

CONSERVATION DE NOS OCÉANS

Sommaire de la recommandation

Un financement stable et de longue durée est nécessaire pour soutenir les engagements du Canada à l'échelle nationale et internationale en matière de conservation des océans ainsi que pour rétablir le leadership fédéral en matière de gestion des océans intégrée et axée sur les écosystèmes. Le succès d'une cogestion des océans du Canada repose sur des investissements dans les structures de gouvernance et la planification marine, alors que les différents ministères et agences concernés manquent de financement pour compléter le réseau national de zones de protection marine du Canada. Le financement des sciences, qui a été récemment rétabli, doit être maintenu, et des fonds additionnels sont recommandés afin d'instaurer un éventail de lois et de règlements canadiens en matière de gestion des pêches.

Investissement requis :

Pour 2017-2018 :	146 millions de dollars
Récurrence :	146 millions de dollars par année pendant cinq ans

Contexte et justification

Des écosystèmes marins sains sont à la base de secteurs maritimes, de collectivités et de pêches économiquement prospères. En revanche, il est de plus en plus manifeste qu'au Canada, comme partout ailleurs dans le monde, les océans pâtissent du changement climatique et d'une activité humaine néfaste. Une approche écosystémique globale pour une gestion intégrée des océans afin d'orienter la planification de l'espace marin est nécessaire pour assurer une gestion adéquate de la conservation et des utilisations durables.

Une cogestion des océans orientée par de nouvelles structures de gouvernance qui incluent, d'une part, tous les ordres de gouvernement — fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones — et, d'autre part, les intervenants du secteur maritime, fera en sorte qu'un large éventail de valeurs et de besoins seront pris en compte dans la planification océanique alors qu'on œuvre vers l'atteinte des cibles de conservation marine du Canada. Une telle approche doit être soutenue à long terme avec du financement récurrent qui assurera stabilité et certitude aux ministères et aux intervenants.

Partout dans le monde on constate que les Zones de protection marine (ZPM) constituent un outil essentiel de conservation de la biodiversité marine et de renforcement de la résilience des écosystèmes océaniques envers le changement climatique. Lorsqu'ils sont élaborés dans le cadre d'une approche globale de gestion océanique biorégionale, les réseaux de ZPM soutiennent les nombreux services écosystémiques desquels nos collectivités côtières dépendent. L'amélioration de la gestion de la pêche, notamment en mettant pleinement en œuvre les outils existants, sera bénéfique tant pour les pêcheurs que pour les écosystèmes océaniques.

Comme il est énoncé dans leur lettre de mandat, le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne et la ministre l'Environnement et du Changement climatique se sont vus confier la responsabilité de :

- collaborer en vue d'accroître la proportion des zones marines et côtières protégées — à 5 % d'ici 2017 et à 10 % d'ici 2020 — avec le soutien de nouveaux investissements en matière de science et de consultations menées auprès des collectivités.

De plus, le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne a été également chargé de :

- rétablir le financement en appui aux programmes de science et de contrôle océanographiques du Canada dans le but de protéger la santé des stocks halieutiques;
- s'appuyer sur les preuves scientifiques et le principe de la prudence, et tenir compte du changement climatique dans la prise de décisions ayant des répercussions sur les stocks halieutiques et la gestion des écosystèmes;
- travailler avec les provinces, les territoires, les peuples autochtones et les autres intervenants pour assurer une meilleure cogestion de nos trois océans.
- Les mesures budgétaires énoncées ci-dessous permettront de concrétiser ces engagements et rétablir le leadership fédéral en matière de conservation et de gestion des océans au Canada.

1. Cogestion des océans

Pour que les efforts investis dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une planification des utilisations marines donnent de véritables résultats, ils devront s'appuyer sur une collaboration et un travail efficaces de la part des provinces, des territoires, des peuples autochtones et des autres intervenants afin de conclure des ententes de cogestion des océans du Canada. Des engagements clairs de cogestion ont été formulés tant dans la plateforme électorale des élections de 2015 du gouvernement actuel que dans la lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne. Des investissements dans la cogestion permettront de soutenir directement le mandat ministériel de conservation marine au Canada.

