

Automne 2012



Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

CHAPITRE 3

Les aires marines protégées



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953

Télécopieur : 613-943-5485

Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042

Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2012.

N° de catalogue FA1-2/2012-2-3F-PDF

ISBN 978-1-100-99840-4

ISSN 1495-0790

CHAPITRE 3

Les aires marines protégées

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	8
Travaux d'audit antérieurs	12
Pétitions en matière d'environnement	12
Objet de l'audit	12
Observations et recommandations	13
La création des aires marines protégées	13
De nombreux facteurs freinent la création d'aires marines protégées par le Canada	13
Élaboration d'un plan national pour la création d'un réseau	19
Pêches et Océans Canada n'a pas élaboré de plan national pour la création d'un réseau d'aires marines protégées	19
Aires marines protégées — progrès de Pêches et Océans Canada	21
Le plan du Ministère visant à contribuer à un réseau national d'aires marines protégées demeure incomplet	21
Pêches et Océans Canada a respecté les exigences législatives concernant l'établissement d'aires marines protégées	22
Le Ministère n'a pas systématiquement surveillé ou géré ses aires marines protégées	23
Aires marines protégées — progrès de Parcs Canada	25
Le plan de Parc Canada visant à contribuer au réseau national d'AMP demeure incomplet	26
Parcs Canada a respecté les exigences législatives concernant l'établissement d'aires marines protégées	27
Parcs Canada n'a pas systématiquement surveillé ou géré ses aires marines protégées	29
Engagements pris dans le cadre de la Stratégie fédérale de développement durable	31
Les entités n'ont pas atteint les objectifs qu'elles devaient atteindre aux termes de la Stratégie fédérale de développement durable en ce qui a trait aux aires marines protégées	31
Conclusion	33
À propos de l'audit	34
Annexe	
Tableau des recommandations	37

Les aires marines protégées

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Les aires marines protégées (AMP) sont un outil clé que le Canada s'est engagé à utiliser pour protéger et préserver la biodiversité marine. En signant la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, le Canada a consenti à un objectif international qui vise à conserver 10 % des zones marines d'ici 2020. Il est prévu d'atteindre cet objectif en créant des réseaux d'aires marines protégées et en prenant d'autres mesures de conservation. Un réseau d'aires marines protégées est formé d'un ensemble d'aires marines protégées gérées en collaboration afin d'atteindre des objectifs écologiques avec plus d'efficacité et de façon plus complète qu'avec un site unique.

Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Environnement Canada sont les trois organisations fédérales qui, en vertu de mandats précis et complémentaires, sont chargées d'établir et de gérer les aires marines protégées dans les océans et les Grands Lacs du Canada. Pêches et Océans Canada est chargé de diriger et de coordonner l'élaboration et la mise en place d'un réseau national d'aires marines protégées au nom du gouvernement du Canada. Il doit aussi établir des aires marines protégées individuelles. Parcs Canada est responsable d'établir des aires marines protégées pour protéger et conserver des exemples représentatifs du patrimoine marin naturel et culturel, créer des occasions d'apprentissage et de loisirs pour le public et contribuer à un réseau national d'aires marines protégées. Environnement Canada est responsable de protéger l'habitat de diverses espèces sauvages, dont les oiseaux migrateurs et les espèces en péril.

Nous avons examiné les mesures prises par Pêches et Océans Canada et par Parcs Canada pour planifier, établir et gérer les aires marines protégées.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 28 août 2012. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Les océans du monde entier sont menacés par les effets de la pollution et de la surexploitation. Selon Pêches et Océans Canada, en 2009, la quantité de prises au Canada avait diminué de 41 % par rapport à celle observée pendant le pic des récoltes, à la fin des années 1980. En 2009, la valeur des débarquements était parmi les plus faibles enregistrées depuis 1984.

La conservation et la protection de la biodiversité marine ne sont pas seulement des priorités sur le plan environnemental. Comme on l'a signalé récemment dans le cadre du Forum économique mondial de 2012, le capital naturel (soit l'ensemble des biens et services écologiques qui peuvent être maintenus pour utilisation dans l'avenir) des océans contribue à la santé et au bon fonctionnement de l'économie mondiale. Aujourd'hui, plus de 1,5 milliard de personnes tirent leur source quotidienne de protéines des poissons. Comme on prévoit que la population mondiale franchira le cap des 9 milliards d'âmes d'ici 2050, l'humanité doit doubler la production de nourriture sans grever davantage le capital naturel de la Terre.

De concert avec d'autres initiatives de gestion des océans, les réseaux d'aires marines protégées protègent les espèces et les écosystèmes, de même que les espèces uniques et en péril, captent et stockent le carbone, et offrent un refuge aux espèces déplacées en raison de changements à l'habitat. Les réseaux d'aires marines protégées peuvent aussi avoir des retombées sociales et économiques, par exemple sous la forme de pêcheries durables, et multiplier les possibilités au plan des loisirs et de la recherche.

Qu'avons-nous constaté?

- Pêches et Océans Canada a créé huit aires marines protégées, dirigé l'élaboration, en 2011, du *Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada*, et il prépare maintenant un guide technique pour le mettre en œuvre. Toutefois, le Ministère n'a pas coordonné avec les autres autorités et parties prenantes l'élaboration d'un plan visant un réseau d'aires marines protégées, comme le prévoyait la *Loi sur les océans* (entrée en vigueur en 1997). Il n'a pas délimité les aires précises qu'il doit, avec d'autres, protéger pour créer un réseau national qui assurerait la conservation et la protection des espèces animales et végétales et des habitats marins du Canada.
- Parcs Canada a réalisé des progrès importants quant à l'élaboration d'un plan de création d'aires marines protégées représentatives des milieux marins du Canada. L'Agence a délimité 29 régions marines au Canada et défini des aires représentatives dans 28 d'entre elles. Elle a désigné des aires marines protégées candidates dans 14 régions, et elle a constitué 2 aires marines protégées en vertu de la loi. Il reste

toutefois beaucoup de travail à faire. Parcs Canada doit encore sélectionner des aires marines protégées candidates dans 15 de ses régions marines et constituer des aires marines protégées dans 26 des 29 régions. Sans avoir fixé d'échéancier, l'Agence compte néanmoins créer des aires marines protégées dans chacune des 29 régions marines qu'elle a définies. Ces aires marines protégées constitueront sa contribution au réseau d'aires marines protégées du Canada.

- Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont reconnu par les engagements qu'ils ont pris en vertu de la Stratégie fédérale de développement durable que des gestes concrets doivent être posés pour terminer ce travail, mais ils n'ont pas respecté leurs engagements. Il y a maintenant 20 ans que le Canada a ratifié la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, et 15 ans qu'il s'est engagé à diriger et à coordonner l'élaboration et la mise en place d'un réseau national d'aires marines protégées au sens de la *Loi sur les océans*. Or, ce réseau n'existe toujours pas. Pêches et Océans Canada estime que les aires marines protégées couvrent actuellement environ 1 % des milieux marins du Canada. Au rythme actuel, il faudra des décennies avant que le Canada n'établisse un réseau d'aires marines protégées entièrement fonctionnel et atteigne l'objectif de conservation de 10 % de ses zones marines, fixé en 2010 aux termes de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique.

Réaction des entités — Les entités acceptent toutes nos recommandations. Des réponses détaillées suivent chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

Biodiversité (ou diversité biologique) — Variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes.

Source : Définition adaptée de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique

Aire marine protégée — Un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les **services écosystémiques** et les valeurs culturelles qui lui sont associés.

Source : Union internationale pour la conservation de la nature

Services écosystémiques — L'être humain tire profit d'une variété de ressources renouvelables et de processus fournis par les écosystèmes naturels. Connus aussi sous le nom d'« écoservices », les services écosystémiques comprennent : les services de prélèvement, qui touchent notamment l'eau et la nourriture; les services de régulation, qui concernent le climat, les maladies, la pollinisation; les services d'auto-entretien, qui touchent par exemple la formation des sols; et enfin, les services culturels, comme l'aménagement d'aires destinées à des fins spirituelles ou récréatives.

Source : D'après le Rapport de synthèse de l'Évaluation des Écosystèmes pour le Millénaire des Nations Unies

Habitat — Endroit où une espèce vit, qui lui procure de la nourriture et un abri. Une espèce donnée peut occuper différents habitats à différents stades de son cycle vital pour trouver de la nourriture, s'abriter et se reproduire.

Source : D'après un article de la revue *Aquatic Living Resources*, juillet 2005

3.1 Le territoire du Canada compte plus de 5,8 millions de kilomètres carrés de superficie maritime et possède le plus long littoral du monde, qui englobe trois océans et les Grands Lacs. La **biodiversité** des zones marines du Canada joue un rôle clé dans notre prospérité sociale et économique. Selon la *Politique relative aux zones de protection marines* de Pêches et Océans Canada, la richesse et la biodiversité des océans canadiens sont des ressources inestimables pour les générations présentes et futures. Les écosystèmes marins du Canada abritent une multitude remarquable d'espèces commerciales et non commerciales de poissons, de mammifères marins, d'invertébrés et de végétaux.

3.2 En plus des effets bénéfiques que ces écosystèmes apportent, comme la production d'oxygène et le stockage de carbone, la biodiversité des océans du Canada profite à l'économie, par les pêches commerciale et récréative, le tourisme, les activités de sensibilisation et la recherche. La biodiversité marine contribue à l'économie canadienne notamment grâce aux activités suivantes (selon des données de Parcs Canada et de Pêches et Océans Canada) :

- La pêche et la transformation du poisson, qui ont compté pour presque 3,3 milliards de dollars du produit intérieur brut du Canada en 2006.
- La pêche au homard, dont les exportations ont rapporté plus d'un milliard de dollars en 2011.
- La pêche au crabe des neiges, qui représentait plus de 613 millions de dollars en exportations en 2011.
- Le tourisme maritime, qui a rapporté 4,3 milliards de dollars en 2006.
- L'observation des baleines dans la région du Saguenay, au Québec, qui a attiré plus d'un million de visiteurs en 2007 et dont les retombées économiques sont estimées à environ 161,7 millions de dollars pour la région. Parcs Canada estime que chaque dollar dépensé pour la gestion de l'**aire marine protégée** (AMP) de cette région rapporte 3,16 \$ au gouvernement.

3.3 Toutes ces activités dépendent des **habitats** marins et de la biodiversité, sans lesquels les stocks commerciaux ne pourraient exister. L'existence des espèces commerciales de premier plan dépend de celle des espèces non commerciales. Par exemple, les homards se nourrissent à la fois d'espèces marines commerciales et non commerciales. Ils sont à leur tour une importante source de nourriture pour diverses espèces de

poissons qui revêtent une importance économique, comme les poissons plats et la morue. Les baleines, notamment le rorqual à bosse, ont plusieurs besoins en matière d'habitat. Ces baleines visitent la région du Saguenay, dans le fleuve Saint-Laurent, pour se nourrir d'espèces non commerciales tel le plancton. Comme les espèces marines entretiennent entre elles des liens très étroits, une grande variété d'espèces et d'habitats influent sur les espèces dont dépendent les secteurs des pêches et du tourisme.

3.4 La conservation et la protection de la biodiversité marine ne sont pas une priorité que sur le plan environnemental. Comme on l'a signalé récemment dans le cadre du Forum économique mondial de 2012, le capital naturel (l'ensemble des biens et services écologiques qui peuvent être maintenus pour utilisation dans l'avenir) des océans contribue également à la santé et au bon fonctionnement de l'économie mondiale. Aujourd'hui, plus de 1,5 milliard de personnes tirent leur source quotidienne de protéines des poissons. Comme on prévoit que la population mondiale franchira le cap des 9 milliards de personnes d'ici 2050, l'humanité doit doubler la production de nourriture sans grever davantage le capital naturel de la Terre.

3.5 Selon un article paru dans la revue *Harvard Business Review*, le fait de créer des AMP où la pêche serait interdite (couvrant au moins 20 % des océans) permettrait à ces zones de se remettre du problème de la surpêche. D'après des données de 29 pays et de 124 AMP, en moyenne, le nombre d'espèces dans ces aires protégées a augmenté de 21 %, et les spécimens sont 28 % plus gros. De plus, le nombre d'organismes par hectare a augmenté en moyenne de 166 % et le poids total des organismes de 446 % dans ces zones.

