
RAPPORT FINAL
**ÉVALUATION DU PROGRAMME DE GESTION
DES OCÉANS**

NUMÉRO DE PROJET : 6D014

17 JANVIER 2018

DIRECTION DE L'ÉVALUATION
SECTEUR DU DIRIGEANT PRINCIPAL DES FINANCES
PÊCHES ET OCÉANS CANADA

REMERCIEMENTS

La Direction de l'évaluation souhaite remercier toutes les personnes qui ont contribué à l'évaluation du programme de Gestion des océans. Elle tient également à souligner le temps passé et les efforts fournis par les informateurs clés pour partager leurs idées, leurs connaissances et leurs opinions au cours des entretiens, des sondages et des visites de sites. La Direction tient tout particulièrement à remercier les employés de Gestion des océans pour le temps et les efforts qu'ils ont consacrés à la présente évaluation.

ACRONYMES

ACN	Administration centrale nationale
CIO	Comité interministériel sur les océans
CRGO	Comités régionaux sur la gestion des océans
ETP	Équivalent temps plein
GIO	Gestion intégrée des océans
MPO	Pêches et Océans Canada
QMM	Qualité du milieu marin
PSM	Planification spatiale marine
SCCS	Secrétariat canadien de consultation scientifique
ZEGO	Zones étendues de gestion des océans
ZI	Zone d'intérêt
ZPM	Zone de protection marine

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF	1
1.0 INTRODUCTION	5
1.1 Objectif de l'évaluation	5
1.2 Portée et contexte de l'évaluation.....	5
2.0 PROFIL DU PROGRAMME.....	5
2.1 Contexte du programme.....	5
2.2 Ressources du programme	6
3.0 MÉTHODE D'ÉVALUATION	7
3.1 Approche et conception de l'évaluation	7
3.2 Source de données	8
3.3 Limites de l'évaluation et stratégies d'atténuation.....	8
4.0 CONSTATATIONS.....	9
4.1 Besoins associés à Gestion des océans	9
4.2 Gestion intégrée des océans	13
4.3 Activités de collaboration	21
4.4 Cogestion	27
4.5 Zones de protection marine.....	31
4.6 Surveillance et gestion des zones de protection marine.....	36
5.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	39
5.1 Conclusions.....	39
5.2 Recommandations.....	40
6.0 PLAN D'ACTION DE LA GESTION.....	42
ANNEXE A : GRILLE D'ÉVALUATION	48
ANNEXE B : ÉTAT DES PLANS DE GESTION ET DES PROGRAMMES DE SURVEILLANCE DES ZPM.....	51

Sommaire Exécutif

Introduction

Le présent rapport fait état des résultats de l'évaluation du programme de Gestion des océans réalisée par la Direction de l'évaluation de Pêches et Océans Canada (MPO) en 2017. L'évaluation a porté sur la période allant de 2012-2013 à novembre 2017 et avait pour but de fournir de l'information à la haute direction à l'appui de la prise de décision. Ont été examinées les activités menées à l'administration centrale nationale et dans les six régions du MPO : Terre-Neuve-et-Labrador, Maritimes, Golfe, Québec, Centre et Arctique, Pacifique.

Profil du programme

Le programme de Gestion des océans s'appuie sur une approche intégrée et fondée sur des données probantes pour aborder les enjeux relatifs aux océans et permet la collaboration avec les autres ministères fédéraux, les autres ordres de gouvernement, les groupes autochtones et les intervenants. Fondé sur des principes scientifiques, le programme relève plusieurs défis qui touchent les océans du Canada, tels que la santé des océans, la perte d'habitat marin, la réduction de la biodiversité et les demandes croissantes d'accès aux espaces et aux ressources océaniques. Le programme recueille, diffuse et examine les renseignements sur les répercussions écologiques, sociales et économiques afin d'assurer la protection, la conservation et l'utilisation durable des océans du Canada. Le fondement juridique du programme découle de la *Loi sur les océans* (1997) qui, conjointement avec la Stratégie de gestion des océans du Canada (2002), offre au Ministère un cadre pour la gestion des écosystèmes estuariens, côtiers et marins.

Pendant la période de cinq ans couverte par l'évaluation, le budget annuel du programme de Gestion des océans était en moyenne 13 millions de dollars par année avec un personnel réunissant entre 75 et 115 personnes.

Méthode d'évaluation

Les questions d'évaluation ont été établies conformément à la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor et formulées en consultation avec les cadres supérieurs du programme. L'évaluation a essentiellement porté sur les questions concernant la nécessité de maintenir le programme, la mesure dans laquelle le programme est bien placé pour respecter les engagements énoncés dans la lettre de mandat, la mesure dans laquelle il existe un véritable fondement pour la durabilité à long terme du programme, et la mesure dans laquelle les ressources, l'orientation stratégique et la structure de gouvernance du programme favorisent l'obtention efficace de résultats.

L'évaluation a été réalisée selon une approche de méthodes variées et la triangulation de sources de données multiples afin de corroborer les constatations qui en découlent. Les sources de données comprenaient un examen de documents, une analyse documentaire incluant une comparaison internationale, une analyse des données financières et administratives, 63 entrevues, trois visites de sites, deux sondages et une approche appelée « Évaluation rapide de l'incidence », menée par un expert-conseil externe pour un volet particulier de l'évaluation.

Constatations de l'évaluation

Les utilisations courantes et en évolution des océans du Canada ont entraîné un milieu marin plus complexe et un plus grand besoin en matière de gestion des océans. Les activités du programme de Gestion des océans ont pour but de protéger la biodiversité marine et de faire avancer le développement durable des ressources de l'océan. Le contexte du milieu marin pose plusieurs défis sur la voie de la progression vers ces objectifs. Les priorités concurrentes des utilisateurs des ressources marines, les demandes croissantes d'accès aux espaces et aux ressources océaniques, les effets cumulatifs des agents de stress maritimes comme les débris marins et la pollution, le besoin de collaborer avec d'autres organismes de réglementation, les partenaires et les intervenants, et la structure administrative du MPO sont autant de facteurs qui ajoutent à la complexité de la gestion des océans. Pour faire face à cette complexité, la *Loi sur les océans* décrit une série d'outils de gestion des océans, que le programme peut utiliser, entre autres les zones de protection marine (ZPM), des directives concernant la qualité du milieu marin ainsi que des plans de gestion intégrée des océans. Sur certains fronts de la gestion des océans, le programme a fait des progrès notables au moyen de certains de ces outils; néanmoins, une utilisation plus équilibrée de tous les outils disponibles appuierait davantage le mandat général de la gestion intégrée des océans.

La structure de financement du programme a eu une incidence sur la progression de certains de ses volets. La proportion de financement temporaire a considérablement augmenté tout au long de la période couverte par l'évaluation, alors que le financement permanent a diminué, ce qui indique que l'évolution du programme est largement dictée par des priorités à court terme. En 2016-2017, le financement temporaire a été supérieur au financement permanent. La plus grande proportion du financement temporaire a été attribuée au volet des zones de protection marine (ZPM) du programme. Les ZPM contribuent à l'engagement du gouvernement du Canada d'accroître la proportion des zones marines et côtières du Canada qui sont protégées. Les ressources dédiées ont permis d'atteindre avec succès l'objectif provisoire de conservation marine de 5 % en 2017. Néanmoins, cette cible a détourné l'attention et les ressources vers d'autres volets essentiels du programme et une utilisation non équilibrée de tous les outils disponibles prévus par la *Loi sur les océans* a entraîné une exécution fragmentée du programme. La capacité du programme à répondre de manière exhaustive et holistique aux besoins liés aux océans a largement été influencée par les priorités sélectives associées aux initiatives de financement temporaire qui déterminent certains des résultats à obtenir.

L'objectif de conservation marine a galvanisé la collaboration et donné lieu à une importante progression de l'établissement de zones de protection marine. Mais le rythme actuel de la désignation des zones de protection marine pour respecter les délais prévus a fait naître la crainte que les objectifs de conservation et les processus de diligence raisonnable aient été compromis. De plus, le programme n'a pas permis de fournir un cadre clairement élaboré pour respecter l'engagement énoncé dans la lettre de mandat et consistant à mieux cogérer les océans, ce qui a semé de la confusion, à l'interne et à l'extérieur, sur la manière dont la cogestion sera poursuivie. Bien que l'attention accrue découlant de ces engagements ait permis au programme de promouvoir une approche pangouvernementale pour la gestion des océans, une communication non efficace, ou une communication peu facile à comprendre par les partenaires et les intervenants, a été néfaste à certaines relations avec les partenaires et les intervenants et pourrait nuire aux résultats des activités menées en collaboration.

L'influence des priorités sélectives a limité la mise en œuvre des stratégies à long terme décrites dans les plans de gestion intégrée des océans. Des plans de gestion intégrée des océans ont été établis, mais les ressources ont été réaffectées à des priorités à court terme, ce qui limite le soutien relatif à leur mise en œuvre. Outre la répartition des ressources, l'évaluation a permis de constater que la nature stratégique des plans de gestion intégrée des océans a également été un frein à leur mise en œuvre; en effet, les plans existants sont de haut niveau et ne sont pas soutenus par des plans d'action faisables pouvant être mis à exécution. Qui plus est, la surveillance limitée des mesures de conservation en vigueur, telles que les ZPM, entrave la capacité du programme à démontrer les résultats de ses activités. La mise en œuvre limitée des plans à long terme et la répartition des ressources dictée par les priorités remettent en question la mesure dans laquelle le programme disposera d'un temps et d'une capacité suffisants pour mettre en œuvre des méthodes de gestion des océans en évolution, comme la planification spatiale marine.

Par ailleurs, le mode de fonctionnement actuel selon les régions administratives du MPO pose un autre défi contextuel pour le programme, car il divise l'espace océanique en zones qui ne correspondent pas aux biorégions marines. En dépit de leur proximité, les régions administratives du MPO ont des approches différentes en ce qui concerne la gestion des océans. Il en découle un manque de cohérence et d'efficacité dans l'exécution du programme, qui a limité l'efficacité du programme et fait obstacle à une approche écosystémique de gestion des océans. La prise de décision fondée sur les régions administratives plutôt que sur les biorégions marines limite l'efficacité du programme.

En résumé, le programme a permis des progrès au chapitre de la gestion des océans, en dépit de facteurs externes qui ont limité la façon dont il peut répondre aux besoins. D'importantes réalisations ont eu lieu pour répondre aux besoins de conservation au moyen de l'établissement de zones de protection marine. Par contre, la progression a été restreinte dans d'autres aspects du programme, et en particulier du point de vue de la mise en œuvre des plans de gestion intégrée des océans. Pour poursuivre la protection de la biodiversité marine et promouvoir l'exploitation durable des océans, le programme devrait miser sur l'utilisation de tous les outils prévus par la *Loi sur les océans*, améliorer la surveillance et la gestion des mesures de conservation existantes et mettre en œuvre des stratégies de collaboration proactives à long terme qui appuient une approche écosystémique de gestion des océans.

Recommandations

Selon les données et les constatations qui précèdent, trois recommandations ont été formulées relativement au programme de Gestion des océans. Les voici :

Recommandation 1: Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, renforce la durabilité à long terme du programme en s'appuyant sur les processus de planification existants, en établissant des liens clairs entre les zones de protection marine, les réseaux de ZPM, les directives concernant la qualité du milieu marin, la planification et la gestion plus générales des océans, en élaborant des produits à livrer réalistes et en améliorant la communication, aussi bien à l'interne qu'à l'externe, concernant les processus du programme, les activités et les progrès à l'appui de la gestion intégrée des océans.

Recommandation 2 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, fasse évoluer les activités de collecte de données afin de recueillir des données de référence et continues sur le milieu marin pour appuyer la prise de décision, y compris pour les plans sur l'espace marin, les directives concernant la qualité du milieu marin et les zones de protection. Plus particulièrement, la collecte uniforme des données et les activités de suivi écologique pour les ZPM sont nécessaires pour fournir des données sur l'efficacité dans l'atteinte des objectifs de conservation, soutenir la gestion adaptative et assurer la conformité avec les règlements respectifs.

Recommandation 3 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, étudie les contraintes imposées par les régions administratives du MPO quant à la capacité du programme à faire évoluer une approche écosystémique liée à la gestion des océans en explorant des options qui faciliteraient une prise de décision fondée sur les biorégions marines.

1.0 Introduction

1.1 Objectif de l'évaluation

Le présent rapport fait état des résultats de l'évaluation du programme de Gestion des océans réalisée par la Direction de l'évaluation de Pêches et Océans Canada (MPO). L'évaluation visait essentiellement à fournir des renseignements à la haute direction pour appuyer la prise de décisions.

1.2 Portée et contexte de l'évaluation

Une évaluation du programme de Gestion des océans a été proposée par la haute direction pour répondre aux besoins d'information liés aux engagements énoncés dans la lettre de mandat et à l'orientation générale du programme. L'exécution de l'évaluation en 2017-2018 a été approuvée lors de la réunion du Comité d'évaluation et de mesure du rendement du 2 décembre 2016.

L'évaluation a porté sur la période allant de 2012-2013 à novembre 2017 et elle comprenait l'administration centrale nationale et toutes les régions. L'évaluation a été menée conformément à la *Politique sur les résultats (2016)* du Conseil du Trésor, laquelle exige que les ministères mesurent et évaluent le rendement, puis utilisent les renseignements obtenus afin de gérer et d'améliorer les programmes, les politiques et les services.

Des évaluations précédentes ont eu lieu, entre autres une évaluation du programme de gestion intégrée des océans en 2011-2012, et une évaluation horizontale de l'initiative Santé des océans, menée en 2012-2013 sous la direction du MPO. En outre, le programme a fait l'objet d'une vérification en 2015-2016.

Le rapport d'évaluation final et un résumé ont été présentés au Sous-ministre et approuvés par ce dernier lors de la réunion du Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation tenue le 17 janvier 2018.

2.0 Profil du programme

2.1 Contexte du programme

Le programme de Gestion des océans s'appuie sur une approche intégrée et fondée sur des données probantes pour aborder les enjeux relatifs aux océans et il permet la collaboration avec les autres ministères fédéraux, les autres ordres de gouvernement, les groupes autochtones et les intervenants. Fondé sur des principes scientifiques, le programme relève plusieurs défis qui touchent les océans du Canada, tels que la santé des océans, la perte d'habitat marin, la réduction de la biodiversité et les demandes croissantes d'accès aux espaces et aux ressources océaniques. Le programme recueille, diffuse et examine les renseignements sur les répercussions écologiques, sociales et économiques afin d'assurer la protection, la conservation et l'utilisation durable des océans du Canada. Le fondement juridique du programme découle de la *Loi sur les océans* (1997) qui, conjointement avec la *Stratégie de gestion des océans du Canada* (2002), offre au Ministère un cadre pour la gestion des écosystèmes estuariens, côtiers et marins.

Les principaux volets de l'approche globale du programme, décrits dans la *Loi sur les océans* et ci-dessus, sont les suivants : élaborer et mettre en œuvre des plans de gestion intégrée de toutes

les activités ou mesures qui s'exercent dans les estuaires et les eaux côtières et marines ou ayant une incidence sur eux; élaborer des politiques et des programmes; mettre sur pied des organismes de conseil et de gestion; établir des directives concernant la qualité du milieu marin; établir des zones de protection marine (ZPM); diriger et coordonner l'élaboration et la mise en œuvre d'un système national de ZPM pour le compte du gouvernement du Canada.

Par ailleurs, deux priorités sont énoncées dans la lettre de mandat du premier ministre au ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne à propos du programme de Gestion des océans :

1. accroître la proportion de zones marines et côtières protégées, à 5 % d'ici 2017 et à 10 % d'ici 2020;
2. travailler de concert avec les provinces, les territoires, les nations autochtones et d'autres intervenants pour assurer une meilleure gestion commune de nos trois océans.

2.2 Ressources du programme

L'information relative aux ressources consacrées aux activités du programme de Gestion des océans entre 2012-2013 et 2016-2017 est présentée en détail ci-dessous (tableau 1 et tableau 2). Les dépenses réelles associées au programme de Gestion des océans, dont le Secteur des sciences est exclu, présentées dans le tableau 1 montrent que le financement provenant du budget des mesures temporaires s'est accru pendant la période à l'étude, alors que le financement provenant des services votés a baissé chaque année, entre 2012-2013 et 2016-2017. En 2016-2017, le financement temporaire a été supérieur au financement permanent.

Tableau 1: Dépenses réelles totales par exercice, de 2012-2013 à 2016-2017

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Dépenses totales – y compris Gestion des océans et Sciences *	33 477 306 \$	36 377 316 \$	39 232 228 \$	43 017 698 \$	48 261 315 \$
Gestion des océans seulement	12 113 728 \$	10 697 211 \$	11 742 535 \$	12 730 514 \$	18 588 787 \$
Gestion des océans : Services votés	11 500 294 \$	10 649 677 \$	9 087 645 \$	8 763 946 \$	8 315 964 \$
Gestion des océans : Budget des mesures temporaires	613 434 \$	47 534 \$	2 654 890 \$	3 966 568 \$	10 272 824 \$

Source : Dirigeant principal des finances, MPO

* Dans le passé, les dépenses du Secteur des sciences (évaluation des écosystèmes) ont toujours été communiquées conjointement avec celles de Gestion des océans. L'évaluation des écosystèmes fournit des données scientifiques à Gestion des océans, mais elle soutient aussi d'autres programmes (p. ex. Protection des pêches, Espèces en péril).

Tableau 2 : Utilisation totale du nombre réel des équivalents temps plein (ETP) par exercice, de 2012-2013 à 2016-2017

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Total pour Gestion des océans et Sciences*	263,16	261,89	276,16	304,78	354,2
Total pour Sciences uniquement	170,52	180,45	201,15	225,68	238,93
Total pour Gestion des océans uniquement	92,64	81,44	75,01	79,11	115,26

Source : Dirigeant principal des finances, MPO

* Dans le passé, l'information concernant les ETP du Secteur des sciences (évaluation des écosystèmes) a toujours été communiquée conjointement avec celle de Gestion des océans. Les ETP associés à l'évaluation des écosystèmes donnent à Gestion des océans les moyens d'agir, mais ils soutiennent aussi d'autres programmes (p. ex. Protection des pêches, Espèces en péril).

3.0 Méthode d'évaluation

3.1 Approche et conception de l'évaluation

La portée de l'évaluation et les questions de base ont été déterminées compte tenu de la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor, d'un examen des principaux documents du programme, des résultats découlant des discussions/entrevues préliminaires avec la haute direction, et des constatations et recommandations tirées de rapports de vérification et d'évaluation précédents.

La phase de planification de l'évaluation a permis d'établir les questions de base et les principaux aspects du programme à examiner, pour répondre aux besoins d'information de la haute direction et soutenir du mieux possible la prise de décision ministérielle. Les questions de base de l'évaluation présentées dans la grille d'évaluation¹ (Annexe A) étaient les suivantes :

- Le programme de Gestion des océans est-il toujours nécessaire?
- Dans quelle mesure le programme de Gestion des océans a-t-il les moyens de donner suite aux deux engagements énoncés dans la lettre de mandat au ministre?
- Dans quelle mesure le Programme de Gestion des océans fait-il avancer la gestion intégrée des océans, et existe-t-il des bases efficaces pour la durabilité à long terme du programme?
- Dans quelle mesure les ressources, l'orientation stratégique et la structure de gouvernance du programme conviennent-elles pour contribuer à l'atteinte des résultats?
- L'efficacité du programme de Gestion des océans pourrait-elle être améliorée?

