

*Directives opérationnelles
pour déterminer les « autres
mesures de conservation
efficaces par zone » dans le
milieu marin du Canada*



Objet

Les directives opérationnelles suivantes visent à fournir une approche uniforme et scientifique pour la détermination d'autres mesures de conservation efficaces par zone (AMCEZ) qui contribuent aux objectifs internationaux et nationaux de conservation des milieux marins du Canada, et pour la production de rapports sur ces mesures.

Respect des engagements internationaux du Canada

En 2010, lors de la 10^e réunion de la Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies à Aichi, au Japon, le Canada a accepté de se conformer à 20 objectifs internationaux en matière de biodiversité d'ici 2020¹. Selon l'objectif 11 d'Aichi :

D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin².

Cet engagement mondial a été confirmé en 2015 par le Programme de développement durable pour 2030 de l'Assemblée générale des Nations Unies dans le cadre de l'objectif 14³, qui consiste à « conserver et utiliser de façon durable les océans, les mers et les ressources marines pour le développement durable ».

L'objectif 14.5 reflète précisément l'objectif 11 d'Aichi : *conserver au moins 10 % des zones côtières et marines d'ici 2020, conformément au droit national et international et en fonction des meilleurs renseignements scientifiques disponibles.*

De plus, dans leur déclaration commune de 2016 sur les changements climatiques, l'énergie et le leadership dans l'Arctique, le premier ministre Trudeau et le président Obama ont réaffirmé leur engagement à atteindre l'objectif international de 10 pour cent de protection marine d'ici 2020. Les dirigeants se sont également engagés à dépasser cet objectif après 2020. Le gouvernement du Canada continuera de répondre aux besoins en matière de conservation après 2020 grâce à la création de

¹ Ces 20 cibles font partie du Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020. La cible 11 d'Aichi se retrouve sous le but stratégique C du Plan stratégique qui est de « augmenter la biodiversité en sauvegardant les écosystèmes, les espèces et la diversité génétique ». Le texte complet du Plan stratégique est disponible dans la Décision X/2 de la 10^e Conférence des Parties (<https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268>).

² <https://www.cbd.int/sp/targets/rationale/target-11/>

³ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg14>

réseaux d'aires marines protégées (AMP) dans les biorégions marines du Canada, où le pourcentage de couverture sera fondé sur les objectifs du réseau de la biorégion.

Engagement national du Canada

En 2015, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (avec la participation des groupes autochtones et des intervenants) ont élaboré les *Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020*. Ces buts et objectifs reflètent les objectifs d'Aichi :

L'objectif 1 du Canada est le suivant : D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières sont conservées au moyen de réseaux d'aires protégées et d'autres mesures de conservation efficaces par zone⁴.

Également en 2015, les lettres de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne et du ministre de l'Environnement et du Changement climatique renforçaient l'engagement à respecter l'objectif de 2020, en ajoutant une cible provisoire pour faire passer la protection des zones marines et côtières à 5 pour cent d'ici 2017 :

« ... accroître la proportion de zones marines et côtières protégées du Canada – à 5 % d'ici 2017 et à 10 % d'ici 2020 – grâce à de nouveaux investissements en matière de science et de consultation des collectivités⁵ ».

Le budget fédéral de 2016 prévoit un financement de 81,3 millions de dollars sur cinq ans consenti à Pêches et Océans Canada et à Ressources naturelles Canada pour appuyer les activités de conservation marine. Le budget accorde également un montant de 42,4 millions de dollars à l'Agence Parcs Canada et à Ressources naturelles Canada pour poursuivre les travaux relatifs à la désignation de parcs nationaux et d'aires marines nationales de conservation.