3.6 D'après le même article, les prises sont plus importantes dans les zones voisines des AMP où la pêche est interdite, ce qui compense largement les pertes économiques engendrées par leur création pour les pêcheurs. Par exemple, la Grande Barrière de corail d'Australie (dont un tiers est une zone où la pêche est interdite) génère environ 5,5 milliards de dollars australiens (soit environ 5,7 milliards de dollars CAN) par année en avantages économiques nets, et cette AMP a permis de créer plus de 50 000 emplois à temps plein. On estime que les coûts liés à la création et à la gestion d'AMP qui engloberaient 20 % des océans de la planète ne seraient que de 5 milliards de dollars par année, soit une somme bien inférieure aux avantages nets estimés qui sont générés par la Grande Barrière de corail à elle seule.

3.7 On reconnaît de plus en plus que les AMP, individuellement ou en réseaux, procurent d'importants avantages écologiques et économiques. Selon le *Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada*, les bénéfices comprennent les suivants :

- protéger les espèces uniques, rares et menacées, de même que les processus (comme le frai) et les habitats essentiels au fonctionnement des écosystèmes;
- maintenir la diversité naturelle des espèces;
- protéger les écosystèmes côtiers, notamment les milieux humides, qui agissent comme des zones tampons atténuant les dommages attribuables aux phénomènes météorologiques extrêmes;
- permettre un mélange adéquat du patrimoine génétique;
- atténuer les effets des changements climatiques grâce à la capture et au stockage du carbone;
- fournir un refuge aux espèces marines déplacées par la perte d'habitat ailleurs;
- améliorer la capacité des aires marines à résister aux bouleversements écosystémiques, ou à s'en remettre;
- générer des avantages sociaux et des avantages économiques, notamment par la pêche durable et par les plus grandes possibilités d'activités récréatives.

Réseau d'aires marines protégées —

Ensemble d'aires marines protégées gérées en collaboration et de façon synergique, à diverses échelles spatiales et selon un éventail de niveaux de protection, afin d'atteindre des objectifs écologiques plus efficacement et plus exhaustivement qu'avec un site unique. [traduction]

Source : Union internationale pour la conservation de la nature

Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) —

Forum international réunissant des gouvernements, des organisations non gouvernementales, des scientifiques, des entreprises et des collectivités locales. L'Union participe à la mise en œuvre du Programme de travail sur les aires protégées de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique. Elle a élaboré des normes internationales pour l'établissement et la gestion des AMP et des réseaux d'AMP qui sont reconnues à l'échelle mondiale. Le Canada a repris, dans son *Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées*, la définition de « réseau d'AMP » de l'UICN.

3.8 Le Réseau nord-américain des aires marines protégées, fondé en 1999 sous l'égide de la Commission de coopération environnementale, est un réseau trinational (Canada, Mexique et États-Unis) d'organismes ressources, de gestionnaires d'AMP et d'autres experts pertinents, dont le mandat est de renforcer la conservation de la biodiversité dans les habitats marins essentiels et d'aider à mettre en place un vaste **réseau d'aires marines protégées** en Amérique du Nord. Selon cette organisation, les AMP sont créées afin de « restaurer et de maintenir la santé des océans et d'assurer une certaine protection contre des facteurs de stress tels que la pêche, la destruction des habitats et la pollution. »

3.9 Toutefois, la santé des océans de la planète est actuellement en déclin et a été profondément affectée par les activités humaines. D'après l'**Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)** et certaines études scientifiques de sources réputées, les pêches sont à leur pleine production partout dans le monde. De nombreux stocks font l'objet de surpêche, et beaucoup d'espèces sont en voie de disparition. Il existe des zones mortes, où les teneurs en

oxygène sont trop faibles pour permettre la vie de la plupart des espèces; les changements climatiques modifient les habitats et les courants océaniques; et la pollution est omniprésente. Selon Pêches et Océans Canada, en 2009, la quantité de prises était 41 % moins élevée que celle observée pendant le pic des récoltes à la fin des années 1980. En 2009, la valeur des débarquements était parmi la plus faible enregistrée depuis 1984.

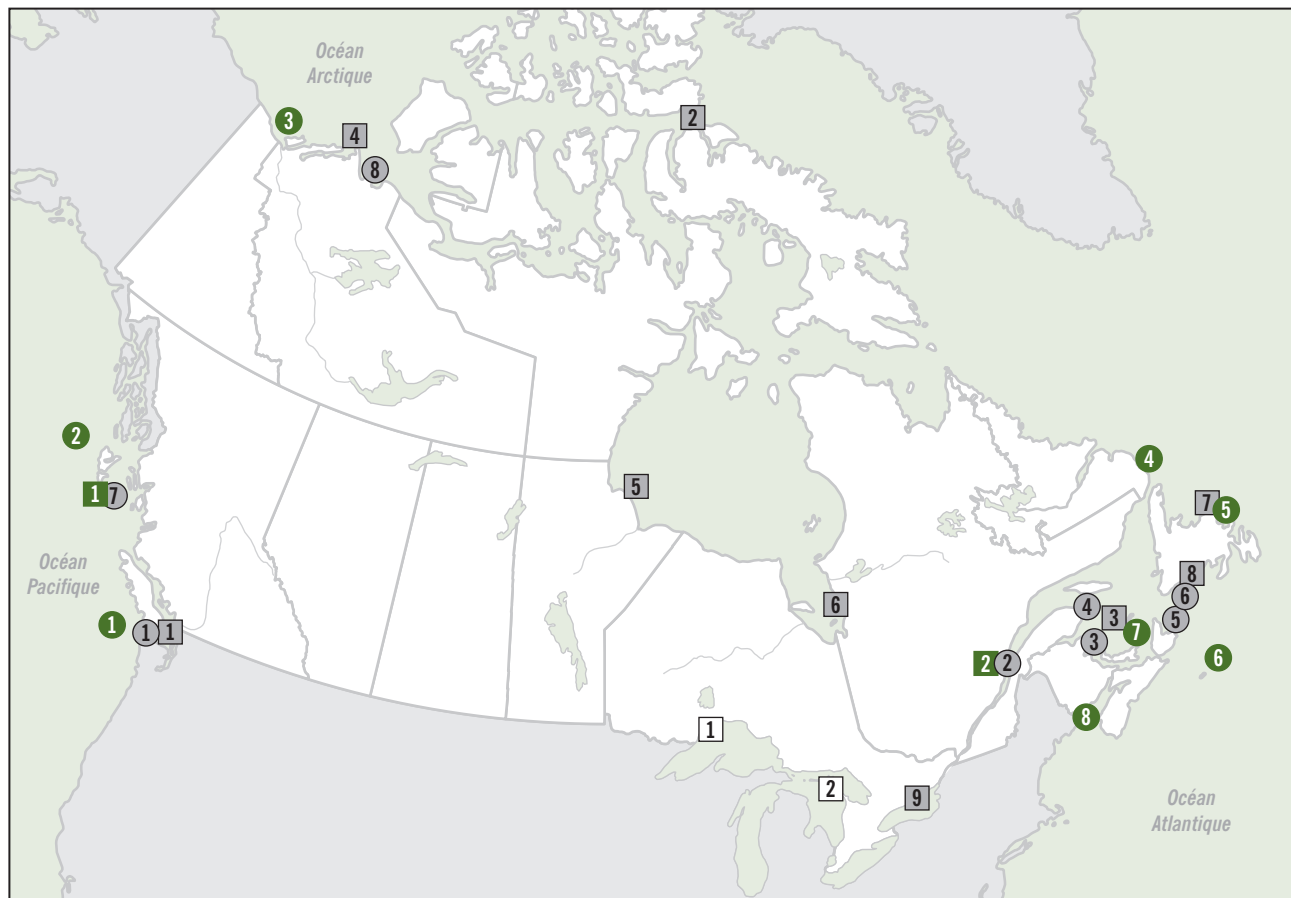
3.10 Les aires marines protégées (AMP) sont un outil clé dont le Canada se sert pour protéger et conserver les milieux marins. Jusqu'à présent, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont établi 10 AMP fédérales (appelées « zones de protection marines » par Pêches et Océans Canada et « aires marines nationales de conservation » par Parcs Canada) en vertu de la loi. Deux sites additionnels sont en attente de désignation officielle en vertu de la loi, et 17 autres ont été proposés pour devenir des AMP fédérales (voir la pièce 3.1).

3.11 Selon Pêches et Océans Canada, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que les organisations non gouvernementales protègent collectivement, à ce jour, environ 1 % des océans et des Grands Lacs du Canada grâce aux AMP. Pour mettre cela en contexte, l'UICN a recommandé, lors du Congrès mondial des parcs de 2003, que les réseaux d'AMP appliquent des dispositions de protection strictes pour 20 à 30 % de chaque type d'habitat. En 2010, le Canada s'est engagé, aux termes de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, à conserver 10 % de ses zones marines par la mise en place de réseaux d'AMP et d'autres mesures de conservation d'ici 2020.

Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

3.12 Le mandat du gouvernement fédéral en ce qui touche les aires marines protégées (AMP) s'ancre dans les lois et politiques fédérales, notamment la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, la *Loi sur les océans* (entrée en vigueur en 1997), la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* (1998) et la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* (2002). Aux termes de la *Stratégie fédérale sur les aires marines protégées* (2005) et du *Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada* (2011), le gouvernement fédéral s'engage à travailler de manière concertée à établir un réseau d'AMP. D'après le Cadre national, la vision du Canada consiste à établir « un réseau national d'aires marines protégées exhaustif, résilient et représentatif d'un point de vue écologique cherchant à assurer la protection de la diversité écologique et de la santé du milieu marin au profit des générations actuelles et futures. »

Pièce 3.1 Aires marines protégées existantes et proposées gérées par Pêches et Océans Canada et Parcs Canada



Aires marines protégées

Pêches et Océans Canada

- ① Champ hydrothermal Endeavour
- ② Mont sous-marin Bowie
- ③ Tarium Niryutait
- ④ Baie Gilbert
- ⑤ Eastport
- ⑥ Le Gully
- ⑦ Basin Head
- ⑧ Estuaire Musquash

Parcs Canada

Aires marines protégées comprises dans le réseau d'aires marines nationales de conservation de Parcs Canada

- ① Gwaii Haanas
- ② Saguenay–Saint-Laurent

Aires marines protégées qui ne sont pas encore désignées en vertu de la loi

- ① Lac Supérieur
- ② Fathom Five

Aires marines protégées candidates

Pêches et Océans Canada

- ① Race Rocks
- ② Estuaire du Saint-Laurent
- ③ Vallée de Shediac
- ④ Banc des Américains
- ⑤ Banc de Sainte-Anne
- ⑥ Chenal Laurentien
- ⑦ Récifs d'éponges siliceuses du détroit d'Hécate et du détroit de la Reine-Charlotte
- ⑧ Paulatuk (baie Darnley)

Parcs Canada

- ① Détroit-de-Georgia-Sud
- ② Détroit de Lancaster
- ③ Îles de la Madeleine
- ④ Polynie du cap Bathurst
- ⑤ Rivière Churchill/ fleuve Nelson
- ⑥ Îles Twin/rivière du Castor (Tawich)
- ⑦ Baie Bonavista/île Funk
- ⑧ Fjords de la côte sud
- ⑨ Prince Edward Point

Source : Pêches et Océans Canada et Parcs Canada

3.13 Aux termes de la *Loi sur les océans*, il incombe à Pêches et Océans Canada de diriger et de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre d'un réseau national d'AMP au nom du gouvernement du Canada. La *Loi* donne également au Ministère le mandat d'établir et de gérer les AMP en vue de conserver et de protéger :

- les poissons de pêche commerciale et non commerciale, les mammifères marins ainsi que leur habitat;
- les espèces marines en voie de disparition ou menacées ainsi que leur habitat;
- les habitats uniques;
- les zones marines caractérisées par une biodiversité ou une productivité biologique importante;
- toute autre ressource marine et tout autre habitat marin, autant que nécessaire pour que le ministre s'acquitte de son mandat.

Pêches et Océans a également la responsabilité, aux termes de la *Loi sur les pêches*, de réglementer les pêches dans toutes les AMP fédérales.

3.14 Parcs Canada a pour mandat de définir des aires marines nationales de conservation visant :

- à protéger et à conserver des exemples représentatifs du patrimoine naturel et culturel marin du Canada;
- à offrir au public des occasions d'enrichir ses connaissances et de profiter de ce patrimoine.