¹ La grille d'évaluation qui figure à l'Annexe A donne un aperçu des questions d'évaluation, ainsi que des principaux indicateurs, des sources de données et des méthodes de recherche employées.

3.2 Source de données

Pour arriver à des constatations utiles, valides et significatives, l'évaluation a été effectuée selon une approche de méthodes variées, et des données tant qualitatives que quantitatives ont été recueillies. La triangulation a été largement utilisée dans toutes les sources de données pour corroborer les constatations. Les sources de données comprenaient entre autres :

- un examen de documents;
- une analyse documentaire et une comparaison internationale;
- une analyse des données financières et administratives;
- 63 entrevues avec des informateurs clés, dont 13 visant à établir la portée, 29 à l'interne et 21 entrevues externes. La plupart des entrevues ont été menées en personne;
- trois visites de sites dans les régions du Pacifique, du Golfe et des Maritimes;
- un sondage interne auprès de plus de 170 personnes, qui a donné un taux de réponse d'environ 70 %;
- un sondage externe auprès de plus de 250 personnes, qui a donné un taux de réponse d'environ 46 %;
- une approche connue sous le nom d'Évaluation rapide de l'incidence (ERI) pour une composante donnée de l'évaluation. Un expert-conseil externe a été engagé pour mener l'ERI, une nouvelle approche mise à l'essai par la Direction de l'évaluation. L'approche de l'ERI a permis d'examiner les zones de protection marine (ZPM) des régions du Pacifique et des Maritimes pour évaluer l'incidence qu'un autre scénario de mobilisation des partenaires et des intervenants aurait sur les résultats concernant les ZPM. Un groupe d'experts a également tenu deux séances de deux jours complets, une à Vancouver et l'autre à Halifax, et des entrevues et des sondages ont eu lieu auprès des principales intervenants.

3.3 Limites de l'évaluation et stratégies d'atténuation

Bien que l'évaluation ait connu quelques difficultés, les limites de la méthode ont été atténuées, dans la mesure du possible, par l'utilisation de diverses sources de données et la triangulation des données. Cette méthode a été appliquée afin de démontrer la fiabilité et la validité des constatations et de veiller à ce que les constatations et les recommandations soient fondées sur des données probantes objectives et documentées. D'autres stratégies d'atténuation ont également été utilisées, au besoin. Le tableau 3 contient des détails sur les limites et les stratégies d'atténuation qui leur sont associées.

Tableau 3: Limites et stratégies d'atténuation

Limites	Stratégies d'atténuation
Le programme de Gestion des océans a connu d'importants changements tout au long de la portée et de la conduite de l'évaluation. Par conséquent, il n'a pas été possible de saisir tous les changements en cours dans le cadre de l'évaluation.	La phase de collecte de données de l'évaluation a été prolongée jusqu'à la phase de production de rapport afin d'inclure des renseignements pertinents recueillis tardivement, mais qui présentent une importance pour les constatations et les recommandations tirées de l'évaluation.
Les approches adoptées pour la gestion des océans varient énormément à l'échelle internationale, ce qui complique les comparaisons pour certains concepts en évolution, comme la cogestion et la planification spatiale marine. En conséquence, la comparaison internationale a été limitée.	Les renseignements tirés de l'analyse documentaire et de la comparaison internationale ont servi à fournir un contexte et à illustrer les meilleures pratiques d'autres instances internationales dans le rapport, compte tenu du fait que certains éléments contextuels ont limité la comparabilité.
Les sondages ont été tenus à un moment où de nombreux employés à l'interne ainsi que des partenaires et intervenants étaient en vacances ou travaillaient sur le terrain, ce qui a peut-être influencé les taux de réponse.	Pour optimiser les taux de réponse, des avis relatifs au sondage ont été envoyés aux partenaires et aux intervenants en juin, soit avant le lancement du sondage, et au moins deux rappels ont été émis pendant le déroulement du sondage. La fin du sondage a été repoussée à la fin de septembre.
Dans le passé, l'information concernant les ressources financières et humaines du programme de Gestion des océans a toujours été transmise conjointement avec les données scientifiques tirées de l'évaluation des écosystèmes, dans les rapports ministériels. Les données scientifiques découlant de l'évaluation des écosystèmes ne contribuent pas exclusivement au programme de Gestion des océans, d'où la difficulté à déterminer avec exactitude les ressources allouées au programme.	Afin de dresser un tableau plus exact du financement du programme et des ressources humaines consacrées au programme de Gestion des océans, le personnel du bureau du dirigeant principal des finances a fourni les dépenses codées pour le programme de Gestion des océans uniquement, et les renseignements sur les ETP ont été fournis par le personnel de Planification et production de rapports ministériels.

4.0 Constatations

4.1 Besoins associés à Gestion des océans

Constatation principale : Les utilisations courantes et en évolution des océans du Canada ont entraîné un milieu marin plus complexe et un plus grand besoin en matière de gestion des océans. Le programme n'a pas répondu pleinement aux besoins actuels relatifs aux océans, et il n'a pas établi d'approches proactives afin de gérer les nouveaux enjeux.

La responsabilité du travail lié à la conservation de la diversité océanique, aux fonctions de protection des écosystèmes et au règlement des conflits entre utilisateurs dans les trois océans du Canada relève du programme de Gestion des océans. Le Canada est une nation maritime, qui possède le plus long littoral du monde, trois océans, les Grands Lacs et une immense mer de glace dans l'Arctique. Les océans et les Grands Lacs du Canada s'étendent sur une superficie d'environ 5,7 millions de kilomètres carrés, soit l'équivalent de plus de la moitié de la masse terrestre du Canada². La diversité des partenaires et des intervenants, et le besoin d'établir un équilibre entre les considérations économiques et environnementales dans ce vaste espace océanique se traduisent par un ensemble complexe de priorités concurrentes. Aux fins d'une mise en œuvre d'une gestion intégrée des océans, le programme doit tenir compte des répercussions et des activités d'un large éventail d'utilisateurs des ressources marines courantes et en évolution, notamment la pêche, le transport, l'exploitation pétrolière et gazière, le tourisme et les collectivités côtières.

Cette complexité ne peut qu'accroître les discussions internationales sur « l'économie bleue » – principe selon lequel les écosystèmes océaniques sains conduisent à une productivité et à une durabilité accrues pour les économies axées sur les océans – activer des processus pour mieux comprendre comment gérer le milieu marin afin de réaliser de la manière la plus efficace possible le potentiel économique des océans. On s'attend à ce que les industries fondées sur les océans comme l'aquaculture en milieu marin, le tourisme côtier et les pêches doublent leur contribution à la valeur ajoutée mondiale d'ici 2030³. Les activités nouvelles, comme la croissance prévue de l'aquaculture, ont suscité un intérêt accru pour le potentiel économique des océans et augmenteront probablement la demande à l'égard d'un espace océanique limité. Le débat qui a lieu sur le développement durable des océans est également alimenté par des facteurs comme la croissance économique, la création d'emplois et le besoin de protéger la santé des océans dans l'intérêt des générations actuelles et futures⁴.

L'utilisation des océans à des fins économiques suscite une attention accrue et en parallèle la conservation des océans soulève des préoccupations croissantes. Selon un sondage mené par le Fonds mondial pour la nature en 2016, plus de 90 % des répondants au sondage étaient en faveur de la protection des aires marines, et 73 % des Canadiens sont d'avis que les océans doivent être protégés pour soutenir l'économie et les collectivités côtières⁵. Il y a lieu d'améliorer la compréhension des interactions compliquées entre les utilisations par les humains et les changements naturels qui se produisent dans le milieu marin. Les agents de stress maritimes comme la pollution, le bruit marin, les débris marins, le changement climatique et l'impact des activités terrestres sur l'eau influent sur les écosystèmes océaniques. Vu la croissance des

² MPO. (2017). « Pleins feux sur les aires marines protégées ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/mpaspotlight-pleinsfeuxzpm/index-fra.html>

³ Organisation de coopération et de développement économiques (2017). « Marine Protected Areas: Economics, Management and Effective Policy Mixes ». <http://www.oecd.org/fr/env/marine-protected-areas-9789264276208-en.htm> - Information disponible en anglais seulement.

⁴ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2014). « Croissance bleue – Exploiter le potentiel des mers et des océans ». <http://www.fao.org/zhc/detail-events/fr/c/234291/>

⁵ Fonds mondial pour la nature Canada. (2016). « Public Opinion on Marine Protected Areas ». http://awsassets.wwf.ca/downloads/wwf_environics_report_final_feb2017.pdf?_ga=1.70232976.1264700562.1478615786 - Information disponible en anglais seulement.

utilisations par l'homme, ces agents de stress sont désormais plus présents et se manifestent avec une plus grande intensité. La nature combinée des multiples agents de stress se traduit par des effets cumulatifs qui augmentent l'impact sur le milieu marin de façons complexes et peut avoir d'importantes conséquences socioéconomiques pour les industries basées sur les océans et les collectivités côtières qui en sont tributaires pour leur subsistance.

Le nombre accru d'utilisateurs, les nouvelles utilisations et les effets cumulatifs des activités ont globalement abouti à un milieu marin de plus en plus complexe et fait naître le besoin pressant d'interventions coordonnées face aux enjeux liés aux océans. Compte tenu de cette situation, la définition d'une approche exhaustive pouvant répondre aux besoins des multiples utilisateurs des ressources marines constitue un défi de taille pour le programme. La mesure dans laquelle le programme peut répondre aux besoins courants et intégrer stratégiquement les hausses escomptées de l'utilisation des océans est un facteur clé dans sa capacité à faire avancer efficacement la gestion des océans.

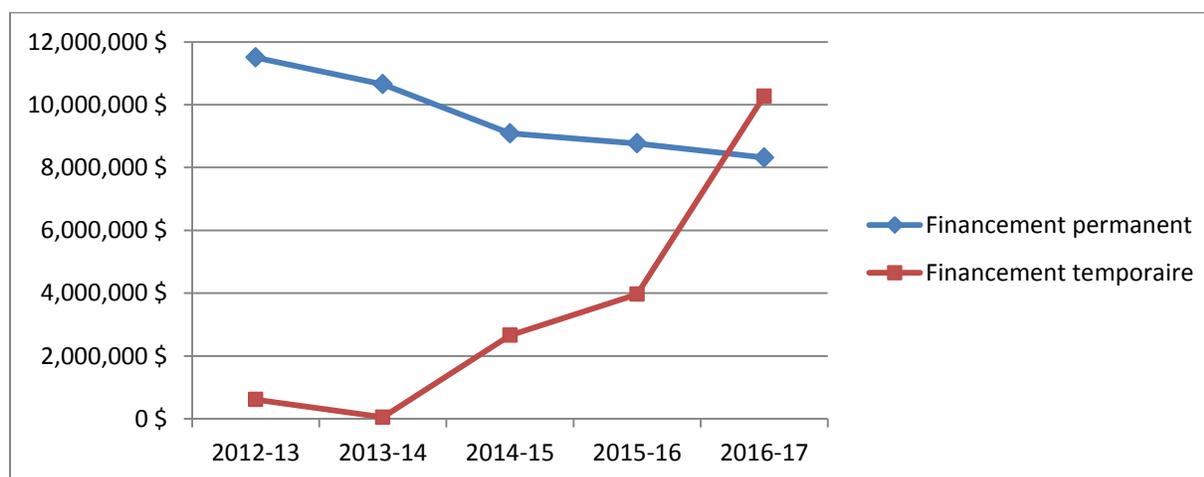
Pour répondre à ces besoins, le programme de Gestion des océans mène des activités dont le fondement juridique est la *Loi sur les océans*, qui décrit les outils disponibles pour exécuter son mandat. La Partie II de la *Loi sur les océans* confère au ministre un pouvoir lui permettant de collaborer avec d'autres, d'établir et de mettre en œuvre des plans de gestion intégrée des océans, de mettre en œuvre des directives concernant la qualité du milieu marin, de réunir des organismes de conseil et de gestion, et d'établir des zones de protection marine. Ces activités s'inscrivent dans la stratégie de gestion des océans pour les estuaires, les eaux côtières et marines du Canada. L'utilisation globale de tous ces outils est indispensable au succès du programme; toutefois, tous les éléments de la *Loi sur les océans* ne sont pas utilisés d'une manière équilibrée. En conséquence, il n'a pas permis de répondre à tous les besoins associés à la gestion des océans ni d'adopter des approches proactives pour gérer les nouveaux enjeux. Selon des informateurs clés, la difficulté à promouvoir la gestion intégrée des océans résulte entre autres d'une ambiguïté dans la *Loi sur les océans* et de l'aspect facultatif de la participation des partenaires et des intervenants, ce qui laisse supposer que le langage utilisé dans la loi devrait être davantage prescriptif. Inversement, d'autres disent que les dispositions de la *Loi sur les océans* sont adéquates et que le véritable frein à la gestion intégrée des océans tient à l'application limitée des outils disponibles.

Pour ce qui est de la progression de la gestion intégrée des océans, des zones de protection marine (ZPM) et des réseaux de ZPM, l'autre question qui se présente tient au fait que certaines activités liées aux océans sortent du cadre législatif du MPO. Par exemple, la réglementation de certains volets des activités pétrolières et gazières relève de la compétence juridique de Ressources naturelles Canada ou de la compétence conjointe de Ressources naturelles Canada et d'une province. Certains aspects du transport maritime relèvent de la compétence juridique de Transports Canada ou s'inscrivent dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer; et des exigences juridiques s'appliquent au travail mené par le MPO dans des zones visées par un règlement de revendications territoriales. Cela crée un contexte législatif complexe qui peut rendre difficile l'atteinte de certains résultats souhaités liés à la gestion intégrée des océans, aux ZPM et aux réseaux de ZPM. Cela souligne également l'importance d'accords de gouvernance efficaces pour collaborer avec les partenaires, entre autres les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que les groupes autochtones.

Constatation principale : L'établissement des priorités a été fondé sur le respect des obligations dans le cadre d'initiatives de financement temporaire, ce qui a donné des priorités sélectives et une conduite fragmentée des activités du programme. Le fait de n'accorder qu'une attention limitée à la façon d'atteindre les grands objectifs de la gestion intégrée des océans pourrait nuire à la durabilité à long terme du programme.

Les éléments de preuve indiquent que les initiatives de financement temporaire dictent les activités du programme. Au cours des cinq dernières années, le programme a bénéficié d'un financement temporaire provenant de diverses initiatives⁶. Chaque initiative prescrit les résultats à obtenir, ce qui s'est habituellement effectué par l'établissement de leur priorité. L'analyse des données financières dans le graphique 1 illustre une tendance haussière du financement temporaire pour des priorités et des objectifs donnés, tandis que le financement permanent, dont le but est de soutenir les activités de base du programme, n'a cessé de diminuer. En 2016-2017, le financement du budget des mesures temporaires a été supérieur au financement permanent, ce qui indique que les activités du programme sont largement influencées par des priorités de financement à court terme.

Graphique 1 : Dépenses réelles totales par exercice, de 2012-2013 à 2016-2017



Selon de nombreux informateurs clés, la sensibilité aux priorités sélectives est un obstacle majeur à la capacité du programme à fournir des réponses exhaustives afin de combler les besoins liés à la gestion des océans. Les initiatives de financement temporaire, par exemple l'accent qui est mis actuellement sur les objectifs de conservation marine, ont détourné l'attention d'autres volets du programme, notamment la mise en œuvre des plans de gestion intégrée des océans, ce qui restreint la capacité du programme à réaliser des progrès mesurables pour ce qui est des objectifs plus généraux de la gestion intégrée des océans. Les priorités sélectives ont donné lieu à une série d'activités non coordonnées qui empêchent le programme de donner une orientation globale claire et une vision à long terme. Une utilisation plus équilibrée de tous les

⁶ Ces initiatives comprennent l'initiative Santé des océans, le système de sécurité de classe mondiale pour les navires-citernes, le Plan national de conservation, les objectifs de conservation marine et le Plan de protection des océans.

outils de la *Loi sur les océans* permettrait une intervention plus exhaustive lorsqu'il s'agit de gérer les milieux océaniques dynamiques.

Le programme a également souffert d'un manque de communication sur la manière dont diverses initiatives de financement temporaire appuient une gestion intégrée des océans de façon holistique, ce qui a semé la confusion quant aux objectifs généraux du programme. Certains informateurs clés internes ont fait remarquer que la stratégie globale de gestion intégrée des océans est moins tangible et plus complexe, par exemple, que la nature limitée dans le temps des objectifs de conservation marine et la réglementation concrète des ZPM. Il est donc plus facile de comprendre les ZPM que la gestion intégrée des océans. Il faut s'efforcer de mieux expliquer la gestion intégrée des océans pour s'assurer que les partenaires et les intervenants comprennent les objectifs à long terme du programme. La perception externe d'une mauvaise communication et l'explication insuffisante des activités pourraient être le signe d'une tendance à communiquer en un langage technique que ne saisissent pas bien les partenaires et les intervenants.

De plus, la répartition inégale des ressources entre les régions fait en sorte que les activités du programme ont connu une progression variable. Par exemple, certaines régions fonctionnent à proximité les unes des autres, mais ont une capacité différente à mettre en œuvre les directives et à mener les activités, ce qui nuit à une approche uniforme quant à la gestion des océans. Les éléments de preuve recueillis indiquent que certains efforts ont été faits pour assurer une plus grande uniformité par l'intermédiaire de comités de gouvernance interne active, dont le Comité de surveillance de la gestion des océans et le Comité national des gestionnaires des océans, qui font office de plateformes pour l'échange de renseignements et la tenue de discussions. Néanmoins, les difficultés que présentent les régions administratives du MPO et la distribution des ressources restreignent la gestion holistique des océans. Il est donc difficile pour le programme de répondre de manière exhaustive à tous les besoins des utilisateurs des ressources marines dans toutes les régions.

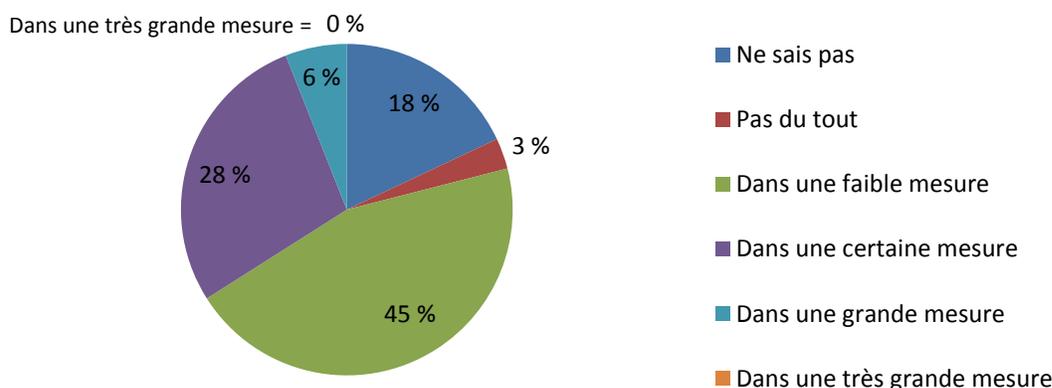
4.2 Gestion intégrée des océans

Constatation principale : La mise en œuvre limitée des plans de gestion intégrée des océans nuit à la capacité du programme à déterminer la façon dont ses activités améliorent de manière mesurable la gestion durable des océans.

