en ma qualité de président du Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes (le Comité) pour vous faire part des préoccupations du Comité entourant les impacts de l'ouragan Fiona (Fiona) sur les pêcheurs et les infrastructures de pêche, comme les ports pour petits bateaux, au Canada atlantique et à l'est du Québec et la réponse du gouvernement fédéral à Fiona dans le contexte de la crise climatique.

À l'occasion de quatre réunions qu'il a tenues du 18 au 29 novembre 2022, le Comité a entendu 27 témoins, dont des représentants d'organisations non gouvernementales, d'associations du secteur et de Pêches et Océans Canada (MPO). Le Comité a aussi recueilli les témoignages de vos homologues provinciaux de l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.), de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve-et-Labrador.

Le Comité a appris les conséquences dévastatrices de la tempête Fiona, qui a touché terre au Canada le 24 septembre 2022 et a endommagé à différents degrés les infrastructures portuaires, les voies navigables, l'équipement pour l'aquaculture et les engins de pêche au Canada atlantique et au Québec. La gravité de ces effets a varié selon les circonstances régionales et la trajectoire de la tempête. Des témoins ont également parlé de Fiona, la deuxième tempête tropicale à frapper durement la région en l'espace de seulement trois ans, dans le contexte plus vaste de la crise climatique et de ses répercussions au Canada atlantique et au Québec.

ÉTUDES ET PLANIFICATION

Plusieurs témoins s'entendaient pour dire que les tempêtes seront plus fréquentes et plus violentes dans la région à cause des changements climatiques. D'autres ont souligné la nécessité d'approfondir les recherches scientifiques afin de comprendre les répercussions à venir et de mieux se préparer à y faire face, et ils ont insisté sur l'importance de tenir compte de ces connaissances dans la reconstruction des ports pour petits bateaux et d'autres infrastructures afin qu'ils résistent mieux à ces futures tempêtes. Il a aussi été question du besoin de comprendre les conséquences des tempêtes et du réchauffement des eaux sur les populations de poissons et la répartition de ces dernières.

Si certains témoins étaient satisfaits, dans l'ensemble, de la rapidité de l'intervention initiale du gouvernement fédéral après les dégâts sans précédent de Fiona, ils étaient nombreux à souhaiter que soit adopté un plan global décrivant les interventions à la suite de futures tempêtes. L'honorable Steve Craig, ministre des Pêches et de l'Aquaculture de la Nouvelle-Écosse, a évoqué le besoin d'un « guide général » sur les mesures à prendre au lendemain d'une tempête d'une manière coordonnée et planifiée, au lieu d'une intervention à la pièce, comme dans le cas de Fiona.

Certains témoins se sont dits déçus de l'absence de consultation avec le secteur des océans, en particulier celui des pêches, dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie nationale d'adaptation publiée le 24 novembre 2022. Ils ont souligné l'importance de prendre pleinement en compte les impacts du changement climatique sur l'écosystème océanique, les ressources halieutiques et les zones côtières afin de mieux se préparer aux changements à venir.

ENTRETIEN ET INFRASTRUCTURES DES PORTS POUR PETITS BATEAUX

Des témoins ont soutenu que les investissements fédéraux dans les infrastructures des pêches ne les ont pas rendus assez résilients pour résister aux événements météorologiques causés par les changements climatiques. Selon des témoignages, les ports pour petits bateaux qui étaient en bon état avant la tempête ont généralement subi moins de dommages que ceux en mauvais état. Vincent Leys, ingénieur côtier principal chez CBCL Limited, a expliqué que c'est sans doute grâce à la robustesse structurelle des éléments en acier et du béton neuf présents aux ports pour petits bateaux récemment rénovés ou reconstruits, qui résistent mieux aux vagues et aux inondations que le vieux bois et le béton détérioré retrouvés dans les ports pour petits bateau en mauvais état. Des témoins ont laissé entendre que c'était là une bonne raison de consacrer des efforts au maintien en bon état des ports. Ce ne sont toutefois pas tous les ports en bon état qui ont bien résisté aux dommages. Le port Red Head à l'Î.-P.-É., par exemple, a été rénové il y a deux ans seulement et nécessitera de gros travaux de réparation.