Grâce à l'observation des baleines dans l'aire marine protégée du Saguenay-Saint-Laurent, la population peut en apprendre davantage sur la faune marine du Canada et bénéficier de ses attraits.

Source : Parcs Canada/J.-L. Provencher

Environnement Canada a pour mandat de protéger l'habitat d'une multitude d'espèces sauvages, y compris les oiseaux migrateurs et les espèces en péril.

3.15 La Stratégie fédérale de développement durable d'octobre 2010 énonce les cibles et les stratégies de mise en œuvre du gouvernement fédéral. Celles-ci comprennent l'élaboration d'un réseau d'AMP fédéral-provincial-territorial d'ici 2012.

3.16 Dans le discours du Trône de juin 2011, le gouvernement du Canada a annoncé son intention de faire « appel à un large éventail d'intervenants pour la création d'un plan de conservation national afin de promouvoir nos objectifs en matière de conservation et de permettre à tous les Canadiens de mieux communier avec la nature ». En juin 2012, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a publié son rapport, intitulé *Étude visant à présenter des recommandations concernant l'élaboration d'un plan de conservation national*. Selon ce rapport, les

intervenants consultés ont demandé au Canada d'adopter, au moins, l'objectif d'assurer la conservation de 10 % de son territoire marin d'ici 2020, tel que prévu dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique.

3.17 En 1992, le Canada a signé la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, aux termes de laquelle le Canada et plus de 190 autres pays se sont engagés à créer un système d'aires protégées afin de conserver la biodiversité, et notamment le milieu marin. Le Canada a réitéré son engagement à préserver la biodiversité lors des conférences officielles subséquentes de 2002, 2004, 2010 et 2012. Un sommaire des activités et des engagements du Canada est présenté à la pièce 3.2.

Pièce 3.2 Engagements du Canada en matière de protection de la biodiversité

1986	Parcs Canada présente sa première <i>Politique sur les parcs marins nationaux</i>
1992	Le Canada ratifie la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique
1995	Parcs Canada publie <i>D'un océan à l'autre</i> , son plan de réseau des aires marines nationales de conservation du Canada
1995	La <i>Stratégie canadienne de la biodiversité</i> est mise en œuvre
1997	La <i>Loi sur les océans</i> entre en vigueur
1999	Pêches et Océans Canada publie la <i>Politique relative aux zones de protection marines</i>
1999	Pêches et Océans Canada publie le <i>Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marines</i>
2002	La déclaration du Sommet mondial pour le développement durable (Rio + 10) est prononcée; son plan de mise en œuvre comprend un engagement à établir des réseaux d'aires marines protégées représentatifs d'ici 2012
2002	La <i>Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada</i> entre en vigueur
2002	La <i>Stratégie sur les océans du Canada</i> est rendue publique
2005	Le <i>Plan d'action du Canada pour les océans</i> est publié
2005	La <i>Stratégie fédérale sur les aires marines protégées</i> est publiée
2007	Les <i>Initiatives pour améliorer la santé des océans</i> sont rendues publiques
2010	La session de la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique donne lieu à un objectif international de conservation de 10 % des zones marines et côtières d'ici 2020
2010	La <i>Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada</i> est présentée au Parlement (celle-ci inclut les objectifs et les stratégies de mise en œuvre concernant les AMP)
2011	Le <i>Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada</i> est publié
2012	La Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio + 20) a lieu; le Canada s'engage à protéger et à restaurer la santé, la productivité et la résilience des océans et des écosystèmes marins, et à préserver leur biodiversité

Travaux d'audit antérieurs

3.18 Dans le *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (septembre 2005), chapitre 1, « Pêches et Océans Canada – La Stratégie de gestion des océans du Canada », la commissaire note que Pêches et Océans était loin d'avoir respecté ses engagements et ses objectifs conformément à la *Loi sur les océans* et à la *Stratégie sur les océans du Canada*. Le Ministère n'avait désigné que deux AMP et n'avait pas beaucoup progressé en ce qui touche l'élaboration et la mise en œuvre d'un réseau national d'AMP. Le rapport indique aussi que le *Plan d'action pour les océans*, qui venait d'être publié, ne tenait pas compte de tous les obstacles à la mise en œuvre d'une stratégie nationale sur les océans, notamment de la nécessité d'une direction et d'une coordination solides à long terme, de même que d'un financement adéquat.

Pétitions en matière d'environnement

Pétition en matière d'environnement — Moyen officiel, énoncé dans la *Loi sur le vérificateur général*, qui permet aux Canadiens de porter leurs inquiétudes au sujet de questions environnementales à l'attention des ministères fédéraux et d'obtenir des réponses. Pour en savoir davantage sur le processus des pétitions, il suffit de consulter le chapitre 5 du présent rapport ou le site Web du Bureau du vérificateur général du Canada, à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

3.19 Au cours du présent audit, une **pétition en matière d'environnement** (n° 337) a été présentée au Bureau du vérificateur général du Canada par le Fonds mondial pour la nature. Cette pétition demandait des renseignements au ministre de Pêches et Océans Canada sur les raisons pour lesquelles le gouvernement du Canada n'avait pas encore établi de réseau national d'AMP, comme l'exige la *Loi sur les Océans*, entrée en vigueur il y a 15 ans. Le Ministère a répondu que la *Loi* n'énonce pas de limite de temps pour l'exécution de ces travaux. Le pétitionnaire a aussi demandé pourquoi le Ministère n'avait pas respecté son engagement public d'élaborer un plan de gestion au cours des deux années suivant la désignation de l'AMP du mont sous-marin Bowie. Le Ministère a répondu que la rédaction et la mise au point définitive du plan de gestion demeuraient prioritaires au cours de l'exercice 2012-2013. Notre audit a également porté sur ces questions, et les résultats sont présentés sous la rubrique Observations et recommandations du présent chapitre.

Objet de l'audit

3.20 Notre audit visait à examiner si Pêches et Océans Canada et Parcs Canada avaient planifié, établi et géré un réseau d'AMP pour préserver et protéger la biodiversité marine du Canada et atteindre les objectifs internationaux que le Canada s'est engagé à respecter aux termes de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, conformément à leur mandat législatif, à leurs politiques et aux pratiques exemplaires reconnues.

3.21 Bien qu'Environnement Canada ait aussi le mandat de protéger la biodiversité, il n'a pas été inclus dans l'audit, car ce Ministère fait l'objet d'un autre audit portant précisément sur la protection de la biodiversité, dont nous prévoyons présenter les résultats au printemps 2013.

3.22 Les AMP établies par Parcs Canada pour la protection marine sont appelées « aires marines nationales de conservation », et celles établies par Pêches et Océans Canada sont appelées « zones de protection marines ». Le terme « aire marine protégée » (AMP) est générique et s'applique à divers types de territoires marins protégés dans le monde entier. Dans le présent chapitre, nous utilisons donc cette dernière expression pour désigner tous les types d'aires marines protégées.

3.23 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations et recommandations

La création des aires marines protégées

3.24 Nous avons examiné les progrès réalisés par Pêches et Océans Canada et par Parcs Canada en ce qui concerne l'établissement d'aires marines protégées (AMP) individuelles ainsi que d'un réseau national d'AMP. Nous avons examiné les mesures prises par ces deux entités afin de planifier, de mettre en place et de gérer les AMP, de même que la documentation faisant état des travaux accomplis à ce jour. Nous résumons ci-dessous les principaux facteurs susceptibles de nuire aux progrès du Canada que nous avons identifiés et nous décrivons les travaux entrepris par Pêches et Océans Canada et par Parcs Canada dans les sections suivantes.

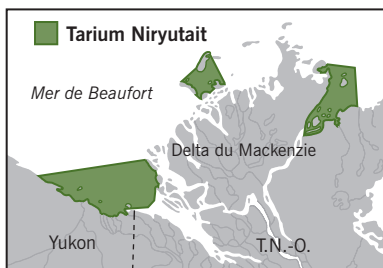
De nombreux facteurs freinent la création d'aires marines protégées par le Canada

3.25 Au cours des 20 années ayant suivi la ratification de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique par le Canada, 10 AMP fédérales ont été créées par Pêches et Océans Canada et par Parcs Canada, dans le cadre de leurs programmes relatifs aux AMP. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que les organisations non gouvernementales, protègent collectivement à ce jour environ 1 % des océans et des Grands Lacs du Canada grâce aux AMP. Au rythme actuel, il faudra plusieurs décennies pour que le Canada établisse un réseau d'AMP entièrement fonctionnel et atteigne l'objectif de conservation de 10 % des zones marines, fixé en 2010 aux termes de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique.



L'un des objectifs de l'aire marine protégée de Tarium Nirjutait est de protéger l'une des plus grandes populations de bélugas en été.

Source : Pêches et Océans Canada



Aire marine protégée de Tarium Nirjutait

Source : Pêches et Océans Canada

3.26 La plupart des AMP ne sont pas des sanctuaires où toute activité humaine est interdite. Diverses activités y sont permises.

- Dans les AMP créées par Parcs Canada, l'exploration et l'extraction de ressources non renouvelables sont interdites, comme le pétrole et le gaz naturel. Toutefois, la récolte de ressources renouvelables peut être permise; on peut alors y pratiquer, par exemple, la pêche commerciale ou récréative, sous réserve des limites, des activités interdites et des exceptions précisées dans la réglementation, pour certaines zones. À l'heure actuelle, aucune réglementation sur le zonage n'est en place en ce qui touche les AMP établies par Parcs Canada. Par conséquent, la pêche est permise aux termes de la *Loi sur les pêches*.
- Dans les AMP créées par Pêches et Océans Canada, on permet à la fois l'extraction de ressources non renouvelables et renouvelables. La réglementation qui s'applique à chacune des AMP définit un ensemble d'activités interdites et permet certaines activités, en fonction du zonage établi. Jusqu'à maintenant, la pêche est permise dans des zones précises de toutes les AMP créées par Pêches et Océans Canada. L'extraction et l'exploration pétrolière et gazière sont également permises dans l'AMP de Tarium Nirjutait.

3.27 Lorsqu'elles établissent des AMP, les autorités mènent des consultations et des négociations rigoureuses avec de multiples instances et intervenants. Au fédéral, les consultations peuvent avoir lieu avec d'autres ministères fédéraux, notamment avec Ressources naturelles Canada, Transports Canada et Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. Parmi les autres instances et intervenants figurent les gouvernements provinciaux, des organisations fédérales-provinciales (comme des offices des hydrocarbures extracôtiers), des peuples autochtones, des organisations environnementales et des industries touchées, comme celles de l'exploitation gazière et pétrolière, de la pêche et du tourisme. Certains aspects essentiels du processus d'établissement des AMP, notamment le temps nécessaire aux consultations et aux négociations avec les autres instances et intervenants, aux fins de l'approbation ministérielle, et au processus législatif, sont imprévisibles et ne sont pas directement imputables aux gestionnaires de programmes de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada. Par conséquent, le processus d'établissement d'une AMP s'étend habituellement sur des années, voire des décennies.

3.28 Par exemple, lorsque Parcs Canada a mis en place la réserve d'aire marine nationale de conservation et le site du patrimoine haïda Gwaii Haanas, le processus a pris plus de 20 ans. Il a fallu plus de

dix ans à Pêches et Océans Canada pour créer l'AMP de Tarium Niriyutait, et plus de cinq ans pour établir l'AMP du Gully. La pièce 3.3 montre l'AMP du Gully dans la biorégion de la plate-forme néo-écossaise, et illustre la diversité des intervenants dans cette région.

3.29 Les facteurs qui ont nui à la progression des travaux de création d'AMP comprennent les suivants :

- les longues négociations territoriales portant, entre autres, sur des revendications territoriales non résolues;
- les intérêts contradictoires des intervenants;
- la piètre compréhension de la population canadienne en ce qui a trait aux avantages environnementaux et socioéconomiques que génèrent les AMP;
- les retards dans le processus d'approbation;
- les longs processus législatifs et réglementaires.