1a. Gouvernance de la cogestion

La cogestion devrait impliquer la mise sur pied d'instances décisionnelles, des structures trilatérales de gouvernance ainsi que des structures administratives de soutien établies selon une loi sur les océans renouvelée. La cogestion nécessitera également de faire preuve d'une plus grande transparence, d'une meilleure communication, d'un engagement et d'une sensibilisation accrue envers tous les groupes d'intérêts concernés par la conservation marine, particulièrement les collectivités côtières.

Afin d'élaborer une planification qui assure une utilisation optimale des ressources marines ainsi qu'un rôle clé aux collectivités côtières pour la gestion des ressources océaniques locales, du financement fédéral supplémentaire est nécessaire pour soutenir la mise sur pied et le fonctionnement de ces structures et de ces processus, en commençant par chacune des 5 biorégions prioritaires (Plateau nord, Arctique de l'ouest, plateaux de Terre-Neuve-et-Labrador, plateau néo-écossais et le golfe du St-Laurent).

Budget : 60 millions de dollars par année pendant cinq ans

1b. Planification marine

La planification marine apporte des certitudes et une stabilité propice aux investissements pour les intervenants de l'industrie, en plus de définir des seuils et des limites écologiques au sein des écosystèmes océaniques.

Le succès de la planification marine repose sur le soutien de toutes les agences pertinentes dotées d'un mandat qui touche les environnements océaniques envers les initiatives de planification intégrée en vertu d'un cadre législatif commun qui inclue également les gouvernements provinciaux et autochtones partenaires et tient compte d'un vaste éventail d'intervenants. Leur participation à la planification marine permet d'assurer sa mise en œuvre efficace parmi les agences et les ministères. Voici quelques exemples d'efforts collaboratifs de planification marine qui ont actuellement cours sur le territoire océanique du Canada :

- Partenariat de planification marine (MaPP – Marine Planning Partnership) de la Colombie-Britannique et la zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique (ZGICNP);
- Le plan régional pour les océans de la côte Atlantique;
- La planification communautaire en matière de conservation du partenariat de la mer de Beaufort (Beaufort Sea Partnership);
- Le plan d'aménagement du Nunavut.

Investir dans un ensemble de mesures visant à faciliter la planification marine permettra de jeter les bases d'une planification océanique qui permet d'atteindre à la fois les objectifs de conservation écologique et d'utilisation durable des ressources. Ces mesures comprennent notamment l'évaluation des effets cumulatifs et des risques – avec une attention spéciale accordée aux régions désignées comme des zones d'importance écologique et biologique (ZIEB) –, les zones benthiques vulnérables et les composantes valorisées de l'écosystème, une analyse selon l'approche Marxan, la cartographie de l'utilisation

humaine, et la valorisation de la biodiversité et des services écosystémiques afin de les considérer dans la prise de décision. L'utilisation simultanée de ces outils assurera une approche écosystémique intégrée pour la planification, la protection, la gestion et l'utilisation responsable des zones marines et de leurs ressources.

Budget : 9 millions de dollars par année pendant cinq ans

2. Protection du milieu marin

Le premier ministre a mandaté deux ministres, soit la ministre de l'Environnement et du Changement climatique et le ministre des Pêches, des Océans et la Garde côtière canadienne, pour qu'ils travaillent conjointement en vue d'accroître la proportion des zones marines et côtières protégées à 5 % d'ici 2017 et à 10 % d'ici 2020. Dans la Déclaration commune du Canada et des États-Unis sur le climat, l'énergie et le rôle de leadership dans l'Arctique prononcée en mars 2016, le premier ministre a également fait part de l'engagement de son gouvernement à « réaliser et dépasser de manière considérable » les objectifs de 2020. Le gouvernement du Canada s'était précédemment engagé à protéger au moins 10 % de notre territoire océanique d'ici 2020, conformément à la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies.

2.a Réseau de Zones de protection marine

Les ZPM apportent annuellement une contribution vitale de 39 millions de dollars à l'économie océanique du Canada. La mise sur pied d'un réseau de ZPM contribuera à rétablir les stocks halieutiques, à stimuler l'écotourisme, à atténuer les impacts du changement climatique et de l'acidification des océans en assurant la résilience et le maintien des emplois du secteur de la pêche pour l'avenir.