Approche du gouvernement du Canada pour atteindre ses objectifs de conservation marine (OCM)

En juin 2016, le Canada a annoncé un plan en cinq points pour atteindre ses objectifs nationaux et internationaux de conservation marine :

1. Terminer ce qui a été commencé – Faire progresser les travaux déjà en cours pour des aires qui en sont à diverses phases de protection, incluant la proposition d'aire marine nationale de conservation du détroit de Lancaster, la proposition de réserve nationale de faune marine des îles Scott et cinq zones de

⁴ <http://www.biodivcanada.ca/default.asp?lang=Fr&n=9B5793F6-1>

⁵ <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-des-peches-des-oceans-et-de-la-garde-cotiere-canadienne>

protection marine relevant de la *Loi sur les océans* : les récifs d'éponges siliceuses du détroit d'Hécate et du détroit de la Reine-Charlotte, Anguniaqvia Niqiyuam, le chenal Laurentien, le banc de Sainte-Anne et le banc des Américains;

2. Protéger les zones vierges – Établir de nouvelles zones de protection marine de grande ampleur en vertu de la *Loi sur les océans* dans les zones vierges extracôtières;
3. Protéger les zones qui subissent des pressions – Établir d'autres zones de protection marine relevant de la *Loi sur les océans* dans les zones soumises à une pression d'origine anthropique, par exemple dans les zones où nous procédons déjà à l'établissement d'un réseau d'aires marines protégées;
4. **Faire progresser d'autres mesures de conservation efficaces par zone – Cerner d'« autres mesures de conservation efficaces par zone », nouvelles ou actuelles, telles que les fermetures de pêches, notamment pour protéger les concentrations d'éponges et de coraux vulnérables;**
5. Établir plus rapidement des zones de protection marines – Examiner la possibilité de mettre à jour la *Loi sur les océans* afin de faciliter le processus de désignation des zones de protection marine sans toutefois négliger la recherche scientifique et la possibilité pour le public de donner son point de vue.

Fondement des directives opérationnelles

Les directives opérationnelles de Pêches et Océans Canada sur les AMCEZ ont été, et continueront d'être guidées par les discussions nationales et internationales visant à définir l'expression tenues dans le cadre du groupe de travail de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) sur les AMCEZ⁶, de l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (OSASTT) de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et du Conseil canadien des aires écologiques⁷.

Les directives opérationnelles actuelles tiennent également compte d'un rapport de consultation scientifique du Secrétariat canadien de consultation scientifique (SCCS)⁸

⁶ <https://www.iucn.org/fr/node/27250>

⁷ <http://www.ccea.org/aichi-target-11-guidance/>

⁸ MPO (2016). *Directives sur la détermination d'« autres mesures de conservation efficaces par zone » dans les eaux côtières et marines du Canada*. Secr. can. de consult. sci. du MPO, Avis sci. 2016/002. Tiré de http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/Publications/SAR-AS/2016/2016_002-fra.html.

qui résume un ensemble de caractéristiques et de facteurs pouvant être utilisés pour déterminer si une mesure de gestion par zone⁹ est susceptible d'offrir des avantages en matière de conservation de la biodiversité.

Selon l'avis scientifique du SCCS, pour établir si une zone peut présenter des avantages en matière de conservation de la biodiversité, il faut d'abord déterminer si la zone possède des limites clairement définies et sera en place à long terme. Les autres considérations incluent :

- l'objectif de gestion de la zone, sa taille et son niveau de protection;
- les modalités de gestion des eaux périphériques de la zone;
- le degré de protection des habitats importants et diversifiés au sein de la zone;
- le degré de connexion des zones les unes avec les autres (p. ex., entre une zone protégeant l'habitat d'alimentation d'une espèce et une autre zone protégeant l'habitat de reproduction de cette même espèce).

De plus, la probabilité qu'une zone offre des avantages en matière de conservation de la biodiversité s'accroît à mesure qu'augmente le nombre d'espèces ou d'habitats bénéficiant d'avantages directs ou indirects.

Les AMCEZ pour la conservation marine font également l'objet de discussions au sein du Groupe de travail sur les océans du Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture, et seront traitées dans le rapport de 2017 sur le réseau d'aires marines protégées à l'intention des ministres.