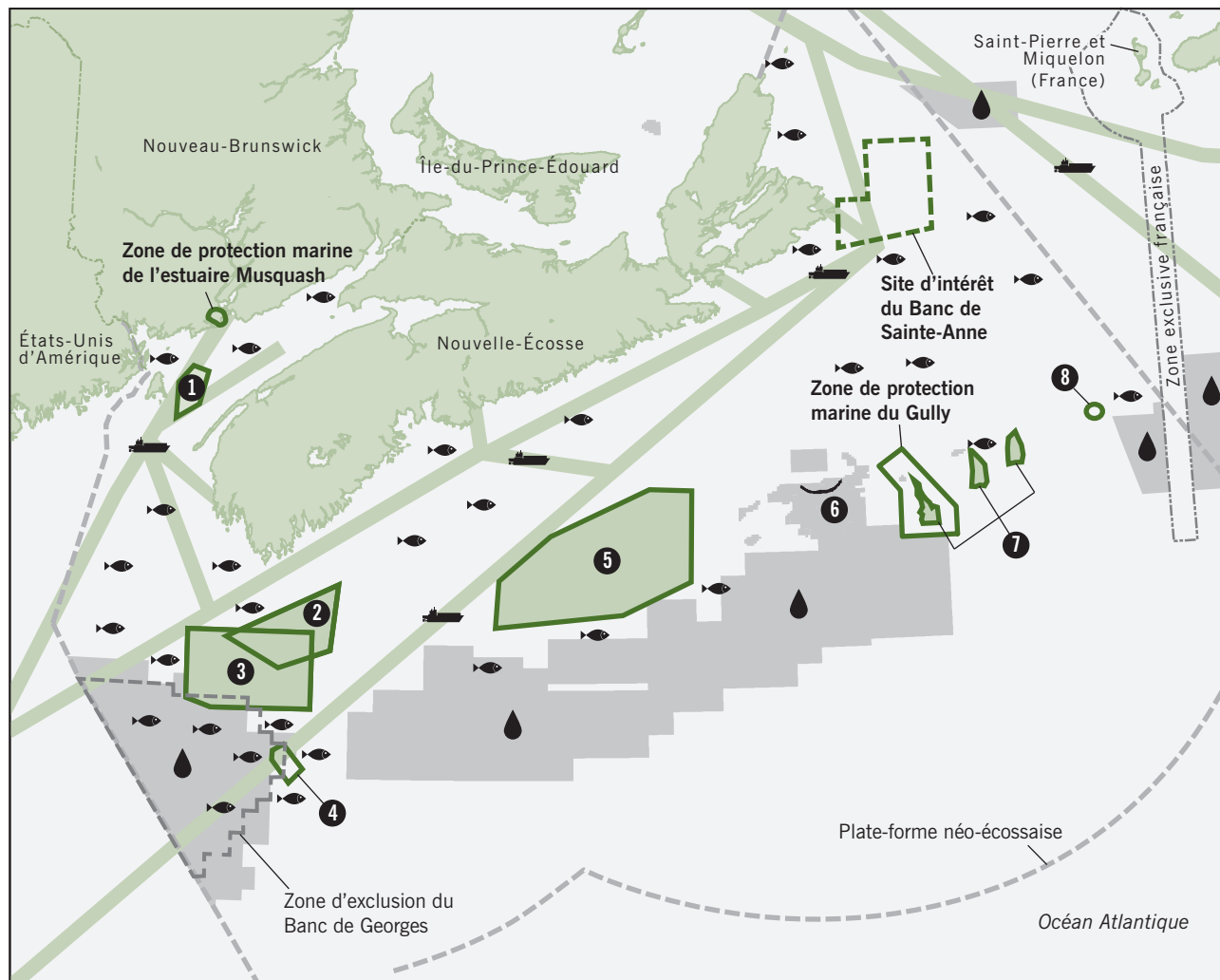
3.30 Des progrès substantiels sont toutefois possibles et ont été accomplis ailleurs dans le monde. L'Australie et la Californie, par exemple, ont indiqué avoir protégé respectivement environ 10 et 13,5 % de leurs milieux marins et créé des réseaux d'AMP. L'Australie propose d'étendre ses AMP pour couvrir 38 % de son territoire marin, dont 14 % serait classifié comme « entièrement protégé ».

3.31 L'Australie attribue ses progrès à un leadership soutenu, à une bonne communication, à l'engagement actif des intervenants et à l'appui de la population, de même qu'à son engagement à aider financièrement les personnes touchées. D'après les représentants de la Californie, les progrès dans cet État sont attribuables à des facteurs similaires, notamment à un leadership soutenu d'un gouvernement à l'autre et à un processus consultatif orienté sur le consensus (voir la pièce 3.4).

3.32 Les obstacles que nous avons relevés lors de notre audit de 2005 sont toujours présents et continuent à entraver l'établissement d'un réseau national d'AMP. Dans une évaluation réalisée en 2012 par Pêches et Océans Canada, les répondants ont nommé trois difficultés dans l'établissement et la gestion des AMP au Canada :

- un manque de volonté ou un faible engagement de la part du gouvernement fédéral à l'égard des AMP;
- la difficulté de concilier les intérêts contradictoires des intervenants;
- les ressources insuffisantes.

Pièce 3.3 De multiples intervenants s'intéressent à la biorégion de la plate-forme néo-écossaise



- ❶ Habitat essentiel de la baleine noire (bassin de Grand Manan)
- ❷ Habitat essentiel de la baleine noire (bassin Roseway) et zone à éviter établie par l'Organisation maritime internationale
- ❸ Zone de pêche du homard 40 (fermée à la pêche côtière et hauturière du homard)
- ❹ Zone de conservation des coraux du chenal Nord-Est
- ❺ Zone fermée à la pêche des aiglefin juvéniles
- ❻ Réserve de parc national de l'île de Sable
- ❼ Habitat essentiel de la baleine à bec commune
- ❽ Zone de conservation du récif de Lophelia

- ▲ Pétrole et gaz naturel
- ➡ Principales voies maritimes
- 🐟 Pêche commerciale

Note : La pêche commerciale est pratiquée à l'échelle de la biorégion de la plate-forme néo-écossaise.
 Source : D'après des données de Pêches et Océans Canada

Les gestionnaires de Parcs Canada et de Pêches et Océans Canada nous ont dit que les récentes compressions budgétaires peuvent avoir un impact sur la quantité de ressources disponibles pour faire progresser les travaux sur les AMP. Les entités ont précisé qu'il était trop tôt pour déterminer les effets de ces changements sur l'établissement et la gestion des AMP.

Pièce 3.4 Des progrès substantiels ont été accomplis dans l'établissement d'AMP en Californie

D'après les représentants de l'État de la Californie, la *Marine Life Protection Act*, adoptée par l'Assemblée législative de l'État en 1999, exige que le California Department of Fish and Game modifie son réseau d'AMP afin de le rendre plus cohérent et plus efficace pour protéger la vie, les habitats et les écosystèmes du milieu marin.

Un partenariat public-privé connu sous le nom de Marine Life Protection Act Initiative a été mis sur pied pour aider à mettre en œuvre cette nouvelle loi. Les participants à ce partenariat comprenaient la California Natural Resources Agency, le California Department of Fish and Game et la Resources Legacy Fund Foundation. Des scientifiques, des gestionnaires des ressources, des experts, des intervenants et des membres de la population ont également joué un rôle important dans l'orientation des résultats de ce partenariat.

La Californie a créé 104 AMP, qui couvrent environ 1 842 kilomètres carrés (environ 13,5 %) des eaux côtières de l'état. D'après les participants de la Marine Life Protection Act Initiative, les progrès ont été attribuables à plusieurs facteurs.

D'après les autorités responsables, les principaux facteurs du succès comprenaient un leadership constant des gouverneurs qui se sont succédé, un financement adéquat (y compris l'utilisation de sources de financement non gouvernementales), une équipe de décideurs ayant facilité le processus, des consultations fondées sur le consensus et le recours à des experts scientifiques qui ont orienté l'application des lignes directrices de création de la *Loi* pour l'équipe et pour les intervenants.

Source : La California Marine Life Protection Act Initiative et le California Department of Fish and Game

3.33 Il est important de disposer de bons renseignements sur les avantages environnementaux et socioéconomiques des AMP de même que sur les coûts prévus pour arriver à une prise de décision éclairée. À ce jour, peu de travaux ont été réalisés par Pêches et Océans Canada et par Parcs Canada pour déterminer et évaluer la valeur des écoservices que devraient procurer les AMP existantes et proposées au Canada.

3.34 Recommandation — Pêches et Océans Canada et Parcs Canada devraient déterminer les services écosystémiques, ou écoservices, précis que fournissent les AMP existantes et proposées et évaluer leur valeur de manière à ce que la population canadienne et les décideurs du gouvernement fédéral soient mieux informés sur les avantages et les coûts qui y sont liés.

Réponse de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Compte tenu de la complexité de la méthodologie employée pour évaluer les écoservices et de la complexité des données scientifiques nécessaires pour réaliser une telle évaluation, une étude de cas sera entreprise en vue de tester les méthodologies existantes et de déterminer les types de données scientifiques et le niveau de détail requis pour illustrer les avantages des écoservices pour une zone de protection marine existante ou d'un écoservice commun aux zones de protection marine existantes. Les résultats de l'étude de cas associés au fruit de l'initiative interministérielle menée par le gouvernement sur l'évaluation des biens et des services écosystémiques et aux efforts internationaux (p. ex. le Système de comptabilité environnementale et économique des Nations Unies (SCEE); The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB); The Natural Capital Project) seront utilisés pour élaborer des directives qui permettront de déterminer et d'évaluer l'importance de certains écoservices associés aux zones de protection marine afin que les Canadiens et les décideurs du gouvernement soient mieux équipés pour comprendre les avantages et les coûts s'y rapportant. Le ministère des Pêches et Océans améliorera ses analyses autant que possible et mettra tous les moyens en œuvre pour s'inspirer des valeurs des écoservices des études menées à l'étranger. Date de mise en œuvre : mars 2014.

Réponse de Parcs Canada — Recommandation acceptée. Dans le cas des aires marines protégées proposées, Parcs Canada continuera à considérer une gamme d'impacts et de bénéfices associés à la création de nouvelles aires marines nationales de conservation lors du processus d'établissement. En ce qui concerne les services écosystémiques, Parcs Canada élaborera des informations dans la mesure où elles permettront d'éclairer le processus d'évaluation de la faisabilité. Cependant, ce travail sera basé autant que possible sur les données disponibles afin de ne pas retarder indûment le processus d'établissement. Pour ses aires marines protégées existantes, Parcs Canada identifiera les services écosystémiques lors de l'élaboration des plans directeurs et, plus particulièrement des plans de zonage, où la préoccupation liée aux impacts et aux bénéfices de la mise en place de ces mesures de protection spéciales sont normalement abordées.

Élaboration d'un plan national pour la création d'un réseau

3.35 Nous avons examiné si Pêches et Océans Canada avait coordonné, en collaboration avec Parcs Canada et les intervenants concernés, l'élaboration d'un plan national pour la création d'un réseau d'aires marines protégées (AMP).

Pêches et Océans Canada n'a pas élaboré de plan national pour la création d'un réseau d'aires marines protégées

3.36 Dans le but de déterminer les travaux effectués par le Ministère à ce chapitre, nous avons examiné des documents clés tels que des politiques, des stratégies, des avis scientifiques et des rapports internes et internationaux. Nous nous sommes également entretenus avec des représentants clés de Pêches et Océans Canada et d'autres ministères.

3.37 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada avait dirigé l'élaboration du *Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada* de 2011, lequel fournit l'orientation stratégique et notamment les principes directeurs et les recommandations qui serviront à la création d'un réseau national d'AMP composé d'un certain nombre de réseaux biorégionaux. Environnement Canada, Parcs Canada, la plupart des provinces et les territoires ont participé à la rédaction de ce Cadre national. De plus, les parties intéressées, notamment l'industrie, des peuples autochtones et des groupes environnementalistes, ont été consultées. Pêches et Océans Canada coordonne maintenant l'élaboration de directives techniques additionnelles pour la mise en œuvre du Cadre national.

3.38 Il revient à Pêches et Océans Canada de réunir les contributions des organisations participantes, y compris la sienne, pour s'assurer que le résultat global fonctionne en tant que réseau national. Aux fins de la planification d'un réseau national d'AMP, le Ministère a défini, dans les océans et les Grands Lacs du Canada, 13 biorégions distinctes au sein desquelles des réseaux d'AMP devront être établis (voir la pièce 3.5). Une fois achevé, le plan pour la création d'un réseau national d'AMP sera composé de 13 plans biorégionaux. Pêches et Océans Canada travaille avec d'autres ministères et instances à l'élaboration d'un inventaire des AMP existantes et des autres sites contributifs (par exemple les sites où la pêche est interdite). Pêches et Océans Canada prévoit évaluer ces sites afin de déterminer quelles autres AMP devraient être ajoutées pour assurer un réseau entièrement fonctionnel d'AMP.