Pour mettre sur pied un réseau de ZPM efficace, une planification biorégionale devrait être menée afin de pouvoir cibler un réseau écologiquement représentatif de ZPM bien reliées dans un contexte global de gestion écosystémique. Il est primordial de maintenir les fonds alloués à la protection marine dans le budget de 2016 (81,3 millions de dollars sur cinq ans) pour réaliser les engagements du Canada. Or, du financement supplémentaire est nécessaire pour faire en sorte que toutes les agences fédérales (Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Environnement Canada) puissent contribuer pleinement à la mise sur pied d'un réseau national de ZPM.

Budget :

60 millions de dollars par année pendant cinq ans

Remarque : 30 millions de dollars par année à Parcs Canada pour la création et la gestion d'aires marines nationales de conservation, 30 millions de dollars à Environnement Canada pour la création et la gestion de réserves marines de faune nationales.

2.b Entente sur les répercussions et les avantages (ERA)

Alors que les efforts de conservation du milieu marin de l'océan Arctique du Canada présentent à la fois un fort potentiel et de grands besoins, il est indispensable de respecter les droits des Autochtones ainsi que les engagements pris par le gouvernement en faveur de la réconciliation dans la mise sur pied de ZPM dans cette région. Le Canada a besoin d'une formule de financement récurrente, transparente et équitable en ce qui

concerne les ententes sur les répercussions et les avantages conclues avec les quatre régions des revendications territoriales des Inuits. Ceux-ci devraient être négociés bien à l'avance avec les organisations représentant les Inuits. En plus des recommandations budgétaires incluses ici pour la négociation de ces ententes, du financement significatif à long terme doit être assuré pour les règlements associés à chacune des ententes. Du financement stable à long terme est nécessaire pour garantir des investissements progressifs dans les infrastructures communautaires et permettre aux collectivités d'assurer la gestion du milieu marin et d'en retirer les avantages.

Budget : 20 millions de dollars (au total) sur cinq ans, pour les négociations des ERA

3. Science

Le rétablissement du financement des sciences dans le budget de 2016 (197,1 millions de dollars sur cinq ans) a constitué une étape favorable et nécessaire à la réédification des capacités de recherche scientifique, processus indispensable pour que le Canada puisse assurer une gestion responsable et proactive de ses ressources océaniques. Néanmoins, Pêches et Océans Canada a vu son budget annuel réduit de plus de 150 millions de dollars annuellement au cours de la décennie allant de 2006 à 2015⁶³. Les dépenses annuelles de gestion de la pêche et des écosystèmes ont été réduites de 87 millions de dollars tandis que les dépenses annuelles liées à la gestion de la science des écosystèmes et des océans ont été amputées de 39,5 millions de dollars. De plus, ces compressions ont entraîné la perte de 1 900 membres du personnel partout au pays. Afin de remplir le mandat du gouvernement en matière de conservation des océans, il est impératif que le financement annoncé dans le budget de 2016 soit maintenu.

Le rétablissement du financement de la science devrait être destiné aux besoins urgents suivants : adopter une approche écosystémique dans la gestion intégrée des océans; formuler des avis sur la façon de remédier aux effets du changement climatique sur les stocks halieutiques et déterminer une procédure de rétablissement à long terme; obtenir les données manquantes à l'analyse et à la planification d'un réseau de ZPM; entreprendre des études scientifiques pour soutenir la planification spatiale et la prise de décision conformément aux cadres de cogestion et mettre sur pieds un système transparent d'accès public aux données de pêche et d'aquaculture.