L'article 31 de la *Loi sur les océans* exige que le ministre « dirige et favorise l'élaboration et la mise en œuvre de plans pour la gestion intégrée de toutes les activités ou mesures qui s'exercent ou qui ont un effet dans les estuaires et les eaux côtières et marines faisant partie du Canada ». Ces plans ont pour but de fournir une stratégie holistique et exhaustive afin de gérer les divers besoins à l'égard des océans et de soutenir le développement durable. En dépit de la création de multiples plans de diverses tailles et portées, la mise en œuvre a été gênée par des priorités concurrentes qui ont réorienté les ressources vers d'autres aspects du programme. Un changement d'orientation, un manque de direction opérationnelle pour la gestion intégrée des océans (GIO) et des plans d'action limités pour la mise en œuvre des plans de GIO ont freiné la progression du vaste dossier des océans. Bien que les principes de gestion adaptative préconisent la mise à jour périodique des plans en fonction des nouvelles connaissances et technologies, l'absence de mise en œuvre limite la capacité du programme à démontrer son rendement quant à

la progression de la gestion intégrée des océans. Une mise en œuvre insuffisante remet en question la mesure dans laquelle le programme change les choses de manière mesurable pour ce qui est de régler les conflits entre utilisateurs et de favoriser le développement durable. Le programme est connu pour l'établissement de plans, mais l'incapacité à obtenir des ressources de façon soutenue pour mettre les plans en œuvre soulève des préoccupations au sujet de la mesure dans laquelle les nouvelles activités de planification bénéficieront d'un soutien à suffisamment long terme pour être réellement mises en œuvre.

Graphique 2: Dans quelle mesure les plans de gestion intégrée des océans ont-ils été mis en œuvre?



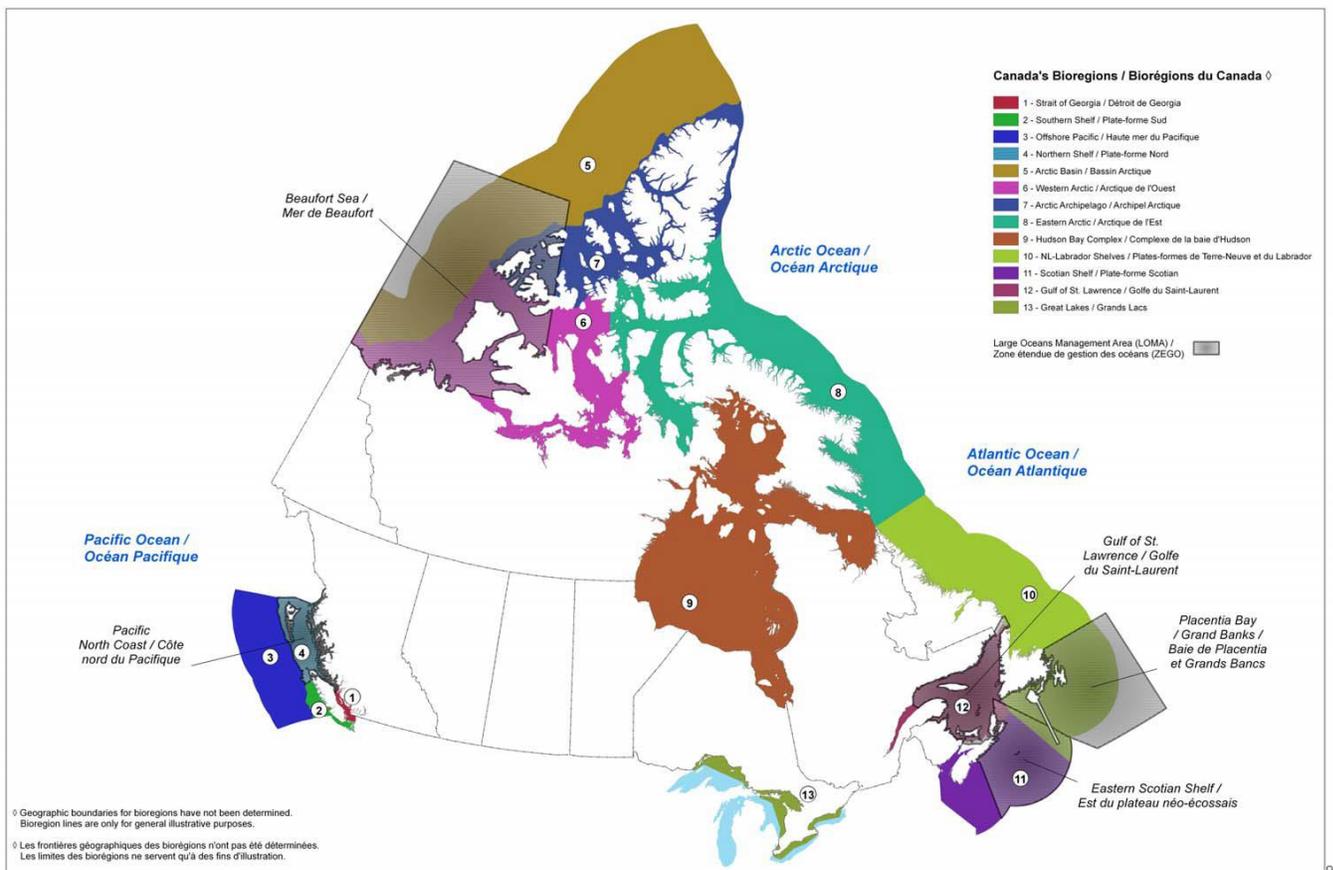
Le graphique 2 indique que près de la moitié (45 %) des répondants au sondage ont déclaré que les plans de GIO ont été mis en œuvre dans une faible mesure. Aucun répondant n'a déclaré que les plans avaient été mis en œuvre dans une large mesure. On a mentionné qu'il existait des attentes déraisonnables à l'égard des plans de gestion intégrée des océans, car ils ne reconnaissent pas pleinement la complexité du milieu marin. Il en résulte des documents idéalistes qui ne peuvent pas vraiment être mis en œuvre, ce qui freine une progression gérable et réaliste dans le milieu marin.

De plus, quelques informateurs clés ont laissé entendre que le manque de mise en œuvre des plans de GIO peut être lié à la manière dont ils sont décrits dans la *Loi sur les océans*. Pour faciliter la gestion intégrée des océans, la *Loi sur les océans* dote le programme d'outils à la fois réglementaires et non réglementaires. Par exemple, les ZPM sont établies conformément à un règlement en exerçant le pouvoir conféré par la *Loi sur les océans* en matière de désignation, et les directives concernant la qualité du milieu marin peuvent être réglementaires ou volontaires, selon le contexte dans lequel elles sont appliquées. En revanche, la plupart des aspects des plans de GIO ne sont pas utilisés comme des outils réglementaires⁷. Le libellé de la *Loi sur les océans* qui se rapporte à la mise en œuvre des plans de GIO met l'accent sur l'élaboration de politiques et de programmes à l'appui de leur mise en œuvre et sur la coordination à cette fin avec d'autres ministres, conseils et organismes, mais il ne prévoit aucun volet réglementaire exigeant la conduite de ces activités.

⁷ Les plans de GIO comprennent des aspects qui peuvent être de nature réglementaire, p. ex. les recommandations sur la qualité du milieu marin et les zones de protection marine.

Aux premières phases du programme de Gestion des océans, cinq zones étendues de gestion des océans (ZEGO) ont servi de fondement à la planification de la gestion intégrée des océans. Les partenaires et les intervenants ont collaboré à l'élaboration de plans à long terme pour la gestion durable de ces zones. En 2011-2012, le programme a évolué vers une approche biorégionale consistant en 13 zones distinctes. Les biorégions marines ont été établies aux termes d'un processus du Secrétariat canadien de consultation scientifique à titre de fondement de la planification de réseaux de ZPM, en 2008-2009. Le programme utilise aussi des biorégions aux fins de planification générale de la gestion intégrée des océans. Les liens entre les processus de planification antérieurs et actuels n'ont pas été bien communiqués aux partenaires et aux intervenants internes ou externes. Les éléments de preuve indiquent que l'évolution du programme a généralement été perçue comme un changement d'orientation, ce qui a semé la confusion à l'interne et à l'extérieur au sujet des objectifs du programme.

Figure 1: Treize biorégions marines du Canada

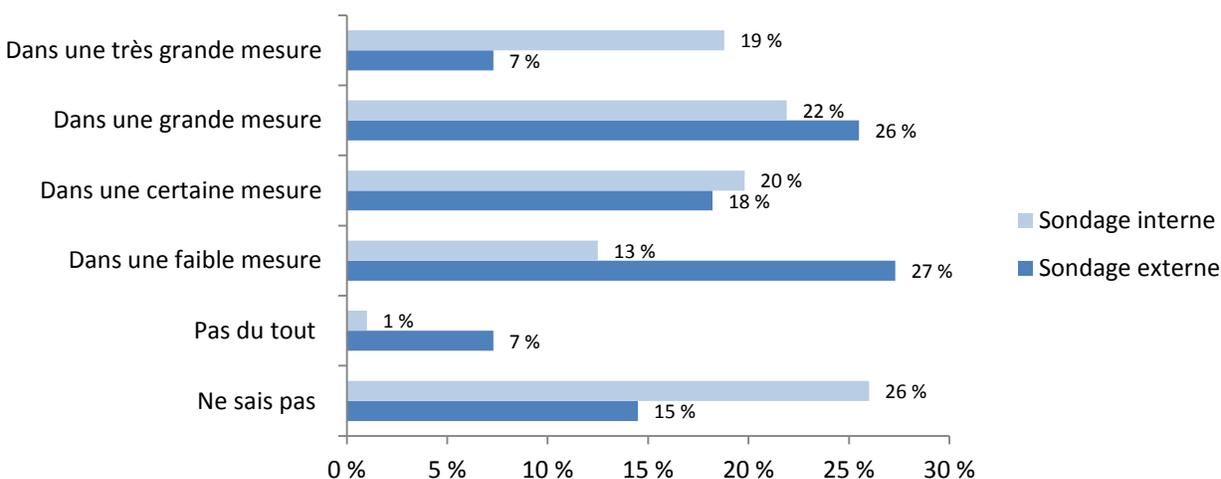


Comme le montre la figure 1, les cinq ZEGO ayant des empreintes géographiques similaires et, dans certains cas, identiques aux biorégions sont les suivantes : la mer de Beaufort, la baie Placentia et des Grands Bancs, le golfe du Saint-Laurent, le plateau néo-écossais, la côte de

l'Atlantique et la baie de Fundy, et la côte nord du Pacifique.⁸ Le programme a pu tirer profit du travail accompli relativement aux ZEGO, et il existe un plan de GIO pour chaque zone. Néanmoins, les éléments probants font état d'une faible mise en œuvre des priorités définies dans les plans des ZEGO⁹. De plus, sachant que les huit autres biorégions ne donnent pas lieu au même niveau de recherche que celles qui correspondent aux premières ZEGO, on s'attend à ce que l'élaboration de plans de gestion pour ces biorégions prenne de nombreuses années. On ne sait pas exactement comment leur priorité sera établie ni si des délais de mise en œuvre ont été divulgués.

Néanmoins, pour les cinq zones susmentionnées, il semble que la planification de la GIO tende à s'harmoniser et à évoluer avec l'établissement de ZPM, sous l'égide du réseau d'aires marines protégées du Canada¹⁰. Le réseau de ZPM s'appuie sur un cadre établi en collaboration avec le Groupe de travail sur les océans¹¹ et décrit une vision du milieu marin du Canada qui consiste en « 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 »¹². Une série de ZPM connectées a pour but d'accroître les avantages de chaque ZPM prise individuellement et vise à atteindre des objectifs écologiques plus efficacement et plus exhaustivement.

Graphique 3: Dans quelle mesure le programme atteint-il l'objectif du réseau de ZPM consistant en l'adoption d'une approche plus systématique à l'égard de la planification et de l'établissement des ZPM?



⁸ MPO. « Gestion intégrée des océans ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/management-gestion/index-fra.html>

⁹ MPO. (2016). « Vérification de la gestion des océans ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/ae-ve/audits-verifications/15-16/6B275-fra.html>

¹⁰ MPO. (2017). « Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture Groupe de travail sur les océans Rapport sur le réseau d'aires marines protégées du Canada ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/mpa2017-2017zpm/page01-fra.html>

¹¹ Le Groupe de travail sur les océans est un sous-comité du Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture. Il se compose de représentants fédéraux (Pêches et Océans Canada, Agence Parcs Canada et Environnement et Changement climatique Canada) et de partenaires des provinces et territoires côtiers.

¹² MPO. (2011). « Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/mpanf-cnzpm/page02-fra.html>

Les résultats du sondage portent à croire que le programme n'a pas beaucoup progressé vers l'atteinte de l'objectif du réseau de ZPM consistant en l'adoption d'une approche plus systématique pour planifier et établir des ZPM. Le graphique 3 témoigne d'une perception variable de la progression du réseau de ZPM, les répondants internes et externes ayant des points de vue différents. Ce constat corrobore l'observation de quelques informateurs clés, qui s'interrogent sur la mesure dans laquelle les ZPM désignées répondent aux objectifs globaux du réseau de ZPM. Malgré tout, dans son rapport sur les aires marines protégées du Canada publié en juin 2017, le Groupe de travail sur les océans souligne les efforts déployés pour établir des ZPM stratégiques dans les biorégions, pour que des plans relatifs au réseau de ZPM puissent être mis en œuvre d'ici 2020¹³. Un examen des documents a permis de soutenir l'intention du programme d'aller de l'avant simultanément, c'est-à-dire mettre en œuvre des ZPM en accord avec les plans du réseau tout en achevant la conception générale d'un réseau de ZPM national.

La stratégie actuelle qui vise les biorégions marines prioritaires aux fins de la planification du réseau de ZPM semble être une façon logique et efficace sur le plan des ressources d'établir un lien entre les objectifs de conservation des ZPM et le mandat général de la gestion intégrée des océans. Un engagement à long terme et assorti des ressources nécessaires pour utiliser une approche uniforme s'impose pour faire avancer la mise en œuvre. On ne sait toutefois pas clairement si le programme dispose du soutien et des ressources nécessaires pour progresser de cette manière. Les étapes de la mise en œuvre à franchir pour atteindre les objectifs à long terme sont ambiguës et il en a résulté une incertitude quant à la réalisation des plans de GIO.

La nature stratégique des plans de GIO fait largement obstacle à leur mise en œuvre, car elle semble être d'un niveau trop élevé pour fournir des détails sur la façon de concrétiser les objectifs contenus dans ces plans¹⁴. Des plans de GIO de haut niveau fournissent un cadre qui permet de guider des processus de planification plus détaillés, mais autrement que pour des réseaux de ZPM, peu de données probantes indiquent que le programme a atteint l'étape de la mise en œuvre de telles mesures détaillées en vertu des plans de GIO existants. C'est ce qui explique pourquoi les résultats du sondage révèlent des points de vue mitigés sur leur utilité. Le tableau 4 illustre une utilisation relativement élevée des plans de gestion intégrée des océans. Toutefois, pour les répondants tant internes qu'externes, ils sont principalement utilisés à des fins d'information. Les plans sont peu utilisés aux fins de la prise de décision.

¹³ MPO. (2017). « Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture Groupe de travail sur les océans Rapport sur le réseau d'aires marines protégées du Canada ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/mpa2017-2017zpm/page01-fra.html>

¹⁴ Initiative de la zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique. (2017). « Pacific North Coast Integrated Management Area ». <http://www.pncima.org/site/plan-development/the-pncima-plan.html> - Information disponible en anglais seulement.

Tableau 4 : Utilisation des plans de gestion intégrée des océans

Utilisation des plans de gestion intégrée des océans (GIO)	Répondants au sondage externe	Répondants au sondage interne
Les répondants ont utilisé un plan de GIO	51 %	85 %
À titre d'information	78 %	75 %
Pour la planification	51 %	47 %
Pour le partager avec d'autres	43 %	38 %
Pour la prise de décisions	27 %	19 %

Les répondants au sondage externe ont fait remarquer que les plans pourraient être plus utiles si les partenaires et les intervenants clés étaient plus nombreux à participer à leur élaboration, par exemple si on faisait participer des partenaires autochtones et des collectivités côtières à la mise en œuvre et à la surveillance des plans, ou si on intégrait l'industrie à une approche proactive pour aider à cerner les zones à faible risque. De la sorte, l'établissement des plans de gestion pourrait suivre un processus plus collaboratif et habilitant.

Pour leur part, les répondants au sondage interne ont observé un manque de ressources consacrées aux composantes du programme liées à la gestion intégrée des océans, lequel manque freine la mise en œuvre des plans. Environ la moitié d'entre eux ont mentionné que les priorités sélectives avaient pour effet de réorienter les ressources vers les initiatives à court terme, ce qui réduit la capacité à exécuter les plans de gestion intégrée des océans à plus long terme. En outre, selon les constatations tirées de la vérification interne de 2016, on craint à l'interne que le changement d'orientation au détriment des ZEGO amoindrisse l'attention portée à la gestion intégrée des océans¹⁵. Beaucoup de temps et de ressources ont été consacrés à l'élaboration de plans, mais le fait que les plans ne fournissent pas de mesures claires ou ne définissent pas les ressources nécessaires à la mise en œuvre laisse craindre qu'ils ne puissent apporter un soutien tangible à la gestion intégrée des océans.

Par ailleurs, la grande complexité des régions (p. ex. la collaboration avec de multiples provinces, de nombreux groupes autochtones et des industries à haute intensité) fait en sorte qu'il est particulièrement ardu d'effectuer les compromis nécessaires et de prendre des décisions difficiles pour poursuivre la mise en œuvre des plans. Les régions subissent les contraintes de leurs limites administratives, lesquelles ne correspondent pas toujours aux zones effectives de planification concernant les océans. Et on ne sait pas clairement si l'administration centrale nationale a fourni une orientation claire et des stratégies pour une mise en œuvre facilitée pour les régions qui partagent l'espace océanique. Ces limites se répercutent sur la mise en œuvre des plans de GIO.

¹⁵ « Vérification de la gestion des océans », MPO. <http://www.dfo-mpo.gc.ca/ae-ve/audits-verifications/15-16/6B275-fra.html>

Constatacion principale : On observe une tendance internationale en faveur du recours à la planification spatiale marine, et le programme entend en faire un outil tangible pour gérer les conflits, répondre aux besoins des utilisateurs des ressources marines et appuyer le développement durable de l'économie fondée sur les océans.

Outre les réseaux de ZPM et les plans de GIO, le programme envisage la planification spatiale marine comme une stratégie pour la planification de la gestion des océans. La planification spatiale marine (PSM) est une approche écosystémique que l'on peut adopter pour régler les questions liées à la gestion des océans et promouvoir le développement durable ainsi que les priorités de conservation¹⁶. Par un processus de cartographie des secteurs des océans destinés à des utilisations particulières, elle réunit, oriente et coordonne les activités des utilisateurs des ressources marines et des organes de réglementation.