⁹ « Mesure de gestion par zone » est un terme général désignant toute mesure spatialement définie visant à atteindre un ou plusieurs objectifs. Toutes les mesures de gestion par zone ne sont pas des aires marines protégées (AMP) ou des AMCEZ, mais toutes les AMP et toutes les AMCEZ, en revanche, sont nécessairement des mesures de gestion par zone.

Directives opérationnelles pour déterminer les AMCEZ pour la conservation marine

À l'heure actuelle, il a été établi que le Canada protège environ 1 % de son milieu marin et côtier au moyen d'AMP. Cette orientation opérationnelle a été élaborée pour déterminer la superficie supplémentaire protégée par les AMCEZ.

Les directives opérationnelles pour déterminer les AMCEZ pour la conservation marine comportent cinq critères généraux, et recommandent que chaque mesure satisfasse à l'**ensemble** des cinq critères pour être considérée comme une AMCEZ pour la conservation marine.

1. Définition claire de l'emplacement géographique

La mesure doit s'appliquer dans une zone spatialement définie. Ce critère tient compte des définitions de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) relatives à la claire définition de l'emplacement géographique¹⁰¹¹.

2. Objectifs de conservation ou de gestion des stocks

La mesure doit comporter un objectif de conservation ou de gestion des stocks ET renvoyer directement à au moins une espèce d'importance régionale ou un habitat important pour la conservation de la biodiversité.

Les objectifs de conservation et de gestion des stocks ont une base biologique ou écologique. Renvoyer directement à un habitat important ou à une espèce importante permet de s'assurer que les décisions de gestion sont étroitement liées à cette composante écologique.

Les habitats importants pour la conservation de la biodiversité peuvent¹² :

- être uniques ou rares;

¹⁰ Dudley, N. (éditeur). (2008). *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*. Gland, Suisse : UICN. Tiré de https://cmsdata.iucn.org/downloads/guidelines_for_applying_protected_area_management_categories.pdf. Voir page 8.

¹¹ L'habitat essentiel désigné en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* répond à ce critère lorsque l'emplacement d'au moins une caractéristique de l'habitat essentiel demeure stable dans le temps et dans l'espace. Il s'agit de zones où les limites indiquées correspondent exactement à des emplacements précis des éléments de l'habitat essentiel (p. ex., des marais et des canyons extracôtiers, des récifs ou des zones de remontée des eaux).

¹² Les caractéristiques écologiques en question sont tirées des critères des zones d'importance écologique et biologique (ZIEB) cités dans : CDB (2008). *Report of the Expert Workshop on Ecological Criteria and Biogeographic Classification Systems for Marine Areas in Need of Protection*. [Rapport sur l'atelier d'experts consacré aux critères écologiques et aux systèmes de classification biogéographique des zones marines nécessitant une protection]. Tiré du site Web <http://www.gobi.org/Library/meetings-and-conferences/cbd-expert-workshop-azores-2007>. Voir l'annexe II.

- avoir une importance particulière pour le cycle de vie d'une espèce;
- avoir une importance pour des espèces menacées, en déclin ou en voie de disparition, ou pour leur habitat;
- être vulnérables, fragiles ou avoir un rétablissement lent;
- avoir une productivité biologique supérieure à celle des autres aires;
- avoir une diversité biologique supérieure à celle des autres aires;
- être des zones vierges.

Les espèces importantes à l'échelle régionale sont¹³ :

- des espèces d'importance écologique¹⁴;
- des espèces rares ou en déclin¹⁵;
- des espèces visées par la pêche commerciale, récréative ou autochtone;
- des espèces répertoriées dans les objectifs de gestion intégrée des océans ou dans les objectifs du réseau d'AMP;

3. Présence de composantes écologiques d'intérêt

Les *composantes écologiques d'intérêt* sont les espèces et les habitats qui sont conservés dans une mesure.

Pour qu'une mesure réponde à ce critère, la mesure doit contenir au moins deux composantes écologiques d'intérêt : un habitat important pour la conservation de la biodiversité ET une espèce d'importance régionale qui utilise l'habitat.¹⁶

Cette exigence est déjà atteinte dans les cas où l'objectif de conservation ou de gestion des stocks fait référence à un habitat important pour la conservation de la biodiversité ET à une espèce d'importance régionale qui utilise l'habitat. Si tel n'est pas le cas, il sera nécessaire de déterminer une autre composante écologique d'intérêt. Les exemples suivants permettent d'illustrer ce point :

Exemple 1 – La composante écologique d'intérêt définie dans l'objectif de la mesure est un habitat important pour la conservation de la biodiversité :
Il doit y avoir une espèce d'importance régionale qui utilise l'habitat important

¹³ Dans certains cas, il pourrait être approprié de cibler une partie précise du cycle biologique d'une espèce à titre d'*espèce d'importance régionale*. Il y aura une évaluation au cas par cas.

¹⁴ Le terme est défini ici : MPO (2007). *Document d'orientation pour l'établissement des priorités en matière de conservation et la formulation d'objectifs de conservation pour les zones étendues de gestion des océans*. Secr. can. de consult. sci. du MPO, Avis sci. 2007/010. Tiré de : http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas/Csas/etat/2007/SAR-AS2007_010_f.pdf.

¹⁵ MPO (2007) *Voir la note précédente*.

¹⁶ Sous réserve de la disponibilité des données, il faut tenir compte de la taille de la zone que vise la mesure de gestion par zone ainsi que de l'aire de répartition de l'espèce et de l'habitat importants au sein de cette zone, et il faut déterminer si la zone qui fait l'objet de la mesure de gestion est assez grande pour fournir des avantages en matière de conservation de la biodiversité à l'habitat et à l'espèce.

dans la zone couverte par la mesure. L'espèce doit être désignée comme une composante écologique d'intérêt aux fins de l'évaluation de la mesure par rapport aux critères.

Exemple 2 – La composante écologique d'intérêt définie dans l'objectif de la mesure est une espèce d'importance régionale : Il doit y avoir un habitat important pour la conservation de la biodiversité (qui est utilisé par l'espèce importante) dans la zone couverte par la mesure. L'habitat doit être désigné comme une composante écologique d'intérêt aux fins de l'évaluation de la mesure par rapport aux critères.

4. Mise en œuvre à long terme

La mesure doit :

- être implantée au moyen de lois et de règlements; ou
- ne pas être implantée au moyen de lois et de règlements **mais** être étayée par des données probantes indiquant clairement qu'elle est conçue pour le long terme (au moins 25 ans)¹⁷.

Les mesures identifiées comme des AMCEZ seront gérées à l'aide d'une approche de gestion adaptative à long terme et devraient être en place toute l'année, pour un minimum de 25 ans, en vue d'appuyer des avantages à long terme en matière de conservation de la biodiversité¹⁸. Ce critère ne devrait pas être considéré comme étant une date d'expiration pour les AMCEZ. L'objectif sous-jacent est que toutes les AMCEZ déclarées soient en place indéfiniment et idéalement à perpétuité.

Étant donné que les conditions de permis et les dispositions variables de la *Loi sur les pêches* permettent de simplifier le retrait d'une mesure de gestion, toutes les fermetures des pêches établies par ces moyens ne sont pas considérées comme étant implantées au moyen de lois et de règlements et, par conséquent, elles doivent être étayées par des preuves indiquant clairement qu'elles sont conçues pour le long terme. Ces preuves prennent la forme d'un objectif de

¹⁷ Pour les mesures volontaires de gestion par zone, lorsque les activités sont techniquement autorisées d'un point de vue juridique, mais sont autoréglées par l'industrie, il doit exister des preuves de conformité pour que l'on puisse les considérer.

¹⁸ La durée minimale de 25 ans est conforme aux lignes directrices actuelles de l'UICN pour les zones qui ne font pas l'objet des règlements ou des lois relatifs aux aires protégées. Plus précisément, dans ses directives sur les aires protégées privées, l'Union internationale pour la conservation de la nature a indiqué que : « les aires protégées privées doivent démontrer une intention de conservation "à perpétuité" ou, à tout le moins, "à long terme" (au moins 25 ans). » (Sue Stolton, Kent H. Redford et Nigel Dudley. [2014]. *The Futures of Privately Protected Areas*. [L'avenir des zones de protection privées]. Gland, Suisse : UICN. Voir page 10. Tiré de <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PATRS-001.pdf>). Stolton et ses collaborateurs indiquent clairement que les efforts déployés doivent non seulement démontrer l'intention de conserver pendant au moins 25 ans, mais aussi de poursuivre la conservation au-delà de cette période.

gestion à long terme énoncé dans une publication officielle de l'autorité responsable¹⁹.

5. Conservation efficace des composantes écologiques d'intérêt

Aucune des activités humaines incompatibles avec la conservation des composantes écologiques d'intérêt (les espèces et les habitats définis selon les critères n° 2 et n° 3) ne peut être exercée ou prévue à l'intérieur de l'emplacement géographique défini.

Les activités prévisibles comprennent généralement des activités pour lesquelles un plan d'activités est en place, et pour lesquelles il y a des preuves que le promoteur réalisera l'activité (par exemple les demandes de bail ou de permis)²⁰.

Les outils actuels fondés sur les risques²¹ peuvent être utilisés, au besoin, conjointement avec l'opinion d'un expert, pour évaluer si les activités actuelles ou prévisibles, de même que leurs répercussions, sont incompatibles avec la conservation des composantes écologiques d'intérêt.

Le suivi écologique, la surveillance et l'application de la loi sont des éléments importants de la gestion adaptative qui soutiennent la conservation efficace. Là où ces éléments de gestion ne sont pas déjà en place pour une AMCEZ, l'intention est d'introduire ces éléments de gestion au fil du temps.

Gestion et production de rapports

Une fois qu'une AMCEZ est désignée, la gestion future de cette mesure devra se conformer aux critères précédemment recensés, à défaut de quoi la mesure perdra son statut et se verra retirée des rapports suivants sur les AMCEZ.

Chaque AMCEZ fait l'objet d'une évaluation régulière pour s'assurer qu'elle continue de respecter ces critères. Les mesures perdront leur statut d'AMCEZ si une nouvelle activité réalisée dans le secteur est incompatible avec la conservation de la biodiversité et que les répercussions de cette nouvelle activité ne sont pas atténuées.

¹⁹ Comme le plan de gestion intégrée des pêches, ou le plan d'utilisation des terres du Nunavut.

²⁰ Cette directive est conforme au *Cadre d'intégration de l'analyse socio-économique au processus de désignation des zones de protection marine* (2015).

²¹ P. ex., Gouvernement du Canada. (2013). *Cadre d'évaluation du risque écologique pour les communautés à prédominance de coraux d'eau froide et d'éponges*. Pêches et Océans Canada. Tiré de <http://www.dfo-mpo.gc.ca/reports-rapports/regs/sff-cpd/risk-ecolo-risque-fra.htm>; et l'ébauche des lignes directrices sur la Gestion intégrée des océans du programme du Secteur des Océans du MPO (en cours d'élaboration).

Des programmes de suivi écologique ainsi que des activités de surveillance et d'application de la loi seront entrepris pour appuyer les décisions de gestion dans les AMCEZ, selon les ressources.

Dans le cadre de son rapport sur l'atteinte de l'objectif de conservation marine de 2017, Pêches et Océans Canada inclura la contribution des AMCEZ et les avantages qu'elles offrent à la conservation de la biodiversité, en fonction de ces critères. De plus, de futures fermetures de pêches et AMCEZ seront établies. L'emplacement, l'importance de ces futures mesures et les méthodes de gestion utilisées seront déterminés en consultation avec les provinces, les territoires, les groupes autochtones, les intervenants et les autres parties.