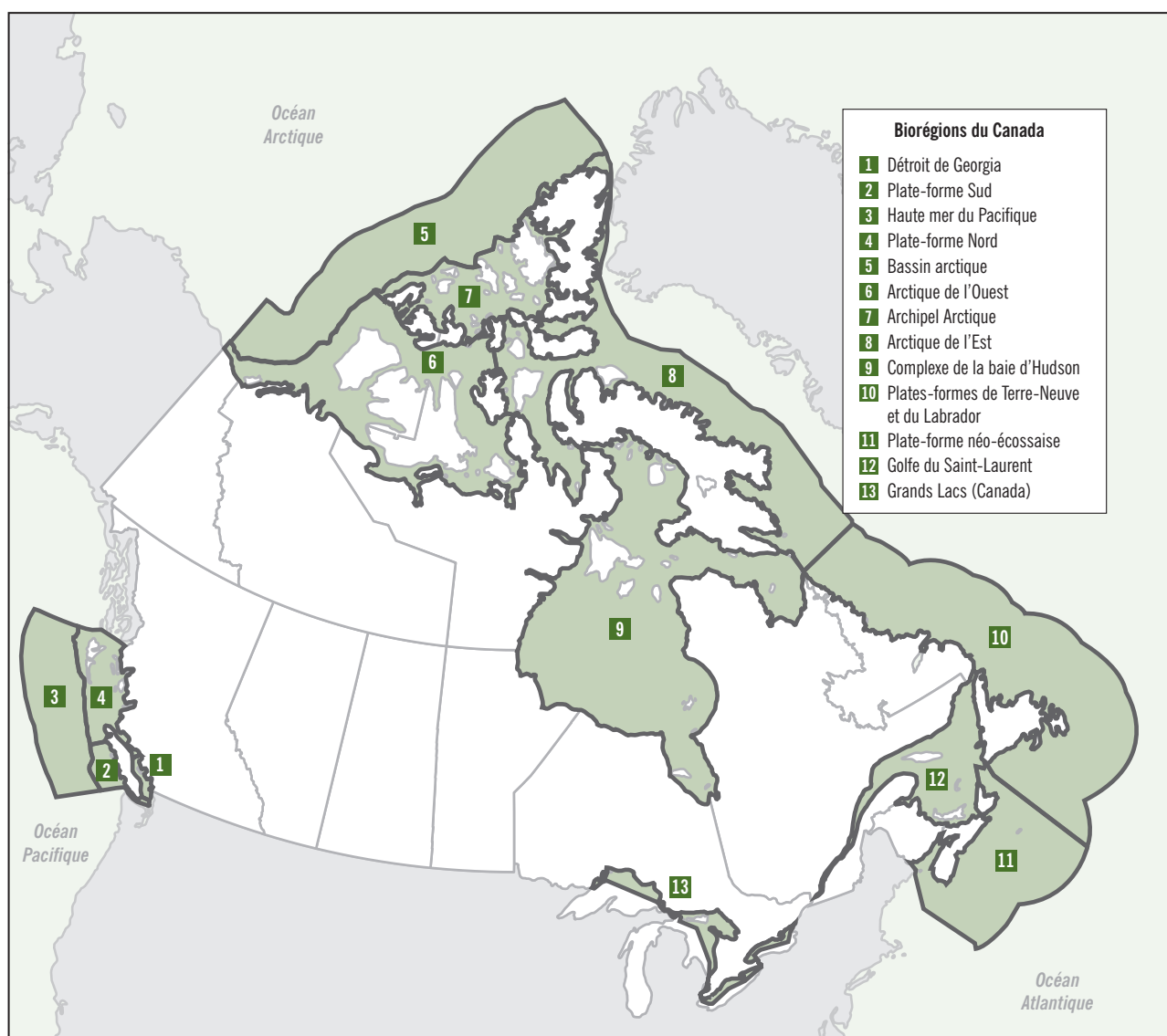
3.39 Pêches et Océans Canada a indiqué que son but était de terminer entre 8 et 10 des 13 plans biorégionaux d'ici 2020, sous réserve des ressources disponibles au sein du Ministère. Jusqu'à

Zones d'importance écologique et biologique

— Aires bien définies sur le plan géographique qui procurent des services importants à au moins une espèce ou population d'un écosystème ou à l'ensemble de ce dernier, tel que défini dans le *Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada*.

maintenant, le Ministère a défini des **zones d'importance écologique et biologique** dans 9 des 13 biorégions. Selon Pêches et Océans Canada, des réseaux d'AMP sont en cours de planification dans quatre biorégions. Toutefois, nous avons constaté qu'on n'avait achevé aucun des 13 plans de réseaux biorégionaux visant à cibler les aires marines nécessitant une protection et à cerner les mesures requises pour atteindre les objectifs du gouvernement, les résultats attendus et les indicateurs à surveiller pour déterminer si les engagements du Canada de protéger et de conserver la biodiversité marine sont

Pièce 3.5 Le réseau d'aires marines protégées du Canada englobera 13 biorégions désignées par Pêches et Océans Canada



Source : Pêches et Océans Canada

respectés. Le plan national pour la création d'un réseau constituerait une base pour l'allocation et la gestion des ressources humaines et financières, de même que pour l'évaluation du progrès. Selon Pêches et Océans Canada, l'élaboration et la mise en œuvre de ce plan national prendront des décennies en raison des niveaux de financement actuels.

Aires marines protégées — progrès de Pêches et Océans Canada

3.40 En plus de diriger et de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre d'un réseau national d'aires marines protégées (AMP) au nom du gouvernement du Canada, Pêches et Océans Canada a pour mandat d'établir ses propres AMP pour contribuer à ce réseau.

3.41 Nous avons recherché des éléments probants indiquant que Pêches et Océans Canada, conformément à son mandat législatif, à ses politiques et aux pratiques exemplaires reconnues, avait :

- élaboré des plans ministériels pour contribuer au réseau national d'AMP;
- établi des zones de protection marines;
- géré ces zones dans le but de conserver et de protéger la biodiversité marine.

3.42 Nous avons examiné des stratégies, des politiques, des règlements et des documents de processus de réglementation fédéraux et ministériels, ainsi que des aperçus et des évaluations écosystémiques. Nous avons également eu des entretiens avec des représentants clés de Pêches et Océans Canada à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux du Ministère.

Le plan du Ministère visant à contribuer à un réseau national d'aires marines protégées demeure incomplet

3.43 Pêches et Océans Canada travaille avec d'autres instances fédérales et provinciales sur la question des AMP depuis 1997. Il a défini 13 biorégions distinctes aux fins de la planification du réseau national. Comme les Grands Lacs ne relèvent pas de son champ de compétence, en ce qui concerne l'établissement des AMP, le Ministère a concentré ses efforts de planification des AMP dans 12 des biorégions.

3.44 Pêches et Océans Canada n'a pas fait l'inventaire complet des AMP qu'il établira dans les 12 biorégions dont il est responsable. Le Ministère a indiqué qu'il ne sera pas en mesure d'indiquer quelle sera sa contribution avant d'avoir cerné celles des autres instances fédérales et provinciales et mené une analyse des lacunes afin de déterminer quels autres sites seront nécessaires pour la création d'un

réseau d'AMP fonctionnel dans les 13 biorégions. Le Ministère a réalisé des progrès depuis notre audit de 2005, dans le cadre duquel nous avons constaté qu'il n'avait établi que deux AMP. À ce jour, le Ministère en a établi huit et s'emploie à en désigner huit autres potentielles, appelées « sites d'intérêt ». Le processus suivi par Pêches et Océans Canada pour établir des AMP comporte les quatre étapes suivantes :

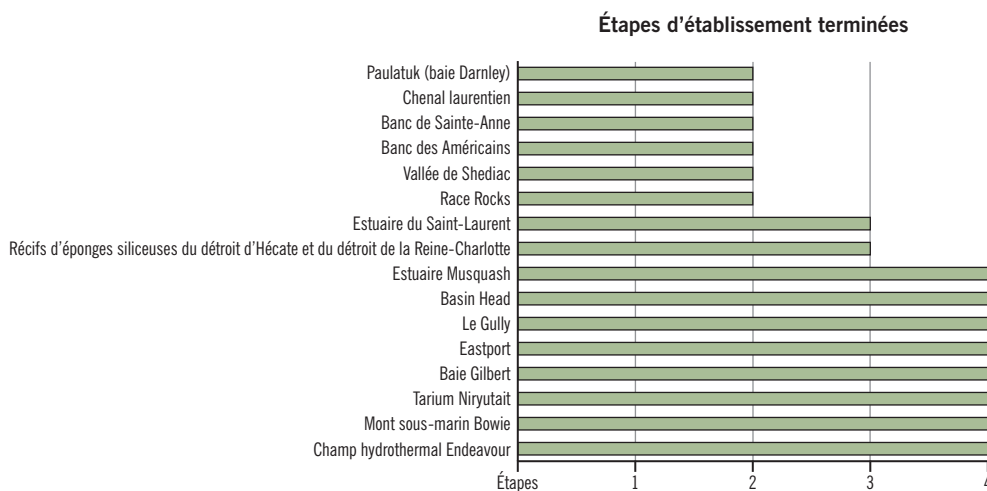
- étape 1 — sélection d'un site d'intérêt;
- étape 2 — évaluation du site d'intérêt;
- étape 3 — élaboration d'une ébauche d'intention réglementaire et tenue de consultations à cet égard;
- étape 4 — élaboration du règlement pour la désignation de la zone de protection marine.

La pièce 3.6 montre les progrès accomplis par Pêches et Océans Canada dans l'établissement d'AMP. Le Ministère a reconnu que la cible de la Stratégie fédérale de développement durable de 2010, c'est-à-dire établir six AMP additionnelles d'ici 2012, ne sera pas atteinte.

Pêches et Océans Canada a respecté les exigences législatives concernant l'établissement d'aires marines protégées

3.45 Les quatre étapes que doit suivre Pêches et Océans Canada pour établir une AMP sont énoncées dans le *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marines* (1999) et dans

Pièce 3.6 Pêches et Océans Canada a établi huit aires marines protégées et s'emploie à en désigner huit autres



le *Cadre stratégique et opérationnel relatif aux zones de protection marines créées en vertu de la Loi sur les océans* (2009).

3.46 Nous avons examiné si ces étapes ont été suivies dans le cas des huit AMP établies et dans celui des huit autres en cours d'établissement, et si les AMP déjà établies ont été choisies pour répondre à une ou à plusieurs des raisons précisées dans la *Loi sur les océans*.

3.47 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada avait établi huit AMP conformément aux processus prescrits et à son mandat législatif, en application de la *Loi sur les océans*. La réglementation régissant les AMP précise les limites de ces dernières, les zones de gestion, les activités interdites et les exceptions.

3.48 Les huit AMP créées par Pêches et Océans Canada avaient fréquemment été suggérées par les collectivités locales. Bien que le Ministère les considère comme d'importance écologique, il reconnaît que le processus de sélection n'était pas conçu de manière à tenir compte de leurs interrelations ni de leur contribution à un réseau national d'AMP. À mesure que les travaux de planification du réseau progresseront, Pêches et Océans Canada évaluera la contribution de ces AMP au réseau.

Le Ministère n'a pas systématiquement surveillé ou géré ses aires marines protégées

3.49 Des plans de gestion existent actuellement pour six des huit AMP de Pêches et Océans Canada. Lors de notre audit, les plans n'étaient pas encore en place pour les AMP du mont sous-marin Bowie et de Tarium Niryutait. Bien que le Ministère se soit engagé à élaborer un plan au plus tard en avril 2010, le plan de gestion visant l'AMP du mont sous-marin Bowie est toujours sous forme d'ébauche, soit deux ans après sa désignation comme AMP. Selon le Ministère, le retard est dû aux préoccupations des intervenants, notamment au sujet de la gestion de la pêche à la morue charbonnière. Le Ministère s'était engagé à élaborer un plan de gestion de l'AMP de Tarium Niryutait pour août 2012. À la fin de l'audit, le plan était encore à l'état d'ébauche.