Des témoins ont souligné l'importance absolue de l'adaptation à l'intensité accrue des futures tempêtes causées par les changements climatiques. Il ne suffira pas de remettre en état les ports pour petits bateaux : il faudra les rendre plus résistants aux tempêtes plus violentes et plus fréquentes des décennies à venir. Quand Fiona a touché terre au Canada atlantique, la force des vents soutenus était équivalente à celle d'une tempête de catégorie 2. Molly Aylward, directrice exécutive de la Prince Edward Island Fishermen's Association, a expliqué que les dommages causés par la tempête Fiona de catégorie 2 aux infrastructures de l'Î.-P.-É. étaient sans précédent et que si une tempête de catégorie 4 ou 5 devait frapper la province, « nous pourrions dire adieu » aux infrastructures actuelles.

Les témoins ont préconisé diverses façons de rendre les structures résistantes aux futures tempêtes, notamment des ouvrages de protection renforcés, surélevés ou doubles, et des plateformes de quai plus hautes. Ils ont également conseillé de privilégier dans la mesure du possible les solutions fondées sur la nature telles que des infrastructures naturelles et la topographie. Des écosystèmes comme les marais salés, herbiers de zostère et herbiers d'algues brunes peuvent améliorer la résilience du littoral aux ondes de tempête. Des témoins ont parlé de l'importance d'associer diverses parties à la conception des infrastructures côtières, y compris les pêcheurs locaux, des ingénieurs, des spécialistes du climat et des fonctionnaires du MPO.

La tempête Fiona a eu des répercussions directes sur la capacité des ports, et les pêcheurs ne peuvent pas simplement se diriger vers des ports voisins épargnés par la tempête, le nombre de postes d'amarrage étant limité. Le Comité a entendu des témoignages contradictoires sur les délais de réparation prévus des ports pour petits bateaux et sur la possibilité que les travaux soient achevés à temps pour les prochaines saisons. La plupart des intervenants ne croient pas qu'il soit possible de terminer les réparations nécessaires pour le début de la saison de certains pêcheurs en mars 2023. Cependant, Adam Burns, sous-ministre adjoint par intérim, Gestion des pêches et des ports au MPO, a assuré le Comité que les réparations seraient terminées à temps pour que les activités puissent reprendre dès le printemps dans la grande majorité des ports touchés. Il estime qu'entre deux et 10 ports pour petits bateaux pourraient ne pas être prêts d'ici là, et a ajouté que le MPO travaillait à l'élaboration de solutions pour les pêcheurs touchés.

Le retard dans les travaux de réparation des quais endommagés a été attribué notamment au manque d'ouvriers et d'entrepreneurs. Des témoins ont émis l'avis que la collaboration entre le MPO et les autorités portuaires pourrait contribuer à accélérer les réparations et les améliorations, étant donné que les autorités portuaires connaissent leurs ports mieux que quiconque.

La situation complexe des dommages dans les ports dessaisis qui ne relèvent plus du programme des ports pour petits bateaux (PPB) du MPO a été abordée. Des témoins ont

dit au Comité qu'il n'y avait pas eu d'investissements dans l'infrastructure dans de nombreux ports dessais depuis 10 à 20 ans. Ils se sont demandé où trouver le financement nécessaire pour apporter les améliorations aux infrastructures nécessaires pour rendre ces ports plus résilients aux changements climatiques.

Des témoins ont mis l'accent sur le besoin d'un soutien gouvernemental adéquat pour les collectivités qui doivent réparer des infrastructures dans la foulée de la tempête Fiona. De l'avis de certains d'entre eux, les 300 millions de dollars sur deux ans affectés au Fonds de rétablissement de l'ouragan Fiona (FROF) par le gouvernement fédéral ne seront probablement pas suffisants pour effectuer toutes les réparations. Sherry Glynn, représentante côtière, Fish, Food and Allied Workers – Unifor, a déclaré que le Fonds « sera rapidement épuisé compte tenu de l'ampleur des réparations et des remplacements requis » à l'Î.-P.-É., en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve-et-Labrador. Adam Burns a précisé que les 100 millions de dollars du FROF réservés expressément aux ports pour petits bateaux et aux engins fantômes « servir[ont] à effectuer des réparations à court terme, à soutenir les évaluations techniques des quais gravement endommagés et à [...] permettre de mieux comprendre les répercussions globales ». On pourra ensuite commencer à établir un plan pour la réparation complète et à évaluer le coût total de ces travaux. Des données fournies au Comité par le MPO indiquent que les responsables du programme PPB estiment qu'un budget annuel de 300 millions à 350 millions de dollars sera nécessaire pour assurer la bonne gestion du cycle de vie de l'ensemble de ses ports et les rendre résistants au climat. Or, le Comité constate que les dépenses de programme destinées aux PPB s'établissaient à 151,22 millions de dollars en 2021-2022, selon les données de l'InfoBase du GC.