On observe une tendance internationale à pratiquer la PSM aux fins de la gestion des océans, et ce aux niveaux régional et national. En juin 2017, une base de données, qui enregistre les plans régionaux et nationaux sur l'espace marin, comptait 64 pays, dont le Canada¹⁷. Un élément des stratégies associées à « l'économie bleue » consiste à saisir les possibilités d'exploiter les océans de manière durable et c'est un facteur clé des projets de planification spatiale marine menés à l'échelle mondiale. D'après l'information sur la planification maritime provenant de la Commission européenne, la PSM présente divers avantages, entre autres : elle réduit les conflits entre les secteurs et offre la possibilité de rechercher des synergies entre les activités; elle apporte une certitude et une transparence pour encourager l'investissement; elle protège l'environnement en décelant de manière précoce les impacts et les multiples utilisations possibles de l'espace océanique¹⁸. La PSM est de plus en plus vue comme un moyen d'atteindre les objectifs de gouvernance mondiale des océans en établissant un lien entre les besoins de conservation et le développement durable, à l'échelle des collectivités autant locales que mondiales¹⁹.

La planification spatiale marine est perçue favorablement par les répondants au sondage, qui ont fait remarquer que la PSM se traduirait par un plan transparent et proactif visant à comprendre les interactions entre les activités humaines et les écosystèmes marins et à résoudre les questions qu'elles soulèvent. La PSM souligne la communication, la collaboration et l'acceptation, et elle met l'accent sur la prise de décision prévisible, qui priorise le développement durable. Le processus de PSM offre des avantages, dont l'établissement de structures de gouvernance avec les principaux partenaires et intervenants, et des outils de données comme les atlas marins, pour guider les décisions concernant l'utilisation des espaces marins. Les répondants au sondage externe ont également mentionné qu'un processus de PSM holistique et bien établi est le moyen

¹⁶ Commission océanique intergouvernementale. (2009). « Planification spatiale marine ». http://www.ioc-unesco.org/index.php?option=com_content&view=article&id=147&Itemid=76 - Information disponible en anglais seulement.

¹⁷ Commission océanique intergouvernementale. (2017). « Status of Marine Spatial Planning ». http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/status_of_msp/ - Information disponible en anglais seulement.

¹⁸ Commission européenne. (2017). « Planification de l'espace maritime » https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning_fr

¹⁹ Commission océanique intergouvernementale. (2017). « Feuille de route commune pour accélérer les processus PSM dans le monde entier ». http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/Joint_Roadmap_MSP_v5.pdf - Information disponible en anglais seulement.

le plus efficace d'assurer l'acceptabilité, de renforcer la légitimité des décisions à l'égard des océans et de créer des solutions plus durables pour répondre aux besoins associés aux océans.

Toutefois, les répondants aux sondages interne et externe ont formulé quelques mises en garde relatives à la PSM. Un obstacle de taille réside dans le besoin de données qui soient comparables, régulièrement actualisées et accessibles. La collecte de données cohérentes est essentielle pour intégrer les effets cumulatifs des diverses utilisations du milieu marin et gérer un plan spatial marin de façon adaptative et régulière. Malgré les efforts déployés pour coordonner les données au niveau fédéral par l'intermédiaire de la plateforme géospatiale fédérale, sous la direction de Ressources naturelles Canada, et d'autres initiatives comme le projet d'infrastructure de données spatiales maritimes, les éléments probants font état de problèmes constants d'accès à des données comparables attribuable à un manque de surveillance régulière. De plus, le processus suivi pour établir un plan spatial marin est long et peut déborder des cycles de gouvernance, et les priorités peuvent alors être réorientées. Le temps requis pour élaborer un plan spatial marin témoigne des difficultés des multiples autorités compétentes et de la variété des utilisateurs des ressources marines qui interviennent dans la gestion des océans.

De longs processus de planification et des retards qui sont mal expliqués peuvent nuire à la participation des partenaires et des intervenants à l'utilisation des plans spatiaux marins. Inversement, des processus bâclés et une représentation insuffisante des partenaires et des intervenants peuvent entraîner des résultats biaisés qui nuisent à une mise en œuvre efficace. Dans l'une ou l'autre situation, l'effet composé d'une piètre communication des processus de planification en évolution du programme peut engendrer une hésitation à participer à de futures activités de planification. Par exemple, l'importante participation des partenaires et des intervenants au processus des ZEGO a fait naître des attentes pour une gestion collaborative des océans. Le manque de communication sur le motif de la réorientation de la planification des ZEGO a causé de la frustration et de la déception. Les données probantes montrent que les partenaires et les intervenants hésitent à participer aux processus qui sont perçus comme étant limités dans leur utilisation aux fins de la prise de décision ou qui ne sont pas liés à d'autres activités de gestion du programme.

La recommandation découlant de la vérification interne de 2016 et consistant à mettre à jour la *Stratégie de gestion des océans* fait avancer la PSM grâce à un projet pilote mené conjointement par les instances fédérales, provinciales et territoriales et les Autochtones dans la zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique (ZGICNP). La mise en œuvre de la PSM dans la zone de la côte nord du Pacifique se fera selon une approche graduelle, et elle comprendra la coordination fédérale et l'intégration des données spatiales maritimes, la création de tables de planification biorégionale, la tenue de consultations auprès des partenaires et des intervenants, et la mobilisation des groupes autochtones.

Énormément de temps, d'efforts et de ressources ont été consacrés au projet de la côte nord du Pacifique au cours de la dernière décennie. Cependant, le principal résultat que cela a donné est un document stratégique en grande partie de haut niveau ne donnant aucune orientation claire en

matière de mise en œuvre²⁰. Cinq priorités ont été retenues comme cibles aux fins de la mise en œuvre : des ententes de gouvernance; la planification du réseau d'aires marines protégées; la surveillance et la gestion adaptative; les possibilités économiques intégrées; et les outils à l'appui de la mise en œuvre de plans²¹. Les éléments probants semblent indiquer des progrès dans l'établissement d'une structure de gouvernance unique pour la biorégion. On ignore toutefois pour le moment quand cette structure de gouvernance commencera à assumer ses responsabilités ou dans quelle mesure les autres domaines prioritaires ont progressé.

Vu que le programme envisage de poursuivre la PSM, il faudra clarifier et communiquer les rôles et les relations entre les plans de gestion intégrée des océans et la planification spatiale marine. La PSM devrait continuer à miser sur les plans de GIO existants pour conserver les précieux renseignements et les partenariats qui ont déjà été mis en place. De plus, le programme devra fournir des plans d'action clairs, mesurables et réalisables dont la mise en œuvre est prioritaire. Les réseaux de ZPM et la PSM actuellement visés par le programme concordent avec les tendances d'instances similaires à l'échelle internationale, et l'attribution des ressources devrait aller au-delà de la planification pour s'assurer que les activités peuvent être menées.

4.3 Activités de collaboration

Constatation principale : Une bonne collaboration est possible lorsque le programme de Gestion des océans énonce clairement les objectifs et suit une approche axée sur les enjeux qui aboutit à des résultats tangibles - deux éléments qui incitent les utilisateurs et les organismes de réglementation à agir dans le domaine des océans.

Pour mettre en œuvre les plans de gestion intégrée des océans dans les estuaires, les eaux côtières et marines, la *Loi sur les océans* précise que le ministre des Pêches et des Océans peut établir des organismes de conseil et de gestion et doit assurer la coordination avec d'autres ministres, conseils et organismes du gouvernement du Canada. Ainsi, la mesure dans laquelle le programme peut faciliter la collaboration est directement liée à la mesure dans laquelle il peut assumer les responsabilités énoncées dans la *Loi sur les océans*. Les éléments probants montrent l'existence d'une collaboration avec les partenaires et les intervenants internes et externes avec plus ou moins de succès. La collaboration la plus réussie a eu lieu lorsque le programme a mis l'accent sur des questions précises qui donnent des résultats tangibles qui peuvent être communiqués aux Canadiens. Une collaboration fructueuse accroît la sensibilisation aux enjeux liés aux océans, crée une dynamique et incite encore plus les utilisateurs et les organismes de réglementation à prendre des mesures à l'appui de la conservation et du développement durable des océans.

Généralement parlant, le programme a avancé dans l'établissement de relations avec les principaux partenaires provinciaux et fédéraux. Les engagements énoncés dans la lettre de

²⁰ Initiative de la zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique. (2017). « Pacific North Coast Integrated Management Area ». <http://www.pncima.org/site/plan-development/the-pncima-plan.html> - Information disponible en anglais seulement.

²¹ Initiative de la zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique. (2017). « Pacific North Coast Integrated Management Area ». <http://www.pncima.org/site/plan-development/the-pncima-plan.html> - Information disponible en anglais seulement.

mandat ont donné lieu au rétablissement de plusieurs comités interministériels à divers niveaux de pouvoir et à une intervention pangouvernementale dans le domaine de la gestion des océans. Le rétablissement, en 2016, du Comité interministériel du sous-ministre adjoint sur les océans et du Comité interministériel des directeurs généraux sur les océans ainsi que le renouvellement du Groupe de travail sur les océans ont été vus comme des moyens efficaces de fournir de l'information et de discuter d'intérêts communs à l'égard des océans. Ces comités de gouvernance se composent de partenaires compétents dotés du pouvoir de prendre des décisions au sein de leurs ministères et organismes respectifs. La participation régulière des cadres de direction supérieurs témoigne de l'intérêt et de la valeur ajoutée de la présence aux réunions de ces comités.

La collaboration étant un outil prévu par la *Loi sur les océans* et un élément clé de la conduite des activités du programme, ce regain d'intérêt sert de tremplin au programme pour le renforcement des relations. Toutefois, les préoccupations exprimées laissent entendre que l'engagement en matière de protection marine énoncé dans la lettre de mandat est le moteur principal de ce rassemblement des autorités concernées. Pour assurer la durabilité à long terme du programme, ces comités doivent veiller à accorder une attention suffisante à tous les aspects de la gestion intégrée des océans. Faire des océans un enjeu pangouvernemental constituera une meilleure plateforme qui permettra au programme de faire avancer efficacement les diverses questions liées aux océans.

À ce jour, une collaboration fructueuse avec d'autres ministères a eu lieu quand il a fallu travailler à des questions concrètes concernant les océans. Une récente collaboration avec Ressources naturelles Canada s'est traduite par des projets de modification de la *Loi sur les océans* et de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* dans le but de faciliter le processus de désignation des ZPM²². Le programme a également amorcé une collaboration avec d'autres organismes de réglementation, dont Transports Canada, pour établir des directives concernant la qualité du milieu marin (QMM) en ce qui a trait au bruit marin nuisible pour les populations de baleines, dont il est question dans le Plan de protection des baleines. Des travaux sont également menés sur d'autres agents de stress environnementaux prioritaires qui présentent un risque immédiat pour les océans. Par exemple, la région du Golfe travaille avec d'autres pour tenter d'établir un indicateur de surveillance de la pollution de l'eau par les activités terrestres dans le détroit de Northumberland. Les travaux préparatoires accomplis jusqu'à maintenant soutiennent l'élaboration de directives concernant la qualité du milieu marin afin d'aborder la question de l'enrichissement en nutriments dans cette région de l'océan.

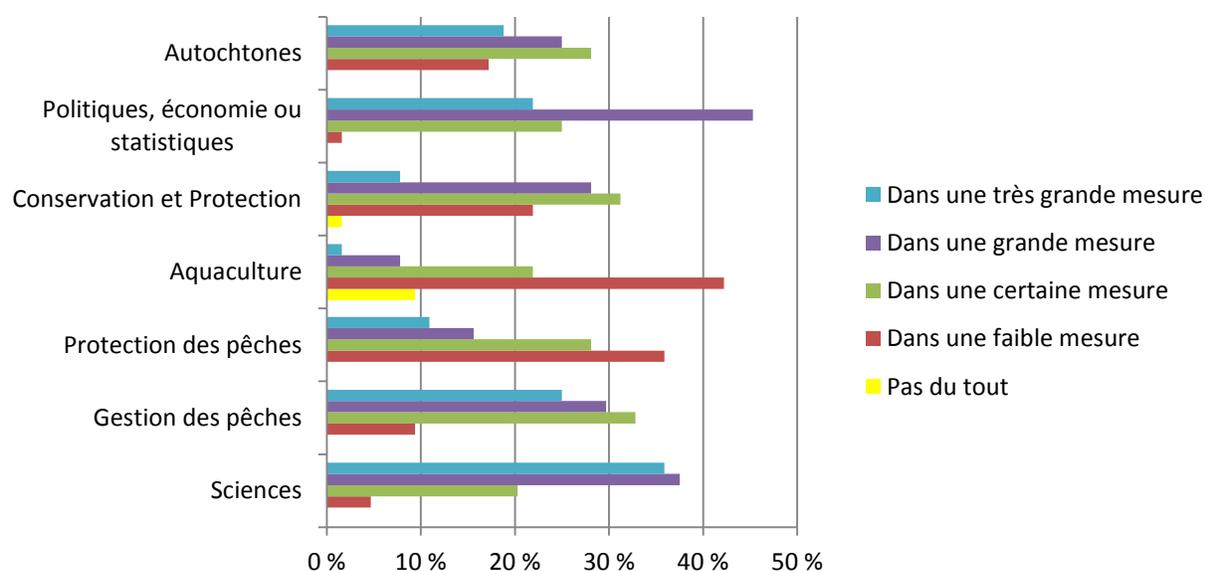
Bien que les directives concernant la QMM soient un outil prévu de longue date par la *Loi sur les océans*, elles ne sont mises de l'avant que depuis peu de temps. La nature transversale de nombreuses questions du dossier des océans, comme la pollution, les débris marins et le changement climatique, exige la collaboration des diverses instances et autorités. Il semble que les possibilités qu'offre cet outil n'aient pas été pleinement saisies, mais les directives concernant la QMM peuvent servir à faire avancer la mise en œuvre des plans de gestion intégrée des

²² MPO. (2017). « Propositions de modification de la Loi sur les océans ». <http://dfo-mpo.gc.ca/oceans/conservation/act-loi-fra.html>

océans. Elles offrent l'occasion de collaborer avec de multiples groupes du MPO et d'autres organismes de réglementation fédéraux à des questions concrètes du dossier des océans.

L'engagement énoncé dans la lettre de mandat au sujet de la protection marine a aussi accru la visibilité du programme au sein du MPO. La progression de la désignation des ZPM a demandé un effort à l'échelle du Ministère pour avancer dans les domaines de l'analyse scientifique, de l'analyse économique, des consultations et de la rédaction de règlements dans des délais serrés. Mais comme le montre le graphique 4, il semble que les groupes qui devraient prendre part à la gestion des océans mais ne participent pas directement à l'établissement des ZPM n'aient pas eu autant la chance de collaborer, comme c'est le cas de Protection des pêches et d'Aquaculture.

Graphique 4: Dans quelle mesure existe-t-il une collaboration efficace entre le programme et d'autres groupes du MPO?



En outre, le graphique 5 indique que les activités de collaboration ont de manière générale été efficaces avec les partenaires et les intervenants externes, notamment l'industrie de la pêche et les organisations non gouvernementales de l'environnement. En revanche, la collaboration a été moins efficace avec les industries de l'aquaculture et de l'énergie verte, en dépit des données probantes qui indiquent que ces industries souhaitent prendre de l'expansion dans les océans.²³ En ce qui concerne l'aquaculture, les tendances canadiennes en matière de pêche laissent entendre que malgré la baisse globale d'un pour cent de la production halieutique, la part de la production qui revient à l'aquaculture augmentera de trente-deux pour cent d'ici 2025.²⁴ Par ailleurs, l'évaluation du Programme d'aquaculture durable du MPO (2017) a révélé un vif intérêt

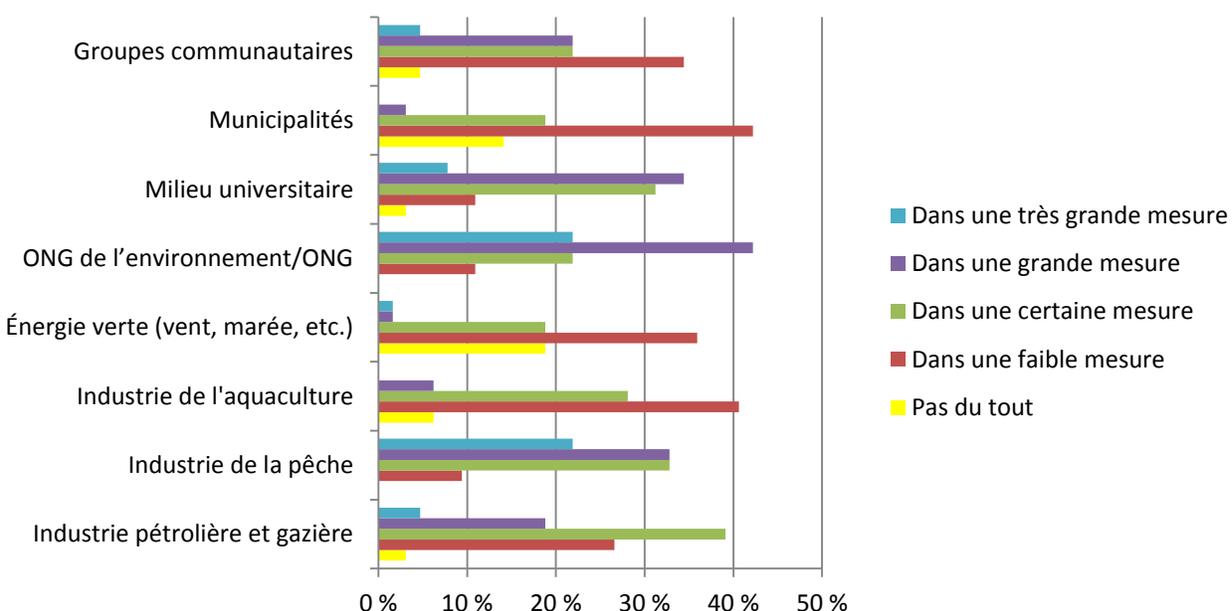
²³ MPO (2018) L'évaluation du Programme d'aquaculture durable. <http://dfo-mpo.gc.ca/ae-ve/evaluations-fra.htm> et; l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2016). « La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture : Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous ». <http://www.fao.org/3/a-i5555f.pdf>

²⁴ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2016). « La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture : Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous ». <http://www.fao.org/3/a-i5555f.pdf>

de l'industrie pour le développement de l'aquaculture, ce qui aura probablement pour effet d'accroître la demande d'espace océanique dans les zones côtières. Un manque de mobilisation dès les premières étapes limitera la capacité du programme à intégrer stratégiquement des activités océaniques nouvelles et croissantes à sa planification.

De plus, de faibles niveaux de collaboration avec les groupes communautaires et les municipalités pourraient faire ressortir une progression limitée de la gestion des besoins liés aux océans dans les zones côtières. Cette situation représente une occasion manquée de collaborer avec des groupes qui bien souvent sont les plus touchés par les activités menées dans les océans. Pour maintenir des perspectives proactives et axées sur l'avenir, le programme devrait s'attaquer à des domaines où il y a peu de collaboration pour mobiliser tous les utilisateurs des ressources marines et organismes de réglementation compétents.