3.50 Le *Cadre stratégique et opérationnel relatif aux zones de protection marines créées en vertu de la Loi sur les océans* de 2009 énonce les exigences ministérielles en matière de plans de gestion, notamment en ce qui concerne la gouvernance, le suivi, la production de rapports, la surveillance et l'application des lois et règlements. Les plans de gestion existants abordent ces éléments. Toutefois, ils ne précisent pas les

ressources requises pour leur mise en œuvre efficace. Nous avons examiné la méthode de gestion adoptée pour l'AMP du Gully ainsi que les progrès en matière de surveillance par rapport aux objectifs établis (voir la pièce 3.7).

3.51 Les indicateurs de rendement sont essentiels pour déterminer si les objectifs de conservation sont atteints et si les mesures de gestion sont efficaces et permettent d'atteindre les résultats prévus – en résumé, pour déterminer si les AMP génèrent des résultats positifs. Nous avons constaté que, bien que les indicateurs proposés aient été élaborés pour six des huit AMP du Ministère, ils ne faisaient l'objet d'un suivi systématique que dans trois AMP.

3.52 Pêches et Océans Canada a indiqué que chaque AMP fera l'objet d'un zonage différent, afin de permettre la réalisation d'activités économiques durables qui respectent les objectifs de conservation.

Pièce 3.7 Aucun plan de surveillance ne vise l'aire marine protégée du Gully, mais certaines activités de surveillance ponctuelles y sont menées

En mai 2004, le ministre de Pêches et Océans Canada a désigné l'aire marine protégée (AMP) du Gully au large de la Nouvelle-Écosse. L'AMP du Gully est le plus grand canyon sous-marin de l'Est de l'Amérique du Nord. Parmi les priorités de conservation dans le Gully figure la protection des espèces, dont la baleine à bec commune, qui est en voie de disparition, et de l'habitat benthique, notamment des coraux d'eau froide, contre les dommages causés par les activités humaines.

En 2008, le plan de gestion du Gully a été publié pour donner des orientations à Pêches et Océans Canada, aux autres



Des baleines à bec communes, en voie de disparition, vivent toute l'année dans le Gully.

Photo : Pêches et Océans Canada/H. Moors-Murphy

organismes de réglementation, aux utilisateurs des ressources marines, aux usagers des milieux marins et au public en ce qui a trait à la protection de cet écosystème important. Le plan fournit une vision pluriannuelle, des objectifs et des priorités de gestion. Le Gully abrite trois zones de gestion ayant des niveaux de protection différents.

Aux termes du règlement qui régit l'AMP du Gully, il est interdit de perturber, d'endommager, de détruire ou d'enlever tout organisme marin vivant ou toute partie de son habitat, y compris le fond marin. Bien que le règlement ne touche pas les droits existants ou futurs d'exploitation pétrolière au sein de l'AMP, l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers a banni l'exploration dans cette aire depuis 1998.

Le Ministère a évalué l'efficacité des mesures de gestion du Gully en 2010 et a désigné comme prioritaires l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme de surveillance exhaustif d'ici deux à cinq ans. Pêches et Océans Canada n'a toujours pas élaboré de plan de surveillance pour



L'aire marine protégée du Gully

Source : Pêches et Océans Canada

évaluer le rendement par rapport aux objectifs de conservation du Gully.

Entre temps, le Ministère compile des données de diverses sources pour évaluer la conformité aux dispositions réglementaires visant l'AMP du Gully qui régissent la gestion de la pêche, le trafic maritime et les rejets de polluants. En outre, le Ministère a rapporté que des activités de recherche et de surveillance ponctuelles sont menées, notamment pour évaluer la situation de la baleine à bec commune, une espèce en voie de disparition.

Toutefois, le Ministère n'a pas élaboré de guide pratique à l'intention de ses fonctionnaires pour expliquer comment ils devront identifier les activités économiques compatibles avec les objectifs de conservation des AMP.

3.53 Recommandation — Pêches et Océans Canada a indiqué que les aires marines protégées (AMP) seront gérées de sorte que les activités économiques durables qui sont compatibles avec les objectifs de conservation des AMP soient permises grâce à l'établissement de zones différentes dans les AMP. Le Ministère devrait élaborer un guide pratique expliquant la façon dont ses fonctionnaires doivent évaluer les débouchés économiques pour déterminer s'ils sont compatibles avec les objectifs de conservation des AMP.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada élaborera des lignes directrices opérationnelles décrivant une approche permettant de déterminer quelles activités sont compatibles avec les objectifs de conservation des zones de protection marine. Date de mise en œuvre : mars 2014.

Aires marines protégées — progrès de Parcs Canada

3.54 La *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* habilite Parcs Canada à contribuer au réseau d'AMP du Canada en établissant des aires protégées qui sont représentatives des océans Atlantique, Arctique et Pacifique ainsi que des Grands Lacs, ce qui aidera à maintenir des écosystèmes marins en santé. Les AMP de Parcs Canada, en combinaison avec celles établies par d'autres organisations, dont Pêches et Océans Canada, contribueront au réseau national d'AMP.

3.55 Nous avons recherché des éléments probants indiquant que Parcs Canada, conformément à son mandat législatif, à ses politiques et aux pratiques exemplaires reconnues, avait :

- élaboré des plans au niveau de l'Agence pour contribuer au réseau national d'AMP;
- établi des AMP (appelées aires marines nationales de conservation);
- géré des AMP.

3.56 Nous avons examiné des documents clés tels que des politiques, des stratégies, des études scientifiques et des rapports. Nous avons eu des entretiens avec des intervenants clés et des représentants de Parcs Canada à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux de l'Agence.

Le plan de Parc Canada visant à contribuer au réseau national d'AMP demeure incomplet

3.57 Le processus suivi par Parcs Canada pour établir des AMP comporte les cinq étapes suivantes :

- étape 1a — réalisation d'une analyse régionale pour désigner des aires représentatives provisoires dans la région marine;
- étape 1b — réalisation d'études sur le terrain par les fonctionnaires de Parcs Canada en vue de confirmer les aires représentatives dans la région marine;
- étape 2a — rédaction d'un rapport de sélection qui recommande l'aire représentative préférée en vue de la protection dans la région marine;
- étape 2b — reconnaissance officielle par la haute direction d'une aire préférée en tant qu'AMP candidate;
- étape 3 — réalisation d'une évaluation de faisabilité détaillée, ce qui comprend des consultations publiques;
- étape 4 — négociation d'accords avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones, si nécessaire, qui énoncent les conditions dans lesquelles seront établies et gérées les AMP;
- étape 5 — établissement d'une nouvelle AMP conformément à la loi.

3.58 L'Agence a réalisé des progrès importants dans la planification des AMP. En effet, elle a défini et cartographié 29 régions marines aux caractéristiques biologiques et océanographiques distinctes et prévoit établir des AMP représentatives de chacune de ces régions. Jusqu'à présent, elle a défini les aires marines représentatives provisoires (étape 1a) au sein de 28 des 29 régions, et sélectionné des sites candidats dans 14 des régions marines (étape 2b). La pièce 3.8 montre les progrès accomplis par l'Agence dans l'établissement d'AMP.

3.59 En dépit de ces progrès, le plan de Parcs Canada visant à représenter chacune de ses régions marines et à contribuer au réseau national d'AMP reste incomplet. L'Agence n'a pas encore désigné les sites candidats dans 15 des régions marines.

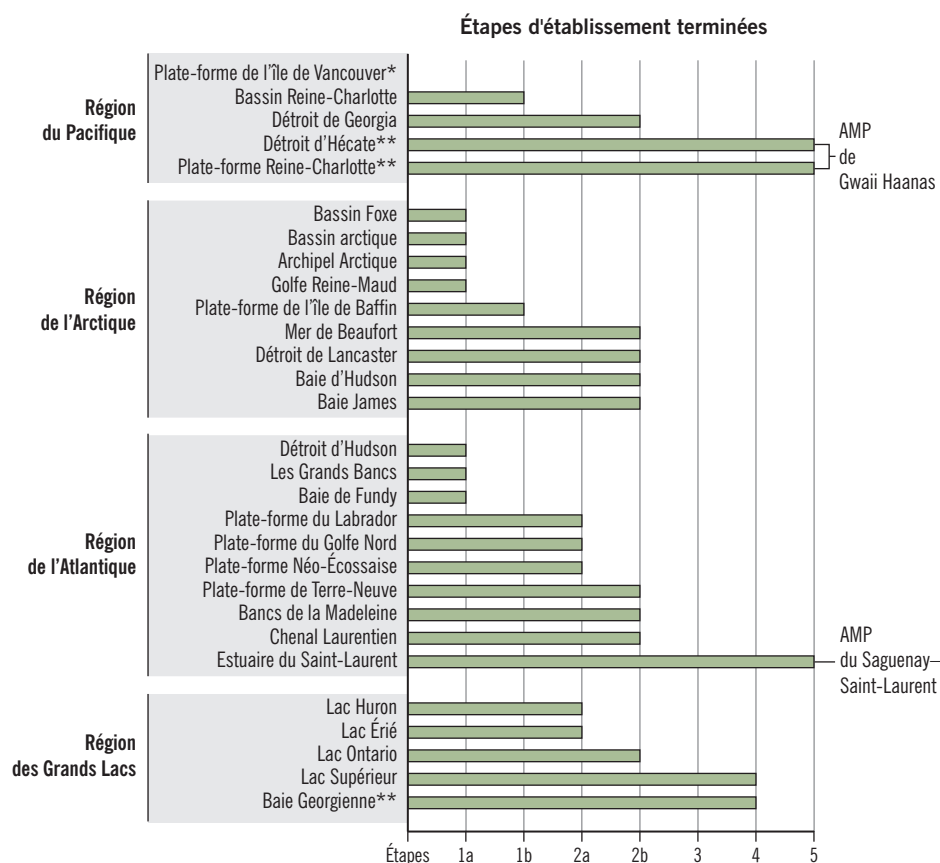
3.60 La *Politique sur les aires marines nationales de conservation* de 1994 de Parcs Canada et la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* exigent de l'Agence qu'elle définisse et sélectionne des AMP qui sont les plus représentatives de la région marine et, dans la mesure du possible, dans leur état naturel. Nous avons examiné

les études réalisées par Parcs Canada depuis l'entrée en vigueur de la *Politique*. Nous avons constaté que l'Agence avait bien désigné et sélectionné les AMP conformément aux textes de loi et à ses politiques. Elle mène des études sur les caractéristiques géologiques, océanographiques et biologiques ainsi que sur l'impact des activités humaines pour repérer les zones qui sont représentatives de la région marine. De plus, elle réalise d'autres études pour évaluer ces sites et choisir celui qui sera l'AMP candidate.

Parcs Canada a respecté les exigences législatives concernant l'établissement d'aires marines protégées

3.61 Une fois les sites candidats sélectionnés, Parcs Canada doit obtenir l'autorisation ministérielle avant de procéder à l'évaluation de faisabilité et, à terme, à l'établissement de nouvelles AMP. Deux évaluations de faisabilité ont été achevées, et trois autres sont en cours. Parcs Canada sollicite la participation d'intervenants dans ces processus. Lorsqu'une

Pièce 3.8 Les AMP établies par Parcs Canada représentent 3 de ses 29 régions marines



* L'étape 1a n'est pas terminée.

** L'étape 3 (évaluation de faisabilité) n'a pas été suivie pour ces régions marines puisque des accords visant à établir des AMP dans ces régions existaient déjà.

évaluation est terminée, les gouvernements concernés, et, dans certains cas, les peuples autochtones détermineront si l'appui des collectivités et des intervenants est suffisant pour considérer faisable la création d'une AMP. Un appui massif est vu comme un important indicateur de succès; il favorise la conformité à long terme aux restrictions en matière de zonage pouvant être imposées dans les AMP. L'Agence Parcs Canada a déclaré qu'elle ne procédera pas à une étude de faisabilité si le soutien des provinces ou des territoires est insuffisant. Si les consultations révèlent la faisabilité de l'établissement des AMP proposées, alors Parcs Canada peut conclure des accords officiels dans lesquels sont énoncées les modalités de la création et de la gestion des AMP.