Des témoins ont mentionné le besoin d'effectuer le dragage des ports et chenaux à la suite de la tempête Fiona. En plus de ce besoin à court terme, ils ont dit souhaiter que soit adopté un plan à plus long terme qui comprendrait les éléments suivants :

- Des études pour mieux comprendre les conséquences des tempêtes plus fréquentes et des vagues plus hautes en raison du changement climatique, pour la sédimentation dans les ports et chenaux;
- Un dragage régulier amélioré, en particulier dans les secteurs où le besoin s'en fait couramment sentir;
- La mise à disposition de la main-d'œuvre, de l'équipement et du savoir-faire nécessaires pour effectuer rapidement le dragage nécessaire, surtout pendant les saisons de pêche; et
- Un plan de dragage d'urgence à mettre à exécution avant la prochaine grosse tempête, au lieu d'une intervention ponctuelle après coup.

RÉPERCUSSIONS SUR LES PÊCHEURS, L'AQUACULTURE ET LES PRODUCTEURS

Des témoins ont décrit les diverses conséquences financières pour les pêcheurs : engins perdus; engins endommagés dont la durée utile est réduite; perte de temps de pêche pendant des saisons déjà brèves; prises réduites après la tempête. On a informé le Comité que le remplacement d'engins perdus s'avérait difficile pour certains à cause de pénuries de matériaux. Des témoins ont également évoqué les répercussions sur l'admissibilité de l'assurance-emploi, du fait que la tempête Fiona avait réduit les gains ou le nombre de jours d'activités de pêche.

La menace que posent les engins fantômes à la suite de tempêtes a été évoquée par des témoins. Martin Mallet, directeur général de l'Union des pêcheurs des Maritimes, croit que les efforts de récupération d'engins de pêche perdus déployés par le MPO, en collaboration avec les associations de pêche, doivent se poursuivre à long terme, car « [i]l y aura davantage de tempêtes importantes au cours des années à venir, ce qui aggravera le problème des engins de pêche perdus, et nous devons faire tout notre possible afin de limiter l'incidence de ces engins sur les écosystèmes et les espèces marines ».

Le Comité a entendu des témoignages sur les pertes considérables subies dans les secteurs de la pêche aux coquillages et de l'élevage d'huîtres dans l'Î.-P.-É. Selon Robert MacLeod, président de l'Association des producteurs de fruits de mer de l'Île-du-Prince-Édouard, deux semaines de la saison ont été perdues à cause des hautes marées qui ont suivi la tempête Fiona et les acheteurs ont cessé temporairement d'acheter des fruits de mer parce que les laboratoires étaient fermés pour cause de panne. De plus, l'érosion provoquée par la tempête a causé l'envasement des fonds. Le Comité a appris que les répercussions sur la production de moules et d'huîtres à l'Î.-P.-É. se feront sentir pendant deux ou trois ans, le temps que la biomasse se rétablisse suffisamment.

Des témoins ont décrit les conséquences de la perte d'électricité après la tempête Fiona. Même quand il y avait des génératrices, certaines ont fini par manquer de carburant. Les pannes de courant ont rendu difficile la conservation des produits réfrigérés ou congelés. Par exemple, il y a eu une panne de courant dans un bâtiment contenant des produits congelés à l'usine de transformation de Victoria Co-operative Fisheries Ltd. à Neils Harbour, en Nouvelle-Écosse. Des pannes de courant ont également entraîné la fermeture des laboratoires. Les piscicultures terrestres de l'Î.-P.-É. ont dû consommer d'importantes quantités de carburant pour l'alimentation de secours afin de garder en vie autant de stock que possible.

Le Comité a également entendu des témoins représentant les secteurs en aval de la chaîne de valeur des pêches, dont Richard Ablett, vice-président et directeur scientifique en chef chez Sogelco International Incorporated, qui achète des moules d'élevage à l'Î.-P.-É., et Paul Lansbergen, président du Conseil canadien des pêches, représentant les

producteurs de poisson. Ils ont décrit les répercussions de la tempête Fiona sur les producteurs secondaires. Selon eux, une réduction de l'approvisionnement en moules ou en poisson signifie moins de production à l'étape de la transformation. Il peut en résulter des difficultés à respecter les ententes avec les grands détaillants sur les prix ou la disponibilité des produits. Une quantité réduite de produits peut aussi mener à une perte d'espace sur les tablettes de vente au détail, ce qui peut être difficile à récupérer.