Budget : Maintenir le financement du budget de 2016

4. Transformation de la gestion des pêches

Le Canada possède un des secteurs des pêches les plus diversifiés au monde, dont les ressources proviennent de trois océans, des Grands Lacs et de plusieurs autres lacs intérieurs. On estime que le secteur des pêches contribue annuellement environ 7,9 milliards de dollars à l'économie canadienne, si l'on tient compte des revenus qui proviennent des pêches commerciales et d'eau douce, de l'aquaculture et de la préparation et de l'emballage des produits de la mer)⁶⁴ en plus de fournir plus de 76 000 emplois directs aux Canadiens. La gestion durable et

63 Sur internet (en anglais seulement) : <http://www.nationalobserver.com/2016/02/24/news/exclusive-science-monitoring-atrophied-after-harper-cuts-briefings-tell-tootoo>

64 2015 *Info-éclair Pêches canadiennes*. Sur internet : <http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/facts-Info-15-fra.htm>

équitable des pêches du Canada est essentielle à la subsistance des Canadiens vivant dans des régions rurales, en plus d'assurer une sécurité alimentaire accrue pour la population entière.

4.a Mise en œuvre de politiques existantes en matière de pêche durable

Des investissements soutenus sont nécessaires à l'amélioration de la gestion des pêches, y compris l'amélioration de la mise en œuvre des politiques et des lois de conservation existantes en matière de pêche, en particulier le Cadre pour la pêche durable qui inclut la Politique de gestion de l'impact de la pêche sur les zones benthiques vulnérables, la Politique sur la gestion des prises accessoires et les lignes directrices pour l'élaboration de plans de rétablissement en vertu du Cadre de l'approche de précaution. Il est également crucial de rétablir les mesures de protection qui ont été interrompues et d'intégrer des mesures de protection modernes dans la Loi sur les pêches.

La mise en application de ces politiques et de ces lois se trouve entravée par l'absence d'un contrôle adéquat des prises. En outre, plusieurs espèces qui sont capturées dans le cadre de pêches commerciales (dont la morue de l'Atlantique, le sébaste et le requin-taupo commun) sont actuellement en voie d'être classées dans le cadre du processus prévu par la Loi sur les espèces en péril (LEP). Ces espèces ont besoin d'être mieux protégées en se trouvant ajoutées à la liste des espèces en péril de la LEP et en assurant une meilleure surveillance et mise en application des règlements existants.

Du financement supplémentaire est nécessaire au ministère des Pêches, des Océans et de la Garde côtière afin que soient appliquées les politiques existantes en matière de pêche durable et les mesures particulières pour les espèces en péril par le truchement des Plans de gestion intégrée des pêches (PGIP).

Budget : 2 millions de dollars par année pendant 5 ans

4.b Rétablissement des pêches

Les pêches doivent être rétablies grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de conservation basés sur la science ainsi que par le truchement de stratégies de reconstitution, avec des objectifs et des échéanciers pour toutes les espèces de poissons appauvries. Une approche écosystémique sera nécessaire pour y parvenir, tout en tenant compte des changements de régime imposés par le changement climatique.

Des investissements supplémentaires sont requis afin que le ministère des Pêches, des Océans et de la Garde côtière soit en mesure d'établir des règles de contrôle des prises qui sont significatives et des points de références conformes à l'approche de précaution, ainsi que des approches de contrôle des prises actualisées. Du financement est également nécessaire pour que le Canada respecte son obligation de fournir et de rendre accessible de l'information juste concernant l'état et les tendances des populations des stocks halieutiques du pays.

Budget : 9 millions de dollars par année pendant 5 ans

4.c Cogestion des pêches

Investir dans la capacité des associations des pêches d'élaborer des plans de cogestion et soutenir les capacités associées à la

gestion des procédés tels que l’approvisionnement d’étiquettes à homard, l’octroi de licences en ligne, la surveillance en mer, les journaux de bord électroniques, la vidéosurveillance, etc. créera à long terme des communautés de pêcheurs plus fortes et plus indépendantes. Cela permettra aux collectivités de mieux gérer leurs ressources et d’assurer une cogestion plus judicieuse de nos océans.

Budget : 1,5 million de dollars par année pendant 5 ans

Remarque : Le financement devrait être accordé en fonction de la demande et être conditionnel à des fonds de contrepartie provenant de la communauté, du secteur privé et d’autres ordres du gouvernement.

Renseignements

Kim Dunn

Gestionnaire, gouvernance nationale des océans

WWF-Canada

kdunn@wwfcanada.ca