3.62 Nous avons constaté que Parcs Canada avait établi deux AMP conformément à la loi, lesquelles couvrent trois de ses régions marines (Saguenay–Saint-Laurent et Gwaii Haanas, qui chevauche deux régions marines). L'Agence a également négocié des accords en vue de la création de deux autres AMP dans les Grands Lacs (le parc marin national du Canada Fathom Five et l'aire marine nationale de conservation du lac Supérieur). Gwaii Haanas est la première et la seule AMP à être désignée en vertu de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*. Nous avons constaté que cette AMP avait été établie conformément aux exigences prévues par cette loi. La pièce 3.9 résume le processus d'établissement de l'AMP de Gwaii Haanas et décrit les consultations et les compromis qui sont intervenus lors de sa création.

3.63 Bien que des accords aient été négociés pour les deux nouvelles AMP dans les Grands Lacs, ces aires n'ont pas encore été désignées aux termes de la loi, et, par conséquent, on ne peut les protéger en édictant ou en appliquant des règlements de zonage. Toutefois, l'Agence a indiqué que, puisque les accords lui permettent de mener des activités de développement opérationnel, et notamment d'élaborer des plans directeurs, elle considère que ces sites sont des AMP bien établies.

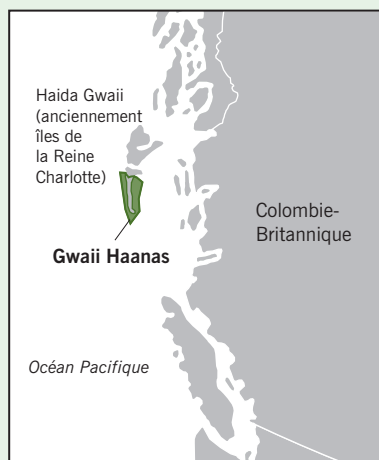
3.64 L'Agence n'a pas d'échéancier pour l'établissement d'AMP dans chacune de ses 29 régions marines. Cependant, elle a pris des engagements à court terme. Par exemple, en 2002, elle s'était engagée à établir cinq nouvelles AMP au plus tard en 2007. Or, aucune AMP n'a été établie conformément à la loi au cours de cette période. En 2010, l'Agence a révisé son objectif et a visé la création de quatre AMP avant mars 2013, même si elle avait déjà déclaré en avoir créé quatre. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, les deux AMP des Grands Lacs n'ont pas encore été officiellement désignées conformément aux textes de loi, et, par conséquent, on ne peut les protéger en promulguant ou en appliquant des règlements de zonage.

Parcs Canada n'a pas systématiquement surveillé ou géré ses aires marines protégées

3.65 Aux termes de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, un plan directeur provisoire décrivant les objectifs de gestion et un plan de zonage doivent être déposés devant chaque chambre du Parlement lors de l'établissement d'une AMP en vertu de la loi. Un plan directeur provisoire de l'AMP de Gwaii Haanas a été déposé en 2010, et le plan définitif devrait être terminé en 2015. La *Loi sur le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent* (entrée en vigueur en 1998) exige un réexamen du plan directeur au chapitre de la protection des ressources, du zonage et des modalités d'utilisation du parc par les visiteurs au moins tous les sept ans. Le *Guide pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada* de 2008 énonce les exigences en matière de contenu pour les plans de gestion. Dans le cas du parc marin du Saguenay–Saint-Laurent, le plan directeur a été élaboré en 1995, avant sa création, puis a été révisé 15 ans plus tard, soit en 2010. Ce dernier répond aux exigences législatives et politiques.

Pièce 3.9 Parcs Canada gère la réserve d'aire marine nationale de conservation et le site du patrimoine haïda Gwaii Haanas conjointement avec la nation haïda

Les accords de partenariat ont mené à une entente de gestion participative unique pour l'AMP de Gwaii Haanas, dont le nom officiel est réserve d'aire marine nationale de conservation et site du patrimoine haïda Gwaii Haanas. Le Canada et la nation haïda ont signé un accord visant la gestion participative des



Aire marine protégée de Gwaii Haanas

Source : Parcs Canada

zones terrestres de Gwaii Haanas en 1993, et un autre visant les zones marines en 2010.

Avant la création de l'AMP de Gwaii Haanas en 2010, Parcs Canada et le Conseil de la nation haïda ont mené conjointement des études scientifiques approfondies et se sont basés sur des données scientifiques, culturelles et socioéconomiques pour orienter la prise de décisions dans le processus de planification de la zone Gwaii Haanas.

L'Agence a examiné les pratiques exemplaires à l'échelle internationale et s'est fondée sur les conseils de chercheurs canadiens pour déterminer que la protection complète de 30 % de la superficie couverte par l'AMP de Gwaii Haanas serait un point de départ optimal pour orienter les consultations sur le zonage. La nation haïda a recommandé de protéger complètement environ 23 % de la superficie totale. La superficie bénéficiant d'une protection complète a été réduite à 10 % d'après des considérations socioéconomiques et des consultations, avant d'être rétrécie



Un tiers de la population d'otaries de la Colombie-Britannique vit dans l'archipel Haida Gwaii.

Photo : Parcs Canada/Debbie Gardiner

davantage dans le plan de zonage provisoire à 3 %. Selon Parcs Canada, ces 3 % englobent des zones écologiques d'importance dont la protection n'entraînera pas de répercussions considérables sur le secteur des pêches ou d'autres groupes d'intervenants. La zone de protection complète ne sera pas entièrement définie avant l'achèvement du plan de zonage, prévu en 2015.

3.66 Parcs Canada administre un règlement sur les activités marines (principalement l'observation des baleines) dans le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent. L'Agence a rédigé un plan de zonage en collaboration avec le gouvernement du Québec. Toutefois, comme ce plan n'est pas encore imposé par la *Loi*, Parcs Canada ne dispose pas encore des moyens réglementaires pour l'appliquer. D'autres questions demeurent à résoudre, depuis l'accès aux propriétés privées jusqu'à l'exploitation commerciale des poissons. Nous avons examiné l'approche de gestion du parc marin du Saguenay–Saint-Laurent et documenté nos observations (voir la pièce 3.10).

3.67 La capacité de mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs établis fait partie intégrante de la gestion des AMP. L'Agence s'était engagée en 2003 à élaborer un ensemble d'indicateurs marins de base et des protocoles de surveillance, mais cela n'a pas encore été fait. Un rapport sur le parc marin Saguenay–Saint-Laurent a été préparé en 2007, mais l'absence de mesures de rendement empêche Parcs Canada d'évaluer objectivement la santé du parc ou de comparer les résultats obtenus aux objectifs établis. Un rapport sur l'état de santé de l'AMP de Gwaii Haanas ainsi que sur l'atteinte des résultats prévus devrait être déposé au cours de l'exercice 2013-2014.

Pièce 3.10 Parcs Canada fait la promotion de la gérance environnementale dans le cadre de sa stratégie de mise en œuvre du plan directeur du parc marin du Saguenay–Saint-Laurent

Le gouvernement du Canada et la province de Québec ont établi conjointement le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent en 1998, notamment pour répondre aux préoccupations des collectivités concernant la santé de la population résidente de bélugas et de son habitat.

Parcs Canada met en œuvre le plan directeur du parc en partie en faisant la promotion de la gérance environnementale. Par exemple, Parcs Canada fait partie de l'Alliance Éco Baleine, un groupe composé de gestionnaires de parcs, de chercheurs et de membres de l'industrie. Ce groupe

a élaboré une charte de pratiques écoresponsables pour l'observation des baleines. Presque toutes les entreprises d'excursion en mer ont signé la charte et se sont engagées à réduire leur impact sur l'environnement et les mammifères marins.



AMP du parc marin du Saguenay–Saint-Laurent
Source : Parcs Canada



L'observation des baleines est une activité touristique importante dans la région du Saguenay.
Photo : Parcs Canada/J.-L. Provencher

3.68 Par conséquent, nous avons constaté que, bien que l'Agence fasse rapport sur ses progrès dans l'établissement d'AMP, elle n'est pas encore en mesure d'évaluer la santé écologique des AMP qu'elle a établies par rapport aux résultats prévus.

3.69 Selon la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, Parcs Canada doit gérer ses AMP de manière à permettre leur utilisation durable, du point de vue écologique, et à assurer une protection grâce à différents types de zonage dans les AMP. Toutefois, l'Agence n'a pas de guide pratique officiel qui explique comment évaluer et mettre en œuvre l'utilisation durable, du point de vue écologique, dans ses AMP.

3.70 Recommandation — Parcs Canada devrait se doter d'un guide pratique qui précise comment évaluer et mettre en œuvre l'utilisation durable, du point de vue écologique, de ses AMP.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. En 2012, Parcs Canada a établi une unité de Politique marine qui mènera l'élaboration des orientations à suivre pour la gestion efficace des aires marines nationales de conservation (le terme utilisé par Parcs Canada pour les aires marines protégées). Une des priorités de cette nouvelle unité est d'exprimer clairement la vision commune de l'Agence du concept « d'utilisation écologiquement viable », un concept clé pour la gestion et l'évaluation des aires marines nationales de conservation. L'expression de ce concept formera alors le fondement du développement de lignes directrices nationales pour le zonage, la surveillance et les rapports des aires marines nationales de conservation. Il appuiera également le processus d'établissement en facilitant la communication de ce concept aux intervenants et aux partenaires.

Engagements pris dans le cadre de la Stratégie fédérale de développement durable

Les entités n'ont pas atteint les objectifs qu'elles devaient atteindre aux termes de la Stratégie fédérale de développement durable en ce qui a trait aux aires marines protégées

3.71 La Stratégie fédérale de développement durable du gouvernement du Canada, publiée en 2010, comprend des engagements liés aux aires marines protégées (AMP) qui devaient être remplis au plus tard en 2012. Nous avons comparé les résultats de nos travaux d'audit aux engagements de la Stratégie qui visent Pêches et Océans Canada et Parcs Canada. Nous avons constaté qu'un seul objectif avait été atteint en grande partie, à la fin de notre période d'audit (voir la pièce 3.11).

Pièce 3.11 Les entités n'ont pas respecté leurs engagements pris dans le cadre de la Stratégie fédérale de développement durable

Engagements pris dans le cadre de la Stratégie fédérale de développement durable	Nos observations	Progrès
Pêches et Océans Canada		
Élaborer un réseau fédéral-provincial-territorial d'AMP d'ici 2012	Pêches et Océans Canada n'a pas élaboré de plan pour la création d'un réseau d'AMP. Un cadre a été élaboré pour orienter la conception d'un réseau d'AMP.	Engagement non respecté
Établir des indicateurs et préparer des ébauches de plans de surveillance pour les AMP existantes d'ici 2012	Le Ministère a désigné des indicateurs pour six de ses huit AMP, a élaboré des plans de surveillance pour trois d'entre elles et y mène une surveillance systématique.	Engagement respecté pour l'essentiel
Entre 2007 et 2012, établir six nouvelles AMP en vertu de la <i>Loi sur les océans</i>	Depuis 2007, le Ministère a établi seulement deux AMP (mont sous-marin Bowie et Tarium Niriyutait). Il travaille actuellement à la désignation de huit AMP potentielles.	Engagement non respecté
Parcs Canada		
Réaliser des évaluations de faisabilité pour deux aires marines nationales de conservation potentielles d'ici 2012	Parcs Canada n'a pas réalisé d'évaluations de faisabilité entre 2010 et la fin de notre période d'audit.	Engagement non respecté
Élaborer un cadre national de zonage pour le programme d'aires marines nationales de conservation d'ici 2012	Parcs Canada vise maintenant d'achever le cadre de zonage d'ici 2013, conformément à son plan d'entreprise actuel.	Engagement non respecté

Conclusion

3.72 Bien que des travaux d'envergure aient été entrepris pour désigner les écosystèmes marins qui nécessitent une protection, nous concluons que Pêches et Océans Canada et Parcs Canada n'ont pas planifié, établi et géré un réseau d'aires marines protégées (AMP) conformément à leur mandat législatif, à leurs politiques et aux pratiques exemplaires afin de conserver et de protéger la biodiversité marine du Canada et d'atteindre les objectifs internationaux du pays dans le cadre de la *Convention sur la diversité biologique*. Par conséquent, la biodiversité marine du Canada reste en péril, et, par le fait même, la prospérité de nombreuses collectivités côtières du Canada dont l'économie repose sur les ressources marines demeure menacée.