INDEMNISATION

Selon des témoignages, il n'est pas certain à l'heure actuelle quelles pertes sont assurables. Cette incertitude pourrait avoir une incidence sur l'admissibilité des sinistrés aux programmes d'indemnisation et sur la question de savoir s'ils doivent présenter une demande d'assistance à la province ou au gouvernement fédéral. Il a été question de la hausse des primes et des franchises d'assurance ainsi que de la multiplication des exclusions dans la couverture. Des témoins ont dit souhaiter que le gouvernement fédéral offre des régimes d'assurance et des programmes de gestion du risque d'entreprise pour le secteur aquicole, comme ceux qu'administre Agriculture et Agroalimentaire Canada pour certaines activités agricoles.

Le Comité a entendu qu'il n'était pas clair quelles mesures de soutien pourraient être offertes aux ports dessaisis endommagés par Fiona. Michael Barron, président de la Cape Breton Fish Harvesters Association, a décrit un port dessaisi sur une propriété privée où cinq quais et les casiers rangés sur eux ont été détruits par Fiona en disant : « Certaines des personnes touchées ne sont pas propriétaires. Elles n'ont donc pas d'acte de vente ni d'assurance. Elles sont laissées pour compte. À ce stade-ci, il n'y a pas d'aide fédérale ni d'aide provinciale. » Adam Burns a expliqué que les ports dessaisis seraient traités au cas par cas et pourraient être éligibles aux fonds de secours en cas de catastrophe distribués aux provinces ou aux 200 millions de dollars du FROF coordonnés par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) non déjà affectés aux réparations des PPB.

RECOMMANDATIONS

Le Comité a été encouragé par la volonté de collaboration de la part des témoins, autant dans le sillage de la tempête Fiona que dans le contexte plus vaste de l'adaptation aux changements climatiques. Nous encourageons le gouvernement fédéral à unir ses efforts à ceux des provinces et des acteurs de l'industrie pour préparer le Canada atlantique et le Québec à faire face au mieux aux répercussions des changements climatiques et pour réduire les émissions des gaz à effet de serre qui en sont une cause majeure. À la lumière des témoignages entendus, le Comité aimerait porter à votre attention les recommandations suivantes, regroupées par thèmes.

Planification

1. Que, dans le cadre de l'intervention du gouvernement fédéral en réponse à la tempête Fiona, Pêches et Océans Canada utilise les ressources dont il dispose déjà pour établir une stratégie visant à améliorer les perspectives des pêcheurs et des autres participants des secteurs des pêches et des infrastructures côtières.
2. Que Pêches et Océans Canada élabore et mette en œuvre, en collaboration avec tous les niveaux de gouvernement, un plan intégré pour le déploiement rapide et efficace, en cas de dommages causés par des phénomènes météorologiques violents, de ressources de prévention, d'intervention et de déblaiement.
3. Que, face à la crise climatique, Pêches et Océans Canada prenne une approche préventive à la crise climatique pour garantir que les infrastructures côtières sont suffisamment résilientes pour prévenir les dommages causés par l'élévation du niveau de la mer ou les phénomènes météorologiques violents plus fréquents qui sont le résultat du changement climatique, plutôt que de réparer à plusieurs reprises des infrastructures mal adaptées.
4. Que Pêches et Océans Canada tienne des consultations véritables avec les intervenants, en particulier les pêcheurs, les producteurs et les représentants autochtones et qu'il veuille à ce que leurs connaissances et leur savoir-faire soient mis à contribution dans les projets de rétablissement de l'ouragan.
5. Que Pêches et Océans Canada collabore avec Environnement et Changement climatique Canada pour identifier et développer de la modélisation pour aider à prévoir les effets futurs des changements climatiques sur les côtes d'eau douce et d'eau salée du Canada, y compris les risques d'événements météorologiques défavorables et les effets sur le comportement et la répartition des espèces océaniques, et les mesures pour identifier et recueillir les données nécessaires à la modélisation pour être efficace.
6. Que Pêches et Océans Canada adopte un plan ou cadre global d'intervention en réponse à la crise climatique.