Graphique 5 : Dans quelle mesure existe-t-il une collaboration efficace entre le programme et des partenaires et des intervenants choisis?



La mesure dans laquelle la collaboration est efficace dépend également de la façon dont les régions administratives du MPO sont définies. Selon environ la moitié des répondants au sondage externe ayant eu des interactions avec plus d'une région administrative du MPO, un manque de coordination a créé des difficultés. Malgré les efforts visibles déployés pour améliorer la coordination au cours de l'évaluation, les régions ont des approches différentes à l'égard de la gestion des océans (p. ex. le niveau des ressources, la fréquence et l'approche en matière de mobilisation, la collecte de données, l'interprétation de l'orientation de l'ACN) et mènent souvent leurs travaux indépendamment les uns des autres, sans égard à leur proximité ou aux questions d'intérêt commun.

De plus, selon le programme de Gestion des océans, l'unité spatiale retenue aux fins de la planification est la biorégion. C'est pourquoi la gestion des océans s'inspire d'une approche

écosystémique, un principe de base qui remonte à la création du programme. Néanmoins, il se pourrait que les régions administratives actuelles fassent obstacle à la mise en œuvre d'une perspective plus vaste et exhaustive de la gestion intégrée des océans. La combinaison des limites régionales du MPO, des limites provinciales et territoriales et des deux langues officielles ajoute à la difficulté d'adopter une approche cohérente. Certes, des efforts ont été faits pour discuter des problèmes et créer des synergies, mais on passe beaucoup de temps à composer avec des structures de gouvernance interne inefficaces au lieu de répondre aux besoins liés aux océans.

La perception d'une mauvaise communication et d'une incohérence dans l'interprétation de l'orientation de l'ACN sème la confusion et entraîne le double emploi pour certains partenaires et intervenants, qui sont nombreux à n'avoir qu'une capacité limitée à participer aux discussions avec de multiples régions sur les mêmes sujets. Des processus consultatifs répétitifs et des messages manquant de clarté ont causé chez certains intervenants, une fatigue et un désintérêt pour la poursuite d'une collaboration sous l'égide d'un programme perçu comme non coordonné. Ce constat met en lumière le besoin d'adopter des mécanismes de collaboration clairs et efficaces à l'interne et à l'extérieur.

L'historique du programme fait état d'excellentes pratiques de collaboration pour relever ces défis. En effet, quelques activités de collaboration ont été menées au niveau opérationnel dans les régions avec beaucoup de succès. Par exemple, l'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais a été décrite comme un moyen efficace de réaliser des progrès tangibles au chapitre du développement durable des océans. Cette initiative a donné à plusieurs intervenants aux opinions divergentes l'occasion de se réunir pour discuter de leurs besoins et préoccupations concernant les océans. Des relations fortes et efficaces ont été créées, ce qui a favorisé diverses activités de collaboration. Les principaux informateurs ont manifesté leur déception que le projet soit dissous. Certains d'entre eux ont mentionné que quelques partenariats existaient toujours de façon informelle, mais qu'ils dépendaient largement de personnes qui en partageaient l'historique, et qu'il fallait s'attendre à ce qu'ils disparaissent sous l'effet du roulement du personnel.

Les comités régionaux sur la gestion des océans (CRGO)²⁵ et les structures de gouvernance équivalentes ont également été perçus de manière positive, comme un moyen de communiquer l'information, de discuter des enjeux et de promouvoir une compréhension commune des perspectives de tous les intervenants. Toutefois, selon les répondants aux sondages interne et externe, bien que les CRGO soient effectivement une tribune utile, ils ne progressent pas toujours de manière tangible dans le dossier de la gestion intégrée des océans. Les résultats auxquels parviennent les CRGO subissent les effets néfastes des problèmes associés à la fonction de conseil des comités en question, de l'expansion de la portée trop vaste pour faire avancer les dossiers et des questions liées à une représentation appropriée. La présence et l'activité actuelles des CRGO dans les régions varient, et on a laissé entendre qu'une interaction limitée avec les partenaires et les intervenants nuira au maintien des relations à long terme. Les données

²⁵ Les comités régionaux sur la gestion des côtes et des océans (CRGCO) et les comités régionaux de mise en œuvre sur la gestion des océans (CRMGO) ont des structures semblables. En général, les CRGO se composent de représentants provinciaux et régionaux du programme de Gestion des océans et peuvent également compter des partenaires et des intervenants parmi leurs membres.

recueillies soutiennent le besoin, pour les régions, de mettre en place une structure semblable à celle des CRGO, et assortie d'un mandat et d'objectifs clairs, et d'une représentation appropriée.

Constatation principale : On est d'avis que des approches collaboratives qui prévoient la participation des partenaires et des intervenants aux activités visant à conclure des ententes donnent les meilleurs résultats sur le plan de la gestion des océans.

La collaboration dans le domaine des océans est, de par sa nature même, extrêmement complexe en raison du nombre de questions et de la diversité des utilisateurs, des organismes de réglementation et des autres parties qui s'intéressent aux décisions susceptibles de les toucher. Il conviendrait de canaliser le haut niveau d'intérêt actuel des partenaires et des intervenants dans des activités qui favorisent l'atteinte des objectifs du programme. En outre, pour appuyer une participation élevée aux processus de collaboration, le programme devrait démontrer que les décisions tiennent compte de l'information provenant des partenaires et des intervenants, ce qui témoignerait concrètement de l'importance de participer aux échanges et à d'autres comités.

D'après les constatations tirées de l'approche appelée Évaluation rapide de l'incidence (ERI), des approches en matière de collaboration davantage axées sur la « recherche d'ententes » pourraient améliorer les résultats de certaines activités du programme de Gestion des océans, comme l'établissement des ZPM. Des représentants du programme ayant participé à l'approche de l'ERI étaient d'accord pour dire que le processus actuel est « consultatif » et sert à obtenir des conseils, des commentaires ou des recommandations utiles et de grande portée. Une évolution vers l'adoption d'une approche davantage axée sur la « recherche d'ententes » modifierait l'objectif escompté pour viser la « conclusion d'un accord ou règlement viable ». La principale différence résiderait dans l'inclusion d'une méthode claire et collaborative fondée sur la transparence et l'entente à chaque étape du processus de désignation. Cet autre scénario pourrait contribuer à un plus grand soutien du public, à la reconnaissance et à une protection plus efficace des ZPM désignées à long terme. On s'attend à ce que les approches de « recherche d'ententes » aient un aboutissement plus équilibré du point de vue de la conservation et des principes socioéconomiques et communautaires, car les intérêts en jeu se manifestent activement à chaque point de décision clé du processus, y compris lorsque des changements sont envisagés.

Selon une approche de « recherche d'ententes », l'inclusion de représentants compétents renforce la légitimité des résultats, c'est pourquoi il convient de tenir dûment compte de la représentation dans le cadre de l'élaboration du processus. L'approche de l'ERI a permis de découvrir que la participation des propriétaires-exploitants de l'industrie de la pêche, des provinces et des organisations autochtones souffrait bien souvent d'une capacité de mobilisation limitée. L'effet des problèmes de capacité sur la participation des partenaires et des intervenants peut se répercuter sur l'aboutissement des processus de collaboration. Dans le cadre du programme, on s'est efforcé de mobiliser des partenaires et des intervenants, notamment des groupes autochtones, des établissements d'enseignement et des organisations non gouvernementales de l'environnement, au moyen du Programme de contribution pour la gestion des océans, qui a été établi en 2016 pour soutenir la conception et la conduite d'activités de conservation et de gestion.

Des témoins du Comité permanent de l'Environnement et du développement durable ont par ailleurs souligné l'importance d'inviter les parties à la table aux étapes préliminaires du processus afin qu'il soit tenu compte de manière équilibrée de l'ensemble des intérêts, connaissances,

contributions et droits, tout en reconnaissant que ces processus sont complexes et prennent souvent beaucoup plus de temps²⁶. Dans le cas des ZPM, les approches de collaboration axées sur la « recherche d'ententes » exigeraient davantage de temps, de personnel et de mécanismes de mobilisation dès le départ. Elles procureraient des avantages à plus long terme, car un consentement préalable faciliterait l'établissement de plans de gestion.

La recherche menée par la *West Coast Environmental Law* et soutenue par des informateurs externes clés a permis de constater que la participation du public favorise la prise de décisions plus solides, acceptées et faciles à appliquer dans le domaine de la protection marine.²⁷ Les processus dictés par des organisations populaires de base, des collectivités locales et des partenaires et des intervenants engagés peuvent contribuer efficacement aux résultats globaux du programme qui appuie le développement durable et la conservation du milieu océanique. Il est possible que des partenaires et des intervenants très engagés prennent part à des aspects de la gestion concertée, entre autres la surveillance des zones protégées par les collectivités et les Autochtones, la conduite d'activités d'information et de sensibilisation, et la communication de renseignements pour la gestion adaptative.

4.4 Cogestion

Constatation principale : Vu l'engagement visant à « assurer une meilleure gestion commune de nos trois océans » consigné dans la lettre de mandat, les partenaires et les intervenants ont des attentes croissantes à l'égard de la position du programme sur la cogestion des océans. L'absence d'un cadre clairement défini pour la cogestion a donné lieu à de la confusion et de l'incertitude aussi bien à l'interne qu'à l'externe, ce qui a freiné la progression de la mise en exécution de cet engagement.

En novembre 2015, dans sa lettre de mandat au ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, le premier ministre a ordonné à ce dernier de « travailler de concert avec les provinces, les territoires, les nations autochtones et d'autres intervenants pour assurer une meilleure gestion commune de nos trois océans ». ²⁸ Cet engagement a fait prendre conscience de la notion de « cogestion ou gestion commune » au personnel affecté au programme ainsi qu'aux partenaires et aux intervenants internes et externes.

Certes, la lettre de mandat a insisté sur une meilleure gestion commune des océans, mais cette expression n'est pas nouvelle au Ministère. Par exemple, on l'utilise dans le programme de

²⁶ Comité permanent de l'environnement et du développement durable (2016). « Agir dès aujourd'hui : Établir des aires protégées pour l'avenir du Canada ».

<https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/ENVI/rapport-5>

²⁷ West Coast Environmental Law, (2016). « Brief to Standing Committee on Environment and Sustainable Development – Study on Federal Protected Areas and Conservation Objectives ».

<https://www.wcel.org/sites/default/files/publications/WCEL%20Brief%20on%20MPAs%20to%20Standing%20Ctee%20May%202016.pdf> - Information disponible en anglais seulement.

²⁸ Cabinet du premier ministre (2015). « Lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne ».

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

Gestion des pêches dans le contexte du partenariat avec l'industrie pour favoriser des activités durables en matière de gestion, de sciences et de recherche. Il a aussi une signification précise dans le contexte de l'exécution des programmes du MPO lorsque des accords de revendications territoriales sont en vigueur.

Un examen des documents relatifs au programme a révélé que l'expression gestion commune, ou cogestion, a également été utilisée dans le programme de Gestion des océans peu de temps après l'entrée en vigueur de la *Loi sur les océans* en 1997. Le Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada (2002)²⁹ explique que dans certains cas, la gestion intégrée peut prendre la forme d'une cogestion dans des domaines où des dispositions législatives prévoient le partage des responsabilités en matière de gestion. La politique, qui s'appuie sur le Guide de cogestion préparé par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (1998), présente un modèle de gouvernance qui comprend des décisions fondées sur l'échange d'information, des ententes qui décrivent des responsabilités et des obligations précises, et des systèmes de gestion auxquels les gouvernements et d'autres intervenants prennent part activement pour concevoir des plans, les mettre en œuvre et en surveiller l'efficacité.

En outre, le Guide de cogestion préparé par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (1998)³⁰ décrit des cadres et des applications possibles de la cogestion, notamment des occasions d'appliquer la cogestion à l'établissement des ZPM et à l'élaboration de plans de gestion intégrée pour les eaux côtières et marines dont il est question dans la *Loi sur les océans*. Le guide mentionne le potentiel de cogestion tout au long du cycle de vie d'un plan de gestion intégrée des océans, y compris l'établissement des limites géographiques, la définition des priorités en matière de recherche, la promotion de l'éducation et de la sensibilisation, et la surveillance de la mise en œuvre des plans. L'aspect positif de la cogestion indiqué dans le guide serait la capacité à aller au-delà d'approches fragmentées et cloisonnées pour adopter une approche écosystémique qui rassemble les intervenants et favorise une compréhension plus exhaustive des contraintes et des possibilités propres aux milieux côtier et marin.

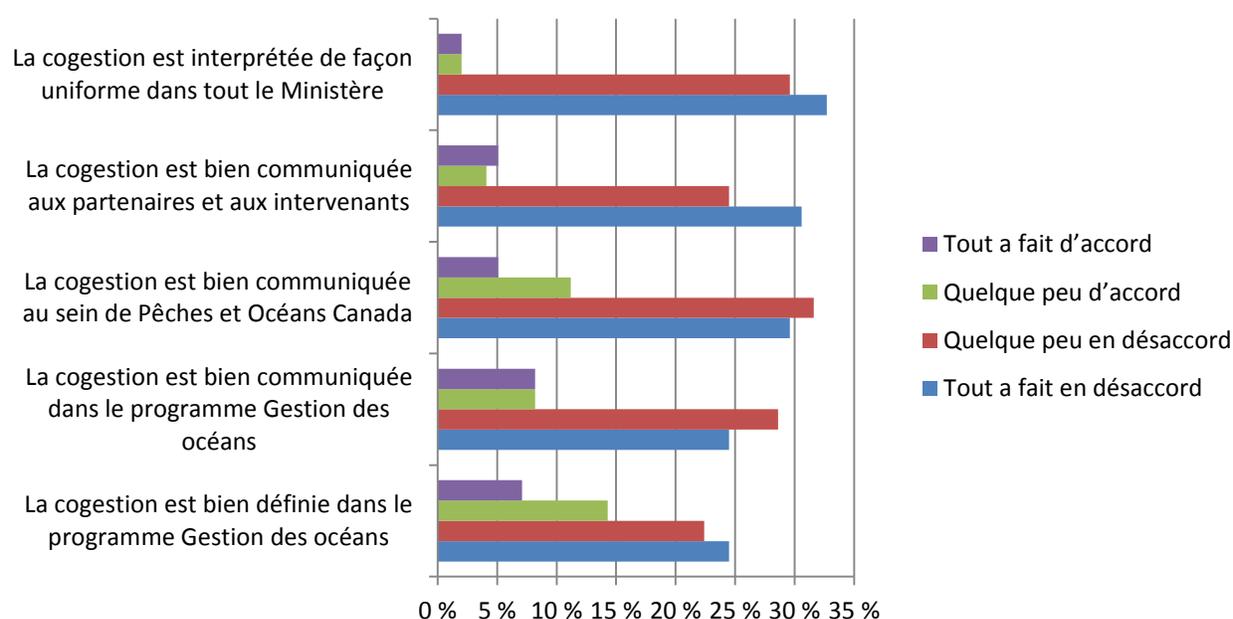
Dans le passé, des activités de cogestion ont été menées dans le cadre du programme dans des contextes limités, par exemple en vertu d'ententes conclues avec des groupes autochtones pour exécuter des programmes de gestion des océans dans l'ouest de l'Arctique, sous l'égide du Partenariat de la mer de Beaufort. Mais la cogestion a peu évolué ou été rarement appliquée dans le contexte de l'engagement d'une meilleure gestion commune des océans énoncé dans la lettre de mandat de 2015. Plus de la moitié des répondants au sondage interne ont déclaré que la cogestion a été faible, sinon inexistante. Et si des informateurs clés internes ont pu identifier des applications de la cogestion à la gestion des pêches, on a constaté peu d'activités du programme de Gestion des océans menées à l'appui de la cogestion. Il semble qu'on ne comprenne pas vraiment en quoi consiste la cogestion ou comment elle peut s'appliquer telle qu'elle est présentée dans l'engagement énoncé dans la lettre de mandat.

²⁹ MPO. (2002). « Le Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada ». <http://dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/cosframework-cadresoc/page01-fra.html>

³⁰ Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (1998). « Stratégies de gestion viable des océans : Guide de cogestion ». http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/trnee-nrtee/En133-37-1998-fra.pdf

La compréhension incohérente et non uniforme de la cogestion par le personnel interne et l'absence d'orientation claire et de communication des paramètres de la cogestion ont semé la confusion. Selon le graphique 6, les répondants au sondage interne ont déclaré que la cogestion n'est pas bien définie dans le programme, ni bien communiquée au sein du MPO ou aux partenaires et intervenants. Qui plus est, ces mêmes répondants sont d'avis que la cogestion n'est pas interprétée de manière uniforme à l'échelle du Ministère. Le temps pris pour fournir une définition claire de la cogestion a fait naître des attentes élevées sur la façon dont le programme entend respecter l'engagement énoncé dans la lettre de mandat. L'absence d'un cadre clairement conçu pour pratiquer la cogestion a eu une incidence néfaste sur la capacité du programme à établir efficacement des modèles de cogestion qui jouent un rôle actif dans la gestion des océans.

Graphique 6: Interprétation de la cogestion par les répondants au sondage interne



Plusieurs difficultés se sont présentées dans le cadre de la mise au point de mécanismes de cogestion au sein du programme de Gestion des océans, notamment des questions en matière d'autorité compétente, la déconcentration de la gestion et la grande variation de la capacité des partenaires et des intervenants à participer à l'élaboration d'un modèle de cogestion. En outre, les exemples de cogestion existants révèlent que les modèles sont propres à des contextes donnés, et que par conséquent la mise en œuvre de la cogestion sera probablement individualisée et prendra diverses formes, compte tenu des partenaires en cause et de l'étendue des activités à entreprendre. Ces difficultés exigent une attention ciblée et soutenue pour arriver à bien comprendre la cogestion et la décrire clairement pour en faire un fondement efficace d'ententes en la matière. Bien que l'évaluation reconnaisse ces difficultés, la pratique limitée de la cogestion constatée laisse croire que le programme de Gestion des océans n'a pas appliqué la cogestion de quelque façon substantielle que ce soit depuis la publication de la lettre de mandat en 2015.

Malgré tout, récemment le programme a multiplié la conduite d'activités de cogestion. L'examen de documents révèle en effet que depuis 2016, le dialogue du partenaire fédéral sur les questions liées aux océans, y compris la cogestion, s'est intensifié au sein des comités de gouvernance principaux, comme le Comité interministériel sur les océans. Ces comités accordent actuellement la priorité à l'échange d'information, mais pourraient mener des initiatives conjointes et prendre des mesures davantage concertées à l'égard des océans. Il faut préciser que le concept a été présenté dans le contexte de la participation des Autochtones aux objectifs de conservation et de gestion. Le cadre de gouvernance trilatéral (c.-à-d. fédéral, provincial, autochtone) pour la côte nord du Pacifique est envisagé comme une option pour établir des modèles d'approches de cogestion à l'avenir.

L'impulsion donnée aux relations de nation à nation a également ciblé l'attention sur l'éventualité d'aires protégées autochtones. En septembre 2017, une déclaration d'intention a été signée par les Inuits du territoire Nunatsiavut du Labrador et le gouvernement du Canada³¹, pour établir en collaboration une vision intégrée de l'espace marin dans le nord du Labrador. L'accent mis sur la préservation la culture, des collectivités et de l'environnement offre la possibilité d'établir des ZPM et d'explorer des solutions pour la conservation comme les aires protégées autochtones³². Les avantages économiques et sociaux que procurent les aires protégées autochtones sur les terres dans d'autres pays, comme l'Australie³³, laissent entendre que les aires protégées autochtones et la cogestion des ZPM sont très prometteuses pour faire avancer la relation de nation à nation.

Pour leur part, les informateurs clés externes voient la cogestion comme une importante occasion, pour le MPO, de faire avancer les composantes de la gestion intégrée des océans. Il a été suggéré que les possibilités de cogestion restent dans les limites de la réconciliation avec les groupes autochtones, de la planification spatiale marine, de l'élaboration de propositions en collaboration, de l'établissement de ZPM et des directives concernant la QMM. Pour aller de l'avant, il faut établir clairement un cadre qui décrit les paramètres des ententes de cogestion dans divers contextes, afin d'adopter une approche coordonnée et de procéder à l'application générale de cette composante en évolution du programme.

³¹Gouvernement du Canada. (2017). « Les gouvernements du Canada et du Nunatsiavut lancent un partenariat pour protéger l'océan dans le nord du Labrador ». https://www.canada.ca/fr/parcs-canada/nouvelles/2017/09/les_gouvernementsducanadaetdununatsiavutlancentunpartenariatpour.html

³²Globe and Mail (2017) : « Inuit to write marine-management plan for eastern end of Northwest Passage comes as route sees increasing traffic ». <https://beta.theglobeandmail.com/news/politics/inuit-will-write-marine-management-plan-for-eastern-end-of-northwest-passage/article36428995/?ref=http://www.theglobeandmail.com&> - Information disponible en anglais seulement.

³³Comité permanent de l'environnement et du développement durable (2016). « Agir dès aujourd'hui : Établir des aires protégées pour l'avenir du Canada ». <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/ENVI/rapport-5>

4.5 Zones de protection marine

Constataion principale : Le programme a enregistré des progrès importants pour ce qui est de la contribution du Ministère aux objectifs de conservation marine du gouvernement du Canada. L'objectif de protection de cinq pour cent des océans et des côtes visé pour 2017 a été dépassé. Toutefois, les processus de désignation accélérés ont suscité la crainte que les objectifs de conservation et les processus de diligence raisonnable aient été compromis pour respecter les délais établis.

La désignation des zones de protection marine a été le mécanisme prévu par la *Loi sur les océans* le plus concret et le plus largement utilisé. Les ZPM sont une mesure reconnue à l'échelle internationale pour promouvoir les objectifs de conservation dans les milieux océaniques. Le gouvernement du Canada définit une ZPM en utilisant la définition qu'en donne l'Union internationale pour la conservation de la nature, soit « un espace géographique clairement délimité, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature, avec les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés ».³⁴

Dans la *Loi sur les océans*, les ZPM sont désignées pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes³⁵ :

- a) la conservation et la protection des ressources halieutiques, commerciales ou non, y compris des mammifères marins, et de leurs habitats;
- b) la conservation et la protection des espèces en voie de disparition et des espèces menacées, et de leurs habitats;
- c) la conservation et la protection d'habitats uniques;
- d) la conservation et la protection d'espaces marins riches en biodiversité ou en productivité biologique;
- e) la conservation et la protection d'autres ressources ou habitats marins, pour la réalisation du mandat du ministre.

Les ZPM jouent un rôle important pour le respect des engagements nationaux et internationaux en matière de protection marine. Le gouvernement du Canada est signataire de la Convention sur la diversité biologique (Objectifs d'Aichi pour la biodiversité), y compris l'engagement de protéger dix pour cent des eaux côtières et marines d'ici 2020³⁶. Le premier ministre a réaffirmé cet engagement en novembre 2015, dans sa lettre de mandat au ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, dans laquelle il a inclus l'objectif intermédiaire de protection de cinq pour cent d'ici 2017³⁷. La contribution du MPO aux objectifs de conservation marine est soutenue par Environnement et Changement climatique Canada et l'Agence Parcs Canada, qui

³⁴ MPO (2010). « Pleins feux sur les aires marines protégées au Canada » <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/mpaspotlight-pleinsfeuxzpm/index-fra.html>

³⁵ La *Loi sur les océans* est entrée en vigueur en 1997 : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/O-2.4/>

³⁶ Convention sur la diversité biologique. « Objectifs d'Aichi pour la biodiversité ». <https://www.cbd.int/sp/targets/>

³⁷ Cabinet du premier ministre (2015). « Lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne ».

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

déploient des efforts similaires. Le 28 octobre 2017, le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne et la ministre de l'Environnement et du Changement climatique ont annoncé que le Canada avait dépassé l'objectif intermédiaire de protection de cinq pour cent des océans et des côtes visé pour 2017³⁸. C'est un gain de taille par rapport à approximativement un pour cent des zones de protection marine du Canada il y a deux ans.

Les efforts du MPO se traduisent par la désignation et l'établissement de ZPM et d'autres mesures de conservation efficaces par zone. À ce jour, onze ZPM ont reçu le statut de désignation aux termes de la *Loi sur les océans*, dont trois ont été désignées au cours des deux dernières années. En outre, six autres zones d'intérêt ont été cernées aux fins d'une éventuelle désignation de ZPM, et notamment des superficies importantes au large des côtes de l'océan Pacifique.

Outre les ZPM, à ce jour d'autres mesures de conservation efficaces par zone ont contribué aux objectifs de conservation marine du gouvernement du Canada dans la proportion de 2,25 %³⁹. Des consultations se déroulent à l'échelle internationale pour établir des normes concernant ces mesures. Le MPO a pour sa part élaboré ses propres critères, en s'appuyant sur les avis scientifiques examinés par des pairs du Secrétariat canadien de consultation scientifique, afin d'évaluer les activités de conservation menées par le MPO dans le milieu marin⁴⁰. À l'heure actuelle, les critères sont appliqués aux mesures de conservation marine, comme les refuges marins, qui protègent les concentrations de coraux d'eau froide vulnérables, et les fermetures des pêches, qui protègent les frayères⁴¹. Comme les océans sont régis par de multiples instances, d'autres ministères et organismes ont la possibilité d'appliquer des critères associés à d'autres mesures de conservation efficaces par zone dans leur propre champ de compétence. Néanmoins, certains informateurs clés ont exprimé des réserves à propos de la mesure dans laquelle les critères du MPO résisteront à l'examen rigoureux de la communauté internationale, craignant notamment que l'attention accordée à d'autres mesures de conservation efficaces par zone ait ciblé davantage l'atteinte des cibles que la progression vers les objectifs de conservation. Mais la

³⁸ MPO (2017). « Le Canada a franchi l'étape importante des 5 % de conservation marine ».

https://www.canada.ca/fr/peches-oceans/nouvelles/2017/10/le_canada_a_franchitapeimportante5deconservationmarine.html

³⁹ MPO (2017). « Le Canada atteint sa cible de conservation de 5 % ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/mct-ocm/five-cinq-fra.html>

⁴⁰ Les directives opérationnelles reposent sur l'avis du Secrétariat canadien de consultation scientifique et l'orientation nouvelle à la fois du groupe de travail de l'Union internationale pour la conservation de la nature et du Conseil canadien des aires écologiques. Actuellement, elles définissent cinq critères généraux pour déterminer les autres mesures de conservation efficaces par zone :

- 1) une définition claire de l'emplacement géographique;
- 2) des objectifs de conservation ou de gestion des stocks;
- 3) la présence de composantes écologiques d'intérêt;
- 4) la mise en œuvre à long terme;
- 5) la conservation efficace des composantes écologiques d'intérêt.

À propos de la recherche du Secrétariat canadien de consultation scientifique, voir les « Directives sur l'identification d'autres mesures de conservation efficaces par zone dans les eaux côtières et marines du Canada ». <http://publications.gc.ca/site/fra/9.810108/publication.html>

Pour de plus amples renseignements sur d'autres mesures de conservation efficaces par zone, voir : MPO (2017). « Directives opérationnelles pour la détermination des autres mesures de conservation efficaces par zone dans le milieu marin du Canada ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/oeabcm-amcepz/index-fra.html>

⁴¹ MPO. (2017). « Liste des refuges marins ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/oeabcm-amcepz/refuges/index-fra.html>

plupart des répondants aux sondages interne et externe ont reconnu que ces types de mesures sont un moyen efficace de conserver la biodiversité dans les océans.

Les progrès notables qui ont été réalisés à l'égard des cibles de conservation marine soulignent la capacité du programme à faire avancer les questions concrètes au moyen de buts clairs et d'objectifs tangibles. Les ressources affectées, la mobilisation ciblée, le leadership actif de la haute direction et les hauts niveaux de collaboration à l'interne et à l'extérieur avec les utilisateurs des ressources marines et les organismes de réglementation ont globalement contribué aux résultats concrets.

Les cibles ont eu le résultat positif de susciter une attention et une participation plus grandes des partenaires et des intervenants. Simultanément, un intérêt élevé a fait naître des attentes élevées et engendré un examen rigoureux de la façon dont le MPO s'y prend pour établir des ZPM. Dans le passé, la désignation des ZPM prenait environ sept ans, ce que des informateurs clés jugent inutilement long. Le délai d'exécution de l'engagement consigné dans la lettre de mandat a eu pour effet d'accélérer le processus de désignation. Les ZPM ont d'importantes répercussions sur la façon dont une zone donnée peut être utilisée, d'où la nécessité d'effectuer de vastes analyses scientifiques et socioéconomiques avant de prendre des décisions difficiles au sujet des activités permises. Selon des informateurs clés, l'accélération des temps d'exécution a compromis le processus de diligence raisonnable au profit de l'atteinte de la cible. Certains ont eu l'impression que les décisions finales étaient influencées par des groupes d'intervenants clés au lieu d'être fondées sur des faits et des éléments probants. Il faut intensifier les efforts pour mieux communiquer tout au long du processus, pour s'assurer que les objectifs de la désignation sont bien compris et expliquer comment les résultats des activités de mobilisation ont été intégrés aux décisions relatives à la désignation de ZPM.

Les questions de diligence raisonnable sont également motivées par un manque perçu de transparence du processus de désignation. À titre d'exemple, l'examen de documents a révélé que les données socioéconomiques sont intégrées au début du processus pour désigner les ZPM⁴². Récemment, des progrès ont été accomplis pour qu'une approche claire et uniforme soit adoptée pour ce qui est de l'inclusion de l'information socioéconomique au processus de désignation des ZPM. En 2016, le secteur Économie et statistiques du MPO a élaboré un document d'orientation afin de soutenir les analyses socioéconomiques qui font partie du processus de désignation des ZPM⁴³. De plus, en 2017, les responsables du programme ont publié un document d'orientation sur l'intégration des données socioéconomiques spatiales au processus de conception de réseaux de ZPM. Ils ont travaillé avec les groupes internes du MPO et consulté Environnement et Changement climatique Canada, l'Agence Parcs Canada et Ressources naturelles Canada pour élaborer le document d'orientation⁴⁴. En dépit de l'existence apparente d'un processus clair et intentionnel à l'interne, des répondants externes ont semblé dire que l'information

⁴² MPO. « Processus : Établissement et gestion des ZPM en vertu de la *Loi sur les océans* ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/mpa-zpm/process-processus-fra.html>

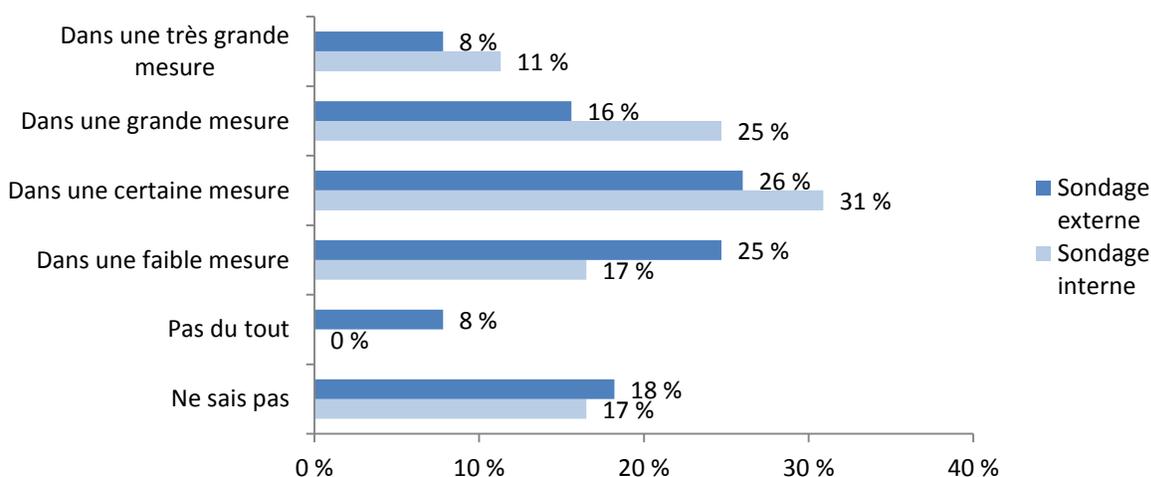
⁴³ MPO. (2016). « Cadre pour l'intégration des analyses socioéconomiques au processus de désignation des zones de protection marine ».

⁴⁴ MPO. (2017). « Module d'orientation sur l'intégration des renseignements sur l'utilisation à des fins économiques dans la configuration de réseaux d'aires marines protégées ».

socioéconomique n'était pas accessible aux fins d'examen et n'était intégrée que dans une faible mesure aux décisions liées à la désignation de ZPM. Cela pose particulièrement problème car la transparence est un principe clé de l'atteinte des objectifs de conservation marine⁴⁵.

Par ailleurs, des informateurs clés et des répondants au sondage ont déclaré que dans le cadre des efforts déployés pour atteindre un objectif quantitatif rapidement, le programme risque de compromettre les objectifs de conservation au profit de la sélection de zones de faible conflit, où la résistance à la désignation est moins forte. Le graphique 7 indique que les répondants au sondage externe considèrent comme limitée, voire modérée, la mesure dans laquelle les ZPM assurent la protection à long terme de la biodiversité marine, la fonction écosystémique et les caractéristiques naturelles spéciales. Les répondants au sondage interne ont des points de vue plus positifs.

Graphique 7: Dans quelle mesure les ZPM assurent-elles une protection à long terme de la biodiversité marine?



Actuellement, des efforts sont faits pour déterminer des zones dans le contexte de l'établissement de réseaux de ZPM là où il existe des pressions humaines. Toutefois, le nombre limité de ZPM côtières et l'accent mis récemment sur l'établissement de grandes zones hauturières laissent supposer que le programme n'aborde peut-être pas suffisamment les zones côtières à conflit élevé pour lesquelles le besoin de mesures de conservation pourrait être plus grand. En revanche, la protection d'importantes zones marines hauturières s'inscrit dans la stratégie d'atteinte des objectifs de conservation marine du programme, et ces zones sont reconnues pour leur valeur car elles peuvent tenir lieu de référence dans le suivi de la variabilité naturelle et du changement à long terme⁴⁶.

⁴⁵ MPO. (2017). « Réalisation des objectifs de conservation marine du Canada ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/conservation/plan-fra.html>

⁴⁶ MPO. « Réalisation des objectifs de conservation marine du Canada ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/conservation/plan-fra.html>

Constatacion principale : Certaines préoccupations des partenaires et des intervenants au sujet des zones de protection marine pourraient être attribuables à la compréhension limitée de la souplesse des configurations des ZPM, y compris la nature propre au site de chaque objectif de conservation des ZPM. Cette confusion peut être exacerbée par les différentes approches qu'adoptent les régions administratives du MPO et la façon dont le programme communique les objectifs de conservation.

La configuration de toute ZPM donnée est censée être souple dans son harmonisation avec les objectifs de conservation qui lui sont propres. Comme il est précisé dans la *Loi sur les océans*, les règlements pris pour désigner une ZPM peuvent comprendre la délimitation de zones et l'interdiction de certaines catégories d'activités dans la ZPM. Le règlement peut aussi prescrire quelques activités qui sont permises et n'interfèrent pas avec les objectifs de conservation, y compris quelques-unes pouvant être perçues comme contraires à la conservation. À titre d'exemple, l'utilisation d'équipement de pêche au chalut par le fond peut ne pas compromettre les objectifs de conservation dans une ZPM, mais pourrait être interdite dans une autre ZPM dans laquelle l'objectif est de prévenir les dommages aux couches benthiques de la zone protégée. Cette approche de configuration a semé la confusion et dans certains cas le recul des intervenants. Certains informateurs clés ont exprimé des préoccupations quant à l'absence de normes minimales et à l'incohérence qui caractérise l'établissement des ZPM.

En 2017, le public a fait part de ses préoccupations à l'égard des activités permises dans la ZPM du banc de Sainte-Anne et la zone d'intérêt (ZI) du chenal Laurentien dans l'océan Atlantique⁴⁷. Malgré la proximité des deux zones, l'exploration pétrolière et gazière est interdite dans la ZPM du banc de Sainte-Anne, mais il a été proposé de la permettre dans la ZI du chenal Laurentien. Il en a découlé un important recul des intervenants à l'égard des niveaux convenables de protection dans les ZPM. Le motif expliquant que ces activités pourraient se poursuivre sans compromettre les objectifs de conservation n'a pas été bien communiqué aux partenaires et aux intervenants. Les données tirées de l'évaluation indiquent que le langage utilisé dans le programme n'est pas toujours à la portée des publics externes ni aisément compris par eux, en particulier lorsqu'il s'agit d'expliquer des principes scientifiques ou des concepts complexes du programme.

La difficulté dont l'exemple ci-dessus fait état pourrait aussi découler partiellement du fait que la désignation de chacune de ces ZPM a été effectuée par deux régions administratives différentes du MPO. Des répondants externes ont souligné le manque d'uniformité perçu du programme, qui constitue un défi particulier dans l'Atlantique, où quatre régions administratives (Québec, Golfe, Maritimes et Terre-Neuve-et-Labrador) travaillent à proximité les unes des autres dans le même espace océanique.

Ces constatations laissent supposer que les perceptions des partenaires et des intervenants externes ne concordent pas avec les activités prévues et les buts du programme. Certes,

⁴⁷ Société pour la nature et les parcs du Canada. (2017). « St. Anns Bank MPA achieves important milestone ». <http://cpaws.org/news/st.-anns-bank-marine-protected-area-achieves-important-milestone> - Information disponible en anglais seulement et; Desmog Canada (2017). « Industry Sways Feds to allow offshore drilling in Laurentian Channel ». <https://www.desmog.ca/2017/07/22/industry-sways-feds-allow-offshore-drilling-laurentian-channel-marine-protected-area> - Information disponible en anglais seulement

l'établissement de ZPM progresse, mais la difficulté à diffuser les messages clés nuit aux relations avec les partenaires et les intervenants. La difficulté persistante à communiquer les résultats des diverses évaluations de risques, ce que visent les objectifs de conservation et les justifications de l'autorisation ou de l'interdiction des activités sont autant d'éléments pouvant freiner le soutien des partenaires et des intervenants à l'égard des ZPM sous la direction du MPO. À mesure que des ZI et des ZPM sont envisagées, il y a lieu de faire preuve de diligence pour que le programme utilise une terminologie simple et fournisse une information facile à comprendre aux partenaires et aux intervenants.

On s'efforce maintenant de clarifier plus amplement le débat sur les normes de protection. Depuis octobre 2017, les responsables du programme sont occupés à établir un groupe consultatif national sur l'élaboration de normes de protection pour les ZPM en vue d'apporter des précisions sur la protection dans les ZPM⁴⁸. Il convient également de noter que récemment on s'est activement employé à améliorer la communication des activités de programme et à tenir l'information à jour sur le site Web du MPO⁴⁹. Le langage est clair, compréhensible et donne un bon aperçu de l'intention qui sous-tend la conservation marine. Et le programme bénéficierait d'un nouveau renforcement des activités de sensibilisation et d'éducation.

4.6 Surveillance et gestion des zones de protection marine

Constatation principale : Une surveillance et une collecte de données incohérentes et limitées nuisent à la capacité du programme à évaluer l'efficacité des ZPM dans l'atteinte des objectifs de conservation ou à fournir de l'information pour pratiquer une gestion adaptative des ZPM.

Dans le rapport de l'automne 2012 du commissaire à l'environnement et au développement durable, il est reproché au MPO de ne pas surveiller ou gérer systématiquement les zones de protection marine⁵⁰. Une surveillance insuffisante limite la connaissance des impacts des ZPM existantes, ce qui se traduit par des lacunes en matière d'information pour la future planification de la gestion des océans. Qui plus est, les perceptions négatives de la mesure dans laquelle les ZPM sont surveillées efficacement peuvent amener les partenaires et les intervenants à avoir moins confiance dans la capacité du programme à gérer efficacement les ZPM. Les résultats du sondage semblent indiquer que la surveillance est toujours insuffisante : les deux tiers des répondants au sondage externe et légèrement moins de la moitié des répondants au sondage interne étaient d'avis que la mesure dans laquelle les ZPM étaient surveillées pour assurer une protection efficace est inexistante ou faible.

Les plans de gestion élaborés pour les ZPM font ressortir le besoin d'adopter des stratégies de surveillance efficaces, qui permettent de fournir de l'information pour évaluer les progrès vers l'atteinte des objectifs de conservation et prendre des décisions judicieuses concernant la gestion

⁴⁸ Société pour la nature et les parcs du Canada. (2017). « CPAWS applauds government commitment to establishing minimum standards for marine protected areas ». <http://cpaws.org/news/cpaws-applauds-government-commitment-to-establishing-minimum-standards-for> - Information disponible en anglais seulement.

⁴⁹ MPO (2017). « Protéger les océans ». <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/index-fra.html>

⁵⁰ BVG. (2012). « Automne 2012 — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable ». http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_201212_03_f_37712.html

adaptative. Pour sept des onze ZPM existantes, des plans de gestion ont été élaborés; trois ZPM ont été récemment désignées et on ne s'attend pas à ce qu'elles aient déjà un plan de gestion. L'autre ZPM est celle du mont sous-marin Bowie, qui a été désignée en 2008. Le MPO et le Conseil de la Nation haïda ont signé un protocole d'entente visant à appuyer la planification et la gestion de la zone en collaboration, mais aucun plan de gestion n'a encore été élaboré. L'information contenue dans les plans de gestion et de surveillance des ZPM⁵¹ montre qu'une certaine activité de surveillance ponctuelle a eu lieu, mais il y a peu de preuves que la surveillance ait contribué à la gestion adaptative des ZPM.

Afin d'appuyer la surveillance, des fonds ont été octroyés au programme et destinés à la surveillance et à la gestion des ZPM existantes⁵². Les activités financées grâce à ces initiatives ont produit des avis scientifiques rigoureux au sujet de l'élaboration de stratégies de surveillance, mais les éléments probants indiquent que des programmes de surveillance suffisants n'ont pas été mis en œuvre dans toutes les ZPM. De plus, la surveillance exercée semble se dérouler en dehors de plans exhaustifs ayant des indicateurs comparables, des protocoles et des stratégies uniformes pour la collecte de données. Faute d'une information de référence suffisante, de données comparables et d'une surveillance régulière, il sera difficile pour le programme de Gestion des océans d'évaluer l'incidence des ZPM. L'Annexe B décrit l'état des plans de gestion et des rapports de surveillance.

Qui plus est, vu qu'il est la principale autorité responsable des ZPM visées par la *Loi sur les océans*, le MPO est chargé d'assurer la conformité aux règlements et autorisé à imposer des amendes et à engager des poursuites judiciaires en cas de violation de la réglementation. La surveillance des zones protégées pour la conservation marine (p. ex. les ZPM et d'autres mesures de gestion marine) est principalement exercée par la Direction de la conservation et de la protection du MPO. De plus, le programme bénéficie de l'appui de la Garde côtière canadienne et saisit les occasions d'appui de la surveillance qu'offrent d'autres ministères et organismes fédéraux qui mènent des activités dans les océans⁵³. Les défis logistiques que présentent les patrouilles dans les grandes zones océaniques et la possibilité que les utilisateurs des ressources marines ne connaissent pas les règlements ont des effets néfastes sur les ZPM à la fois près des côtes et au large des côtes. Depuis avril 2017, la Direction de la conservation et de la protection recueille des données pour déterminer le nombre total d'heures consacrées à la surveillance dans les ZPM et les refuges marins, ainsi qu'à d'autres activités générales qui favorisent la conformité, comme les consultations publiques et la sensibilisation des collectivités à l'esprit de la réglementation des ZPM.

⁵¹ Deux des rapports sont fondés sur les lignes directrices de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) pour évaluer l'efficacité d'une zone de protection marine. Pour en savoir plus, voir UICN. (2014). « How is your MPA doing? A guidebook of natural and social indicators ». <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/paps-012.pdf> - Information disponible en anglais seulement.

⁵² Grâce à un financement octroyé dans le cadre de l'initiative Santé des océans, le Secteur des sciences du MPO a mené plusieurs projets de recherche du Secrétariat canadien de consultation scientifique pour déterminer des indicateurs et des stratégies de surveillance pour huit ZPM préexistantes. Le programme a également reçu un financement en vertu du Plan national de conservation, pour la surveillance et la gestion des ZPM existantes.

⁵³ Par exemple, voir le Plan de gestion de la zone de protection marine du gully (2008) : <http://publications.gc.ca/site/fra/9.635692/publication.html>

Constatation principale : L'augmentation de la sensibilisation du public aux ZPM pourrait faire avancer les activités de surveillance. Il existe des possibilités de faire participer les partenaires et les intervenants à la surveillance et à la gestion active des ZPM.

Des recherches sont toujours en cours dans le milieu universitaire pour parvenir à comprendre et à interpréter comment les mesures de gestion des ZPM influencent les principaux résultats obtenus. Une étude a révélé qu'un personnel et une capacité budgétaire suffisants étaient les principaux indicateurs de l'impact de la conservation, ce qui porte à croire que vu l'expansion des ZPM dans le monde, il faudra que les ressources soient augmentées en conséquence pour soutenir la gestion des ZPM⁵⁴. Il est possible de susciter l'intérêt des partenaires et des intervenants, en particulier les groupes autochtones et les collectivités côtières, pour tirer profit de leur collaboration à la surveillance et à la gestion des ZPM. Par exemple, le programme pourrait progresser sur ces fronts en tirant avantage d'un nouveau programme de subventions et de contributions associé à la gestion des océans.

Les constatations tirées de l'approche de l'ERI semblent indiquer que des approches de recherche d'ententes aux fins de la désignation de ZPM favoriseraient la participation et le sentiment d'être partie prenante des partenaires et des intervenants, ce qui se traduirait par un soutien plus fort à l'égard de la surveillance et de niveaux élevés de conformité. De plus, la communication en temps opportun d'une information formulée en un langage simple sur la réglementation aide les utilisateurs à mieux comprendre le but des ZPM et à mieux se conformer aux règlements. Les activités de sensibilisation aident à mieux faire connaître l'objet et la raison d'être des ZPM et, par suite, renforcent le soutien à la réglementation.

Le programme a déjà permis la collaboration avec des groupes communautaires pour produire des résultats efficaces du point de vue de la surveillance. On estime que le Programme communautaire de surveillance aquatique dans le golfe du Saint-Laurent est un programme efficace, qui de surcroît favorise la collecte de données sur la qualité de l'eau dans le détroit de Northumberland. Le programme fait avancer la connaissance de la biodiversité et donne aux groupes communautaires les moyens d'assumer la responsabilité de l'estuaire. La participation des partenaires et des intervenants locaux à la surveillance procure un double avantage : recueillir des données et davantage sensibiliser à l'importance et à la valeur des zones protégées.

Il est également possible d'élargir les programmes de surveillance communautaires, notamment en y faisant participer les organisations autochtones et les collectivités côtières. Par exemple, la *Great Bear Initiative* des Premières Nations côtières sur la côte du Pacifique est associée à un réseau de *Coastal Guardian Watchmen*. Des membres des collectivités autochtones prennent part aux activités de surveillance et contribuent à faire comprendre les ressources culturelles et naturelles de la côte nord et de la côte centrale de la Colombie-Britannique. Le programme bénéficie de l'appui de plusieurs organisations et alliances autochtones, de groupes environnementaux et de fondations philanthropiques⁵⁵. L'élaboration de programmes similaires

⁵⁴ Gill et. al., Nature. (2017). « Capacity shortfalls hinder the performance of marine protected areas globally ». https://www.coris.noaa.gov/activities/mpa_performance/ - Information disponible en anglais seulement.

⁵⁵ « Coastal First Nations Great Bear Initiative Coastal Stewardship Network ». <https://coastalguardianwatchmen.ca/> - Information disponible en anglais seulement.

contribuerait à renforcer la surveillance et favoriserait l'atteinte des objectifs du programme en matière de gestion concertée.

Un intérêt élevé pour la gestion des océans du Canada est le signe de l'importance et de la valeur des océans pour les Canadiens. Il conviendrait que le programme saisisse les possibilités de faire avancer les objectifs de conservation en collaboration et favorise l'obtention de meilleurs résultats concernant les océans. La collaboration améliore les relations avec les partenaires et les intervenants, accroît la connaissance des océans et la valeur de la conservation et permet au programme d'enregistrer des gains d'efficacité pour consacrer des ressources à la mise en œuvre holistique de la gestion intégrée des océans.

5.0 Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

Les utilisations courantes et en évolution des océans du Canada ont abouti à un milieu marin plus complexe et à un besoin accru en matière de gestion des océans. Diverses utilisations des océans et activités qui s'y déroulent sont toujours une source de tensions sur les écosystèmes marins. Il faut agir en collaboration pour protéger la biodiversité des océans et les fonctions écosystémiques, et promouvoir une utilisation durable des ressources océaniques. Le programme de Gestion des océans utilise les outils décrits dans la *Loi sur les océans* pour répondre aux besoins, mais les priorités sélectives déterminées par les initiatives de financement temporaire ont entraîné une application irrégulière de tous les outils disponibles pour combler les besoins relatifs aux océans.

Les initiatives de financement temporaire ont procuré des ressources permettant de faire avancer certaines composantes du programme, mais les priorités ont redirigé les ressources en les éloignant d'autres aspects essentiels. La mise en œuvre des plans de gestion intégrée des océans et l'application de la recommandation sur la qualité de l'eau ont été limitées, partiellement en raison de cette structure de financement dictée par les priorités. Il en a résulté une exécution fragmentée des activités de programme et une entrave à la progression mesurable du programme vers l'atteinte des objectifs généraux de la gestion des océans.

Les engagements énoncés dans la lettre de mandat consistant à protéger 10 % du milieu marin d'ici 2020 et à assurer une meilleure gestion commune des océans ont eu pour effet de cibler l'attention et l'intérêt sur les activités du programme. Les objectifs de conservation marine ont galvanisé une approche pangouvernementale et permis au programme de créer des relations avec d'autres organismes de réglementation, partenaires et intervenants au profit de la gestion marine. Néanmoins, certains ont dit craindre que des processus de désignation accélérés visant à respecter les délais compromettent les objectifs de conservation et le processus de diligence raisonnable.

Le programme doit aussi évoluer dans les limites des régions administratives du MPO, ce qui ne facilite pas la gestion des océans selon une approche biorégionale. Cette situation présente des défis pour la mise en place d'un programme exhaustif de portée nationale et sème la confusion

parmi les utilisateurs des ressources marines qui œuvrent à de vastes échelles qui ne concordent pas avec les structures régionales du MPO.

À l'avenir, le programme doit appliquer tous les outils prévus par la *Loi sur les océans* pour mieux régler les questions courantes et nouvelles que soulèvent les océans. La collaboration étant essentielle à la gestion efficace des océans, il faut avoir de solides structures de gouvernance pour faciliter le succès et la progression globale dans le dossier des océans. Des mécanismes de surveillance active et de production de rapports à l'égard des mesures de gestion existantes, comme les ZPM, sont nécessaires pour illustrer les résultats et la progression de la gestion intégrée des océans.

5.2 Recommandations

D'après les constatations de l'évaluation, les recommandations suivantes sont formulées :

Recommandation 1 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, renforce la durabilité à long terme du programme en s'appuyant sur les processus de planification existants, en établissant des liens clairs entre les zones de protection marine, les réseaux de ZPM, les directives concernant la qualité du milieu marin, la planification et la gestion plus générales des océans, en élaborant des produits à livrer réalistes et en améliorant la communication, aussi bien à l'interne qu'à l'externe, concernant les processus du programme, les activités et les progrès à l'appui de la gestion intégrée des océans.

Justification : Les utilisations courantes et en évolution des océans du Canada ont abouti à un milieu marin plus complexe et à un besoin accru en matière de gestion des océans. Les priorités sélectives, essentiellement attribuables à une tendance croissante à accorder un financement temporaire, ont donné lieu à une orientation manquant de clarté et à une utilisation limitée des outils prévus par la *Loi sur les océans*. En conséquence, le programme n'a pas permis d'aborder de manière exhaustive les besoins liés aux océans. En raison de la conduite fragmentée des activités du programme, seules des composantes choisies du programme ont progressé, au détriment de la gestion intégrée des océans dans son intégralité. Qui plus est, la gestion intégrée des océans a fait l'objet d'une importante planification, mais d'une mise en œuvre beaucoup moins importante. Vu l'absence de plans réalisables dotés d'objectifs réalistes et mesurables, la capacité du programme à procurer des résultats efficaces a été limitée. Par ailleurs, pour que les activités du programme soient comprises à l'interne et à l'extérieur, il faut améliorer la communication en utilisant un langage plus compréhensible et accessible.

Recommandation 2 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, fasse évoluer les activités de collecte de données afin de recueillir des données de référence et continues sur le milieu marin pour appuyer la prise de décision, y compris pour les plans sur l'espace marin, les directives concernant la qualité du milieu marin et les zones de protection. Plus particulièrement, la collecte uniforme des données et les activités de suivi écologique pour les ZPM sont nécessaires pour fournir des données sur l'efficacité dans l'atteinte des objectifs de conservation, soutenir la gestion adaptative et assurer la conformité avec les règlements respectifs.

Justification : Démontrer l'incidence des zones de protection marine est une tâche difficile, qui prendra de nombreuses années. Néanmoins, faute d'activités de surveillance efficaces, le programme ne permet que de façon limitée de comprendre l'effet des ZPM désignées aux termes de la *Loi sur les océans*. Six des onze ZPM existantes ont été désignées il y a plus de dix ans, mais les données probantes semblent indiquer que seule une surveillance ponctuelle a eu lieu. Des activités de collecte de données et de surveillance insuffisantes nuisent à la capacité du programme à produire des résultats et à assurer une gestion adaptative des ZPM. Bien que des facteurs échappant au contrôle du programme aient une grande influence sur les résultats des ZPM, il faut progresser davantage pour mesurer l'incidence des ZPM sur les objectifs de conservation. En outre, à mesure que le programme poursuit des activités comme la planification spatiale marine et l'application de recommandations sur la qualité de l'eau, on aura de plus en plus besoin de données pour comprendre le milieu marin et évaluer la progression résultant de l'application de ces mesures de gestion.

Recommandation 3 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, étudie les contraintes imposées par les régions administratives du MPO quant à la capacité du programme à faire évoluer une approche écosystémique liée à la gestion des océans en explorant des options qui faciliteraient une prise de décision fondée sur les biorégions marines.

Justification : Le renouvellement de comités de la haute direction a récemment permis d'accomplir des progrès sur la voie de la collaboration et de la communication interministérielles et intergouvernementales. Ces comités ont fait avancer les discussions dans le dossier des océans aux niveaux fédéral et provincial, en créant des plateformes pouvant être utilisées pour adopter une approche pangouvernementale aux fins de la prise de décision concernant les océans. Afin de poursuivre dans la voie d'une gestion efficace des océans, il faut explorer les possibilités d'accroître la capacité du programme à prendre des décisions sur une base biorégionale. Les régions administratives actuelles du MPO divisent l'espace océanique en zones qui ne correspondent pas aux biorégions marines, ce qui ne permet pas d'adopter une approche écosystémique en matière de gestion des océans. Les régions administratives du MPO abordent la gestion des océans selon différentes approches, en dépit de leur proximité, et il en ressort un manque d'uniformité et d'efficacité dans l'exécution du programme. Cet état de choses pose des défis lorsqu'il s'agit de prendre des décisions et de mener des activités à l'appui de la gestion écosystémique des océans. Pour ce qui est des comités régionaux sur la gestion des océans, ils devraient être structurés de manière à soutenir la prise de décision fondée sur les biorégions marines. Une gouvernance améliorée à l'appui d'une approche écosystémique à l'égard de la gestion des océans fera en sorte que le programme sera mieux placé pour aborder les questions relatives aux océans du Canada.

6.0 Plan d'Action de la Gestion

RECOMMANDATION N° 1

Recommandation n° 1 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, renforce la durabilité à long terme du programme en s'appuyant sur les processus de planification existants, en établissant des liens clairs entre les zones de protection marine, les réseaux de ZPM, les directives concernant la qualité du milieu marin, la planification et la gestion plus générales des océans, en élaborant des produits à livrer réalistes et en améliorant la communication, aussi bien à l'interne qu'à l'externe, concernant les processus du programme, les activités et les progrès à l'appui de la gestion intégrée des océans.

Justification : Les utilisations courantes et en évolution des océans du Canada ont abouti à un milieu marin plus complexe et à un besoin accru en matière de gestion des océans. Les priorités sélectives, essentiellement attribuables à une tendance croissante à accorder un financement temporaire, ont donné lieu à une orientation manquant de clarté et à une utilisation limitée des outils prévus par la *Loi sur les océans*. En conséquence, le programme n'a pas permis d'aborder de manière exhaustive les besoins liés aux océans. En raison de la conduite fragmentée des activités du programme, seules des composantes choisies du programme ont progressé, au détriment de la gestion intégrée des océans dans son intégralité. Qui plus est, la gestion intégrée des océans a fait l'objet d'une importante planification, mais d'une mise en œuvre beaucoup moins importante. Vu l'absence de plans réalisables dotés d'objectifs réalistes et mesurables, la capacité du programme à procurer des résultats efficaces a été limitée. Par ailleurs, pour que les activités du programme soient comprises à l'interne et à l'extérieur, il faut améliorer la communication en utilisant un langage plus compréhensible et accessible.

STRATÉGIE

En tant que programme principal du MPO sur la gestion intégrée, le Programme de gestion des océans poursuivra la planification spatiale marine afin de mieux coordonner ses activités de programme avec celles d'autres programmes, ministères et organismes dans le cadre des objectifs et principes généraux de la *Loi sur les océans*.

La planification spatiale marine tient compte des activités marines actuelles et futures dans une zone marine et évalue leurs effets individuels et cumulatifs pour éclairer les décisions sur l'utilisation de l'espace océanique et respecter ainsi les objectifs environnementaux, économiques et sociaux. En tant qu'approche intégrée axée sur l'écosystème, la planification spatiale marine peut permettre de cerner et de combler plus rapidement les lacunes de connaissances associées à la gestion des activités dans le milieu marin et de leurs effets individuels ou cumulatifs sur les écosystèmes et les autres valeurs économiques. Les renseignements concernant les utilisations marines sont recueillis, analysés et diffusés à l'aide de données spatiales géographiques et d'outils qui facilitent la prise de

décision.

La planification se fera dans le cadre d'une gouvernance conjointe fédérale/provinciale/territoriale et autochtone à l'échelle biorégionale. On rassemblera ainsi les connaissances et les données afin de parvenir à une compréhension commune d'une biorégion marine et d'appuyer la planification en vue des utilisations futures. Ce processus permettra notamment de créer des atlas marins interactifs qui recenseront l'emplacement des activités humaines actuelles, des espèces marines importantes et des habitats essentiels ou uniques et qui éclaireront les évaluations d'impact des propositions de projets, des plans régionaux sur l'espace marin et des mesures de gestion afin d'informer les organismes de réglementation du milieu marin et de préserver la biodiversité.

Cette approche offrira les avantages supplémentaires suivants :

- Intégrer davantage les efforts de planification disparates, y compris leurs ensembles de données pour former une évaluation globale de l'environnement marin.
- Fournir des directives sur l'application des mesures de conservation ou d'autres mesures de gestion et savoir si la *Loi sur les océans* ou d'autres outils législatifs ou réglementaires constituent la meilleure mesure à mettre en place pour atteindre les objectifs de cette zone de planification.
- Intégrer l'information des partenaires et des intervenants dans les plateformes géospatiales couramment utilisées.
- Offrir une approche nationale pour l'élaboration et la mise en œuvre du programme et accroître la transparence et la certitude pour les utilisateurs des ressources marines et les organismes de réglementation.

MESURES DE GESTION	DATE D'ÉCHÉANCE (AVANT LA FIN DU MOIS)	MISE À JOUR SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT : TERMINÉ/SUR LA BONNE VOIE/RAISON DE LA MODIFICATION DE LA DATE D'ÉCHÉANCE	EXTRANT
Le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, sollicitera des fonds pour stabiliser la capacité du programme à mener des activités de gestion intégrée des océans.	Mars 2019		
Le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, établira ou améliorera les structures de gouvernance nationales et	Mars 2020		

biorégionales afin de faire progresser la gestion intégrée des océans avec les partenaires fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones et d'améliorer l'efficacité de la gouvernance relative aux rôles, aux responsabilités et à la reddition de comptes.			
Le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, diffusera des produits de communication pour favoriser une meilleure compréhension de la contribution des activités aux objectifs du Programme des océans et pour accroître la transparence et l'accessibilité aux données sur les océans.	Mars 2020		
Le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, définira des produits livrables réalistes en utilisant une approche fondée sur le risque pour sélectionner les problèmes prioritaires, cerner les meilleures approches de gestion et mettre en place des outils de gestion en vertu de la <i>Loi sur les océans</i> .	Mars 2021		
RECOMMANDATION N° 2			
<p>Recommandation n° 2 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, fasse évoluer les activités de collecte de données afin de recueillir des données de référence et continues sur le milieu marin pour appuyer la prise de décision, y compris pour les plans sur l'espace marin, les directives concernant la qualité du milieu marin et les zones de protection. Plus particulièrement, la collecte uniforme des données et les activités de suivi écologique pour les ZPM sont nécessaires pour fournir des données sur l'efficacité dans l'atteinte des objectifs de conservation, soutenir la gestion adaptative et assurer la conformité avec les règlements respectifs.</p> <p>Justification : Démontrer l'incidence des zones de protection marine est une tâche difficile, qui prendra de nombreuses années.</p>			

Néanmoins, faute d'activités de surveillance efficaces, le programme ne permet que de façon limitée de comprendre l'effet des ZPM désignées aux termes de la *Loi sur les océans*. Six des onze ZPM existantes ont été désignées il y a plus de dix ans, mais les données probantes semblent indiquer que seule une surveillance ponctuelle a eu lieu. Des activités de collecte de données et de surveillance insuffisantes nuisent à la capacité du programme à produire des résultats et à assurer une gestion adaptative des ZPM. Bien que des facteurs échappant au contrôle du programme aient une grande influence sur les résultats des ZPM, il faut progresser davantage pour mesurer l'incidence des ZPM sur les objectifs de conservation. En outre, à mesure que le programme poursuit des activités comme la planification spatiale marine et l'application de recommandations sur la qualité de l'eau, on aura de plus en plus besoin de données pour comprendre le milieu marin et évaluer la progression résultant de l'application de ces mesures de gestion.

STRATÉGIE

Le Programme de gestion des océans s'appuie sur des partenaires et des intervenants internes et externes pour obtenir une compréhension intégrée du milieu marin. Il utilise de nombreuses sources de données et de connaissances pour appuyer ses activités. Le programme vise à répondre au défi pangouvernemental consistant à rendre les données ouvertes et accessibles.

Le programme reconnaît la nécessité de mobiliser les partenaires et les intervenants dans les activités de surveillance et poursuivra les objectifs suivants :

- Capacité accrue des partenaires et des intervenants à participer et à s'appropriier les activités de surveillance
- Renforcement des responsabilités liées aux activités de surveillance, tant avec des partenaires internes qu'externes
- Activités cohérentes de collecte de données à l'appui des objectifs de gestion intégrée des océans
- Amélioration de l'accès aux sources de données internes et externes, de leur intégration et de leur diffusion afin d'éclairer les bases de référence et les évaluations environnementales et d'appuyer l'élaboration et le suivi des mesures de gestion des océans, y compris les ZPM.

MESURES DE GESTION	DATE D'ÉCHÉANCE (AVANT LA FIN DU MOIS)	MISE À JOUR SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT : TERMINÉ/SUR LA BONNE VOIE/RAISON DE LA MODIFICATION DE LA DATE D'ÉCHÉANCE	EXTRANT
--------------------	--	---	---------

<p>Le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, travaillera avec les Sciences des écosystèmes et des océans et le Secteur des politiques stratégiques afin de développer un système de collecte, d'analyse, de gestion et de diffusion de données pour appuyer la surveillance et la prise de décisions.</p>	<p>Mars 2020</p>		
<p>RECOMMANDATION N^o 3</p>			
<p>Recommandation 3 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, étudie les contraintes imposées par les régions administratives du MPO quant à la capacité du programme à faire évoluer une approche écosystémique liée à la gestion des océans en explorant des options qui faciliteraient une prise de décision fondée sur les biorégions marines.</p> <p>Justification : Le renouvellement de comités de la haute direction a récemment permis d'accomplir des progrès sur la voie de la collaboration et de la communication interministérielles et intergouvernementales. Ces comités ont fait avancer les discussions dans le dossier des océans aux niveaux fédéral et provincial, en créant des plateformes pouvant être utilisées pour adopter une approche pangouvernementale aux fins de la prise de décision concernant les océans. Afin de poursuivre dans la voie d'une gestion efficace des océans, il faut explorer les possibilités d'accroître la capacité du programme à prendre des décisions sur une base biorégionale. Les régions administratives actuelles du MPO divisent l'espace océanique en zones qui ne correspondent pas aux biorégions marines, ce qui ne permet pas d'adopter une approche écosystémique en matière de gestion des océans. Les régions administratives du MPO abordent la gestion des océans selon différentes approches, en dépit de leur proximité, et il en ressort un manque d'uniformité et d'efficacité dans l'exécution du programme. Cet état de choses pose des défis lorsqu'il s'agit de prendre des décisions et de mener des activités à l'appui de la gestion écosystémique des océans. Pour ce qui est des comités régionaux sur la gestion des océans, ils devraient être structurés de manière à soutenir la prise de décision fondée sur les biorégions marines. Une gouvernance améliorée à l'appui d'une approche écosystémique à l'égard de la gestion des océans fera en sorte que le programme sera mieux placé pour aborder les questions relatives aux océans du Canada.</p>			
<p>STRATÉGIE</p>			

<p>Le Programme mettra en œuvre le modèle de structure organisationnelle nationale qu’il a élaboré pour répondre à ses besoins actuels et futurs. Cette initiative sera complétée par l’exploration de nouvelles approches de la structure organisationnelle, englobant le groupe EX dans toutes les régions afin d’obtenir une approche intégrée et écosystémique de la gestion des océans du Canada, conformément aux principes de la <i>Loi sur les océans</i>.</p>			
MESURES DE GESTION	DATE D’ÉCHÉANCE (AVANT LA FIN DU MOIS)	MISE À JOUR SUR L’ÉTAT D’AVANCEMENT : TERMINÉ/SUR LA BONNE VOIE/RAISON DE LA MODIFICATION DE LA DATE D’ÉCHÉANCE	EXTRANT
<p>Le sous-ministre adjoint, Écosystèmes aquatiques, collaborera avec les directeurs généraux régionaux et la sous-ministre pour étudier des processus et/ou approches organisationnelles qui appuieraient la mise en œuvre d’un modèle biorégional pour la gestion des océans.</p>	<p>Décembre 2019</p>		

Annexe A : Grille d'évaluation

Questions d'évaluation	Indicateurs	Examen de documents et de données administratives	Analyse documentaire à l'échelle internationale	Entrevues auprès d'informateurs clés	Sondage interne ou externe	Approche de l'Évaluation rapide de l'incidence
1. Le programme de Gestion des océans est-il toujours nécessaire?	1.1 Preuve de l'importance de la gestion des océans pour les Canadiens.	X		X	X	
	1.2 Preuve de l'utilisation et de la complexité accrues du milieu marin.	X		X	X	X
	1.3 Preuve des engagements internationaux.	X		X		
2. Dans quelle mesure le programme de Gestion des océans a-t-il les moyens de donner suite aux deux engagements énoncés dans la lettre de mandat au ministre, à savoir : a) accroître la proportion de zones marines et côtières protégées du Canada; b) travailler de concert avec les provinces, les territoires, les nations autochtones et d'autres intervenants pour assurer une meilleure gestion commune de nos trois océans.	2.1 Preuve que le programme est bien placé pour atteindre la cible de protection des zones marines et côtières de Pêches et Océans Canada. <ul style="list-style-type: none"> Éléments probants tirés des documents et des points de vue des informateurs clés sur la capacité du programme à respecter les engagements du mandat. Les problèmes, les écarts et les préoccupations associés à l'atteinte des objectifs sont cernés et traités. 	X		X		
	2.2 Ampleur des progrès réalisés en vue de l'établissement et de la désignation de zones de protection marine et de la prise d'autres mesures de conservation efficaces par zone. <ul style="list-style-type: none"> Preuve de collaboration avec d'autres secteurs du MPO et des groupes externes pour définir, établir et mettre en œuvre des zones de protection marine et d'autres mesures de conservation efficaces 	X		X	X	

Questions d'évaluation	Indicateurs	Examen de documents et de données administratives	Analyse documentaire à l'échelle internationale	Entrevues auprès d'informateurs clés	Sondage interne ou externe	Approche de l'évaluation rapide de l'incidence
	par zone, y compris la collaboration intersectorielle.					
	<p>2.3 Preuve que des processus d'établissement de zones de protection marine sont en place.</p> <ul style="list-style-type: none"> Des stratégies et des directives bien définies guident les processus d'établissement de zones de protection marine. Des gains d'efficience sont réalisés pour améliorer l'établissement de ZPM. 	X	X	X	X	X
	2.4 Preuve de l'élaboration de lignes directrices et de directives liées à la définition et à la mise en œuvre de la cogestion.	X	X	X	X	X
	<p>2.5 Preuve des efforts déployés pour mettre en œuvre des initiatives en matière de cogestion.</p> <ul style="list-style-type: none"> Les problèmes, les écarts et les préoccupations sont cernés, communiqués et traités. 	X	X	X	X	X
3. Dans quelle mesure le programme de Gestion des océans fait-il avancer la gestion intégrée des océans, et existe-t-il des bases efficaces pour la durabilité à long terme du programme?	3.1 Preuve de progrès vers l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives pour la gestion du milieu marin.	X	X	X	X	
	3.2 Preuve de l'utilisation judicieuse des outils prévus par la <i>Loi sur les océans</i> pour mener les activités du programme de Gestion des océans (p. ex. zones de protection marine, recommandation sur la qualité du	X		X	X	X

Questions d'évaluation	Indicateurs	Examen de documents et de données administratives	Analyse documentaire à l'échelle internationale	Entrevues auprès d'informateurs clés	Sondage interne ou externe	Approche de l'évaluation rapide de l'incidence
	milieu marin et rôle du ministre dans la collaboration avec les autres intéressés à la gestion intégrée des océans).					
	3.3 Preuve que le programme crée et communique des renseignements et des connaissances aux utilisateurs et aux autres organismes de réglementation des océans du Canada pour soutenir la gestion intégrée.	X		X	X	
4. Dans quelle mesure les ressources, l'orientation stratégique et la structure de gouvernance du programme conviennent-elles pour contribuer à l'atteinte des résultats?	4.1 Preuve que le programme possède les ressources financières et humaines suffisantes pour réaliser la portée entière des activités de programme prévues.	X		X		
	4.2 Preuve qu'une orientation stratégique et que des structures de gouvernance sont en place.	X		X	X	
5. L'efficacité du programme de Gestion des océans pourrait-elle être améliorée?	5.1 Il n'existe aucun double emploi ni chevauchement avec d'autres programmes. <ul style="list-style-type: none"> S'il existe un double emploi ou un chevauchement, des mesures sont prises pour y remédier. 	X		X	X	X
	5.2 Preuve que le programme donne lieu à une collaboration intersectorielle et interministérielle pour améliorer l'efficacité.	X		X	X	X
	5.3 Les exemples de pratiques exemplaires et de leçons retenues sont communiqués aux régions et échangés entre elles.	X	X	X	X	X

Annexe B : État des plans de gestion et des programmes de surveillance des ZPM

Nom de la zone de protection marine	Date de désignation	État des plans de gestion	État des programmes de surveillance
Cheminées hydrothermales Endeavour	2003	Publié et visant à guider la gestion de 2010 à 2015, et devant être révisé tous les cinq ans. Plan plus à jour non disponible.	Aucune information sur le programme de surveillance. Le plan de gestion (2010-2015) prévoit l'élaboration d'un plan de surveillance écologique, considérée comme une activité prioritaire.
Mont sous-marin Bowie	2008	En cours d'élaboration.	Dans le rapport qu'il a publié en 2011, le SCCS recommande que des mesures soient prises avant la mise en place d'un programme de surveillance.
Estuaire de la Musquash	2006	Publication en 2008 d'un plan de gestion assorti de priorités et de mesures pour la période 2010 à 2015. Plan plus à jour non disponible. Les efforts de collaboration et les activités de recherche pendant les sept premières années de la ZPM ont fait l'objet d'un examen.	Cadre de surveillance proposé en 2011. Des activités de recherche et de surveillance ont été entreprises, et continuent de l'être, dans l'estuaire de la Musquash en vue d'améliorer la structure et la fonction de l'écosystème, mais en dehors d'un plan/programme exhaustif.
Le Gully	2004	Plan de gestion publié en 2008. Un examen a été mené pour évaluer l'efficacité de la gestion de la zone du Gully du point de vue des aspects sociaux et de la gouvernance, en fonction des engagements énoncés dans le plan de gestion de la zone de protection marine du Gully.	Une surveillance est exercée dans une certaine mesure depuis les années 1990, mais il n'existe aucun plan de surveillance. La surveillance s'est poursuivie sans plan approuvé, et les résultats ont été examinés par les pairs et communiqués. Le cadre de surveillance et la stratégie proposés en 2010 ont fait l'objet d'un examen du SCCS. Pas encore pleinement en œuvre.
Basin Head	2005	Plan de gestion publié. Trois rapports de mise en œuvre successifs ont été publiés et font état d'une progression de la mise en œuvre du plan de gestion.	Aucun plan de surveillance connu, mais les rapports de mise en œuvre indiquent qu'une certaine surveillance est effectuée en dehors du plan/programme exhaustif et approuvé. Des indicateurs et des protocoles de surveillance, ainsi qu'un modèle de collecte des données à l'échelle des collectivités sont décrits dans le plan de gestion.

Baie Gilbert	2005	Plan de gestion publié en 2007.	Programme de surveillance active en place pour les populations de morue, partiellement fondé sur la surveillance exercée dans le passé avant la désignation de la zone en tant que ZPM. Rapport de surveillance publié en 2009.
Eastport	2006	Premier plan de gestion élaboré en 2007. Plan de gestion subséquent publié et couvrant les années 2013 à 2018. Les résultats de la surveillance et des avis scientifiques ont été utilisés pour apporter des changements au plan de gestion.	Des avis scientifiques à l'appui de la surveillance de la zone datent d'avant l'établissement (p. ex. pour le homard) et donc une certaine activité de surveillance est menée. L'examen publié dans le rapport du SCCS en 2011 indique que des indicateurs convenables sont en place, mais que le travail doit se poursuivre au sujet des protocoles de recherche et des techniques d'analyse.
Tarium Nirutait	2010	Un plan de gestion exhaustif a été publié en 2013 et il a remplacé ceux qui le précédaient, et qui étaient des plans de gestion principalement axés sur le béluga de la mer de Beaufort.	Un rapport du SCCS datant de (2012) contient des avis sur cinq indicateurs prioritaires, entre autres des protocoles et des stratégies.
Anguniaqvia niqiqyuam	2016	Aucun plan de gestion encore élaboré.	Aucun plan de surveillance encore élaboré.
Détroit d'Hécate	2017	Aucun plan de gestion encore élaboré. Une stratégie de conservation guide les activités qui visent les coraux d'eau froide qui sont protégés dans une ZPM.	Aucun plan de surveillance encore élaboré.
Banc de Sainte-Anne	2017	Aucun plan de gestion encore élaboré.	Ébauche de cadre de surveillance préparée et examen présenté dans le rapport du SCCS de 2013. Le rapport fournit des avis sur les mesures requises pour établir un programme de surveillance.
Chenal Laurentien	En attente de la décision de désignation finale.		

NOTE : La plupart des renseignements proviennent du site Web public du programme pour les ZPM existantes : <http://dfo-mpo.gc.ca/oceans/mpa-zpm/index-fra.html>