3.73 Les deux entités ont encore beaucoup de travail à accomplir. Pêches et Océans Canada doit terminer le plan pour la création du réseau national d'AMP du Canada, dans lequel il doit indiquer ce qui a été fait par les autres instances fédérales et provinciales et ce qui reste à faire en vue d'établir des réseaux d'AMP fonctionnels dans les 13 biorégions, y compris sa propre contribution à ces réseaux. Dans le cas de sa contribution à un réseau national, Parcs Canada doit désigner des sites candidats dans 15 autres régions marines et établir des AMP dans 26 de ses 29 régions marines où cela n'a pas encore été fait.

3.74 Une amélioration continue des pratiques et des processus de gestion augmentera la capacité du gouvernement à conserver et à protéger la biodiversité marine du Canada et à surveiller l'efficacité des AMP, à savoir si elles permettent d'atteindre les résultats désirés. Toutefois, vu le déclin marqué de la productivité marine et le faible degré de protection des zones marines au Canada, la lenteur des progrès accomplis au cours des deux dernières décennies en vue de l'établissement d'un réseau national d'AMP constitue un problème qu'il faut résoudre. Il faut tirer des leçons des expériences passées et explorer des approches novatrices, comme celles adoptées par d'autres pays ou instances. Il est également nécessaire de déterminer si les ressources humaines et financières allouées à cet effort sont suffisantes pour accomplir le travail en temps utile. Au rythme actuel, il faudra des dizaines d'années pour que le Canada établisse un réseau d'AMP entièrement fonctionnel et atteigne l'objectif de conservation de 10 % des zones marines, fixé en 2010 aux termes de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique.

À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau du vérificateur général a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si Pêches et Océans Canada et Parcs Canada avait planifié, établi et géré un réseau d'aires marines protégées (AMP) conformément à leur mandat législatif, à leurs politiques et aux pratiques exemplaires reconnues afin de conserver et de protéger la biodiversité marine du Canada et de permettre au Canada de respecter les engagements internationaux qu'il a pris dans le cadre de la *Convention sur la diversité biologique*.

Étendue et méthode

Les entités examinées aux fins de l'audit étaient Pêches et Océans Canada et Parcs Canada.

Nous avons examiné les activités de coordination et de planification menées par Pêches et Océans Canada en vue de l'élaboration d'un plan pour la création d'un réseau national d'AMP. L'étendue comprenait un examen des méthodes de planification utilisées, des consultations entre les ministères, des plans existants et des documents à l'appui.

Nous avons également examiné les activités de planification entreprises par Pêches et Océans Canada et Parcs Canada en vue d'élaborer leurs plans ministériels. L'étendue comprenait un examen des méthodes de planification utilisées, des plans existants et des documents à l'appui.

Nous avons examiné si Pêches et Océans Canada et Parcs Canada avaient élaboré et suivi leurs méthodes d'établissement des AMP, notamment les trois étapes clés du processus d'établissement des AMP : obtenir des données pour la prise de décisions, consulter les principaux intervenants et désigner les AMP. Nous avons axé notre examen sur deux des AMP établies dernièrement puisqu'elles devaient être les plus représentatives du rendement et des récentes pratiques de gestion.

Enfin, nous avons examiné la gestion et la surveillance des AMP établies par Pêches et Océans Canada et Parcs Canada. Nous avons examiné si les deux entités avaient élaboré des plans de gestion ou plans directeurs qui reflètent les directives ministérielles pour les dix AMP créées aux fins de protection des zones marines (huit par Pêches et Océans Canada et deux par Parcs Canada). Dans le cas des questions plus précises sur la mise en œuvre des plans de gestion, le suivi et les rapports sur les résultats, nous avons axé notre examen sur deux AMP établies depuis suffisamment longtemps pour permettre aux entités de mettre en œuvre les plans, de suivre les résultats obtenus et d'en faire rapport.

Au cours de l'audit, en plus d'examiner les documents à l'appui, nous avons eu des entretiens avec des personnes clés à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux des deux entités. Nous avons également eu des entretiens avec les principaux intervenants.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont planifié, établi et géré un réseau d'AMP conformément à leur mandat législatif, à leurs politiques et aux pratiques exemplaires reconnues afin de conserver et de protéger la biodiversité marine du Canada et de permettre au Canada de respecter les engagements internationaux qu'il a pris dans le cadre de la <i>Convention sur la diversité biologique</i>, nous avons utilisé les critères suivants :	
Pêches et Océans Canada	
Pêches et Océans Canada, en collaboration avec Parcs Canada et les intervenants concernés, a coordonné l'élaboration d'un plan national pour la création d'un réseau d'AMP, conformément à son mandat législatif, à ses politiques et aux pratiques exemplaires reconnues en vue de conserver et de protéger la biodiversité marine du Canada et de permettre au Canada de respecter ses engagements internationaux. (Sources : 1, 2, 3, 4, 5 et 17)	1. <i>Loi sur les océans</i> , entrée en vigueur en 1997 2. Pêches et Océans Canada, <i>Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada</i> , 2011 3. Gouvernement du Canada, <i>Stratégie fédérale sur les aires marines protégées</i> , 2005 4. Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Environnement Canada, <i>Guide fédéral sur la planification concertée des aires marines protégées</i> , 2009
Pêches et Océans Canada a élaboré des plans et des programmes ministériels pour contribuer au réseau national d'AMP conformément à son mandat législatif, à ses politiques et aux pratiques exemplaires reconnues. (Sources : 1, 2, 6, 7 et 8)	5. Union internationale pour la conservation de la nature, <i>Establishing Resilient Marine Protected Area Networks— Making it Happen</i> , 2008 6. Pêches et Océans Canada, <i>Cadre stratégique et opérationnel relatif aux zones de protection marines créées en vertu de la Loi sur les océans — Guide du praticien</i> , 2009
Pêches et Océans Canada a établi des AMP conformément à son mandat législatif et à ses politiques. (Sources : 1, 2, 5, 6 et 9)	7. Pêches et Océans Canada, <i>Identification des zones d'importance écologique et biologique</i> (Rapport sur l'état des écosystèmes 2004/006 du Secrétariat canadien de consultation scientifique)
Pêches et Océans Canada gère actuellement les AMP conformément à son mandat législatif et à ses politiques. (Sources : 6, 9 et 14)	8. Pêches et Océans Canada, <i>Identification des espèces et des attributs des communautés d'importance écologique</i> (Avis scientifique 2006/041 du Secrétariat canadien de consultation scientifique)
Parcs Canada	
Parcs Canada a élaboré des plans et des programmes au niveau de l'Agence pour contribuer au réseau national d'AMP conformément à son mandat législatif, à ses politiques et aux pratiques exemplaires reconnues. (Sources : 2, 4, 10, 11 et 12)	9. Pêches et Océans Canada, <i>Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marines</i> , 1999 10. <i>Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada</i> , 2002
Parcs Canada a établi des AMP conformément à son mandat législatif et à ses politiques. (Sources : 2, 5, 10, 11 et 15)	11. Parcs Canada, <i>Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada, Politique sur les aires marines nationales de conservation</i> , 1994
Parcs Canada gère des AMP conformément à son mandat législatif et à ses politiques. (Sources : 10, 11, 12, 13, 14 et 16)	12. <i>Loi sur l'Agence Parcs Canada</i> , 1998 13. Parcs Canada, <i>Guide de planification pour l'élaboration des plans directeurs</i> , 2008 14. Commission mondiale des aires protégées, <i>Guidelines for Management Planning of Protected Areas</i> , 2003 15. Parcs Canada, <i>Plan de réseau des aires marines nationales de conservation du Canada</i> , 1995 16. <i>Loi sur le parc marin du Saguenay — Saint-Laurent</i> , 1997 17. Nations Unies, <i>Convention sur la diversité biologique</i> , 1992

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période comprise entre avril 2004 et avril 2012. Plusieurs aires marines protégées ont été établies et des documents d'orientation clés, en particulier le *Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada*, ont été publiés par le gouvernement fédéral au cours de cette période. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 28 août 2012.

Équipe d'audit

Directeur principal : Andrew Ferguson

Directeur : George Stuetz

Amélie Beaupré-Moreau

Erika Boch

Marie Duchaine

Nicole Hutchinson

Teddy Sham

Erin Windatt

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 3 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
La création des aires marines protégées	
<p>3.34 Pêches et Océans Canada et Parcs Canada devraient déterminer les services écosystémiques, ou écoservices, précis que fournissent les AMP existantes et proposées et évaluer leur valeur de manière à ce que la population canadienne et les décideurs du gouvernement fédéral soient mieux informés sur les avantages et les coûts qui y sont liés. (3.24-3.33)</p>	<p>Réponse de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Compte tenu de la complexité de la méthodologie employée pour évaluer les écoservices et de la complexité des données scientifiques nécessaires pour réaliser une telle évaluation, une étude de cas sera entreprise en vue de tester les méthodologies existantes et de déterminer les types de données scientifiques et le niveau de détail requis pour illustrer les avantages des écoservices pour une zone de protection marine existante ou d'un écoservice commun aux zones de protection marine existantes. Les résultats de l'étude de cas associés au fruit de l'initiative interministérielle menée par le gouvernement sur l'évaluation des biens et des services écosystémiques et aux efforts internationaux (p. ex. le Système de comptabilité environnementale et économique des Nations Unies (SCEE); The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB); The Natural Capital Project) seront utilisés pour élaborer des directives qui permettront de déterminer et d'évaluer l'importance de certains écoservices associés aux zones de protection marine afin que les Canadiens et les décideurs du gouvernement soient mieux équipés pour comprendre les avantages et coûts s'y rapportant. Le ministère des Pêches et Océans améliorera ses analyses autant que possible et mettra tous les moyens en œuvre pour s'inspirer des valeurs des écoservices des études menées à l'étranger. Date de mise en œuvre : mars 2014.</p>

Recommandation	Réponse
	<p>Réponse de Parcs Canada — Recommandation acceptée. Dans le cas des aires marines protégées proposées, Parcs Canada continuera à considérer une gamme d'impacts et de bénéfices associés à la création de nouvelles aires marines nationales de conservation lors du processus d'établissement. En ce qui concerne les services écosystémiques, Parcs Canada élaborera des informations dans la mesure où elles permettront d'éclairer le processus d'évaluation de la faisabilité. Cependant, ce travail sera basé autant que possible sur les données disponibles afin de ne pas retarder indûment le processus d'établissement. Pour ses aires marines protégées existantes, Parcs Canada identifiera les services écosystémiques lors de l'élaboration des plans directeurs et, plus particulièrement des plans de zonage, où la préoccupation liée aux impacts et aux bénéfices de la mise en place de ces mesures de protection spéciales sont normalement abordées.</p>
<p>Aires marines protégées — progrès de Pêches et Océans Canada</p>	
<p>3.53 Pêches et Océans Canada a indiqué que les aires marines protégées (AMP) seront gérées de sorte que les activités économiques durables qui sont compatibles avec les objectifs de conservation des AMP soient permises grâce à l'établissement de zones différentes dans les AMP. Le Ministère devrait élaborer un guide pratique expliquant la façon dont ses fonctionnaires doivent évaluer les débouchés économiques pour déterminer s'ils sont compatibles avec les objectifs de conservation des AMP. (3.40-3.52)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada élaborera des lignes directrices opérationnelles décrivant une approche permettant de déterminer quelles activités sont compatibles avec les objectifs de conservation des zones de protection marine. Date de mise en œuvre : mars 2014.</p>

Recommandation	Réponse
Aires marines protégées — progrès de Parcs Canada	
<p>3.70 Parcs Canada devrait se doter d'un guide pratique qui précise comment évaluer et mettre en œuvre l'utilisation durable, du point de vue écologique, de ses AMP. (3.54-3.69)</p>	<p>Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. En 2012, Parcs Canada a établi une unité de Politique marine qui mènera l'élaboration des orientations à suivre pour la gestion efficace des aires marines nationales de conservation (le terme utilisé par Parcs Canada pour les aires marines protégées). Une des priorités de cette nouvelle unité est d'exprimer clairement la vision commune de l'Agence du concept « d'utilisation écologiquement viable », un concept clé pour la gestion et l'évaluation des aires marines nationales de conservation. L'expression de ce concept formera alors le fondement du développement de lignes directrices nationales pour le zonage, la surveillance et les rapports des aires marines nationales de conservation. Il appuiera également le processus d'établissement en facilitant la communication de ce concept aux intervenants et aux partenaires.</p>