Entretien et infrastructures des ports pour petits bateaux

7. Que Pêches et Océans Canada mette sur pied une équipe d'intervention rapide chargée du dragage d'urgence des ports et des voies de navigation afin de limiter les pertes économiques du secteur des pêches à la suite de phénomènes météorologiques violents.
8. Que la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne charge immédiatement les fonctionnaires de Pêches et Océans Canada de veiller à ce que les investissements fédéraux dans les projets de réparation permanente et de reconstruction, y compris des ouvrages de protection doubles, rendent les infrastructures des pêches résistantes au climat.

9. Que Pêches et Océans Canada investisse des sommes considérables dans les infrastructures portuaires dans l'ensemble des provinces de l'Atlantique et au Québec afin de protéger les quais et les bateaux de pêche contre les ondes de tempête de plus en plus fréquentes et de plus en plus hautes. Il faudrait plus particulièrement augmenter la capacité de résistance des brise-lames contre ce type de marées et augmenter la hauteur des quais pour qu'ils ne soient pas submergés pendant les tempêtes.
10. Que Pêches et Océans Canada privilégie l'utilisation efficace d'infrastructures côtières naturelles et la topographie dans le cadre de ses activités de reconstruction et d'adaptation aux phénomènes météorologiques violents.
11. Que la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne charge Pêches et Océans Canada de réaliser des évaluations périodiques et suivies des conditions des ports pour petits bateaux, et d'assurer la surveillance continue et l'entretien en temps opportun dans l'intérêt des pêcheurs et des collectivités qui dépendent de leurs activités.
12. Que la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne charge les fonctionnaires de Pêches et Océans Canada d'évaluer en collaboration avec les autorités portuaires les besoins de leurs ports, puis d'élaborer et d'exécuter des plans de rétablissement.
13. Dans le cadre de l'intervention du gouvernement fédéral en réponse à la tempête Fiona et au moyen des ressources déjà affectées, que la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne charge les fonctionnaires de Pêches et Océans Canada d'entreprendre immédiatement des consultations avec les représentants des pêcheurs et des producteurs en vue de déterminer les besoins d'alimentation de secours et d'élaborer une stratégie pour répondre à ces besoins.

Engins et saisons de pêche

14. Que Pêches et Océans Canada utilise les ressources dont il dispose déjà pour offrir un programme de remplacement d'engins afin d'aider les pêcheurs qui ont perdu des engins et du matériel à cause de la tempête Fiona.
15. Que les efforts de Pêches et Océans Canada pour récupérer les engins de pêche perdus se poursuivent à long terme, en collaboration avec les associations de pêcheurs, afin de limiter les conséquences de la perte d'engins à la suite de tempêtes plus fréquentes au cours des années à venir.
16. Que soit créé un programme d'assistance financière pour les entreprises de pêche directement touchées par la tempête Fiona. Il devrait contribuer à couvrir les engins de pêche endommagés ou perdus et la perte de revenus résultant de jours de pêche et de casiers perdus.

17. Que Pêches et Océans Canada de faire preuve de la souplesse requise après des événements comme la tempête Fiona afin de réduire au minimum les conséquences négatives pour les pêcheurs, les producteurs et les collectivités côtières qui dépendent de la pêche. Cela inclut de la flexibilité en ce qui concerne les dates d'ouverture et de fermeture des saisons de pêche et l'ajout de jours de pêche perdus en raison du mauvais temps à la fin de la saison, afin que la saison ne soit pas réduite par des tempêtes de plus en plus fréquentes.

Financement et indemnisation

18. Que la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne travaille avec le Cabinet et les ministres provinciaux à déterminer quels ports, infrastructures de pêche et exploitations aquicoles sont actuellement exclus des programmes provinciaux et fédéraux actuels et ne sont pas assurables, et qu'elle négocie des ententes de financement partagé des besoins de rétablissement des pêcheurs qui sont actuellement exclus.
19. Que, en reconnaissance des graves menaces que les dommages causés par les ouragans posent pour les activités de pêche au cours des mois et des années à venir, la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne travaille avec le Cabinet et les ministres provinciaux à la conclusion d'ententes pour le transfert de fonds fédéraux, à l'évaluation des besoins, à la hiérarchisation des projets de rétablissement, ainsi qu'à la définition et à la prise de mesures immédiates ou temporaires sûres et fonctionnelles en vue de fournir des capacités infrastructurelles de pêche à temps pour la saison de pêche du printemps.

Au nom du Comité, je vous remercie de bien vouloir prendre en compte nos préoccupations. Le Comité attend avec intérêt vos réponses à ses recommandations.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma haute considération.



Ken McDonald, député

Président du Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes