

**LES ZONES DE PROTECTION MARINES :
UN OUTIL ESSENTIEL
POUR LA GESTION DES PÊCHES**

**François Côté
Jessica Finney**
Division des sciences et de la technologie

Le 24 avril 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
GENÈSE DES ZONES DE PROTECTION MARINES.....	2
A. Réduction du risque de surpêche	5
B. Gestion de la structure des populations	6
C. Maintien des caractéristiques de l’habitat.....	7
PRÉOCCUPATIONS SUSCITÉES PAR L’ÉTABLISSEMENT DE ZONES DE PROTECTION MARINES	8
LE CANADA ET LES ZONES DE PROTECTION MARINES	9
A. Réseau de zones de protection marines	9
B. Zones de protection marines	10
C. Réserves marines de faune.....	12
D. Aires marines nationales de conservation.....	13
CONCLUSION.....	13



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES ZONES DE PROTECTION MARINES : UN OUTIL ESSENTIEL POUR LA GESTION DES PÊCHES

INTRODUCTION

Il devient de plus en plus évident, à mesure que le nombre et l'état de nombreux stocks de poissons importants continuent à péricliter, qu'il est urgent d'améliorer la protection et la gestion du milieu marin. Il est aussi devenu évident que la vaste majorité des tentatives de gestion durable des ressources halieutiques n'ont pas été fructueuses. Les gestionnaires des ressources commencent donc à chercher de nouvelles stratégies pour remplacer les stratégies de gestion traditionnelles. Les zones de protection marines (ZPM) sont considérées comme un outil important pour ce qui est de réduire les risques associés aux pratiques actuelles de gestion des pêches. Les ZPM sont des espaces maritimes protégés contre diverses activités humaines⁽¹⁾. Le Canada a pris des mesures pour faire en sorte que les ZPM complètent les mesures existantes de conservation et de protection des ressources halieutiques. De fait, la création d'un réseau national de ZPM constitue l'un des principaux éléments de la stratégie fédérale de gestion des océans dont il est question à la partie II de la *Loi sur les océans*, entrée en vigueur en 1997⁽²⁾. De l'avis général, toutefois, les progrès sont lents.

Le présent document résume une partie des fondements théoriques de la création et de la gestion efficace de ZPM, et examine comment ces zones sont utilisées comme éléments de la stratégie fédérale de gestion des pêches et des océans.

-
- (1) L'expression « zone de protection marine » est reconnue internationalement. Elle a une vaste signification, et le niveau de protection des diverses ZPM varie considérablement.
- (2) La *Loi sur les océans* se fonde sur trois principes : le développement durable, la gestion intégrée et l'approche de précaution.

GENÈSE DES ZONES DE PROTECTION MARINES

La surexploitation des ressources océaniques est bien documentée depuis des décennies, et depuis quelques années, les pays côtiers s'inquiètent de plus en plus du bien-être et de la viabilité des océans et des poissons qui y vivent. Le Comité technique des pêches de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a signalé le problème imminent de la surpêche dès 1946. Même si, depuis, le problème a été mentionné régulièrement au cours des conférences successives de la FAO sur les pêches et par d'autres organismes nationaux et internationaux, la situation continue à s'aggraver. Dans *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2004*, la FAO estime que la proportion des stocks mondiaux de poissons marins exploités presque au maximum, au maximum, surexploités ou épuisés est passée de 24 p. 100 au milieu des années 1970 à plus de 75 p. 100⁽³⁾.

Pour tenter de résoudre le problème, on a inclus des mentions spéciales et des dispositions de gestion pour la conservation et le développement durable des ressources halieutiques dans divers accords internationaux sur la gestion des pêches et des océans, tels que la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982* et le *Code de conduite pour une pêche responsable*, diffusé par la FAO en 1995. Le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, diffusé en 2002, met l'accent en particulier sur le besoin de « maintenir ou restaurer les stocks à des niveaux permettant de produire le rendement maximal durable⁽⁴⁾, le but étant d'atteindre d'urgence cet objectif pour les stocks réduits, et là où c'est possible, pas plus tard qu'en 2015 »⁽⁵⁾. Comme cela se produit souvent dans les protocoles internationaux, les directives opérationnelles sont peu nombreuses, et peu de pays sont disposés à y donner suite au moyen de mesures efficaces dans leur stratégie de gestion des pêches.

(3) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2004*, Rome, Département des pêches de la FAO, 2004. Ce document contient les données les plus récentes et les plus pertinentes sur la question. Environ la moitié des stocks étaient exploités au maximum, une situation semblable à celle du milieu des années 1970. La proportion de stocks surexploités ou épuisés a également augmenté, d'environ 10 p. 100 au milieu des années 1970 à près de 25 p. 100 au début des années 2000. Il a été estimé qu'en 2003, l'océan mondial avait perdu 90 p. 100 de ses gros poissons prédateurs. Voir Ransom A. Myers et Boris Worm, « Rapid worldwide depletion of predatory fish communities », *Nature*, vol. 423, 15 mai 2003, p. 280 à 283.

(4) Le rendement maximal durable est la quantité maximale de poissons d'un stock qui peut être retirée d'une pêcherie sans compromettre la capacité du stock de se reconstituer naturellement.

(5) Nations Unies, *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (2002)*, 2004, paragr. 31(a), p. 27 (http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POIToc.htm).

Pourtant, le déclin continu des stocks a un impact sur la structure, le fonctionnement et la résilience des écosystèmes marins, ainsi que sur la sécurité alimentaire, le développement économique et le bien-être social⁽⁶⁾.

Pour tenter de résoudre le problème des stocks en déclin, les gestionnaires des pêches recourent typiquement à une réduction graduelle de l'effort de pêche ou de la capture totale autorisée, une stratégie souvent inefficace, car elle ne réduit pas la capacité de pêche jusqu'à un niveau de capture durable. En dernier recours, ils peuvent devoir éliminer subitement l'effort de pêche pour des raisons écologiques. L'effondrement de la pêche à la morue sur la côte Est en est l'exemple récent le plus notable.

Les ZPM ont vu le jour comme complément des stratégies de gestion conventionnelles. Selon Roberts *et al.* les réserves marines⁽⁷⁾ « devraient être un élément de la gestion moderne des pêches parce qu'elles permettent d'accomplir de nombreuses choses que les outils classiques ne peuvent pas. Seule une protection totale et permanente contre la pêche permet de protéger les habitats et les espèces très sensibles. Seules des réserves permettront d'assurer le développement de structures par âge élargies et naturelles d'espèces visées, de maintenir leur variabilité génétique et de prévenir un changement évolutif délétère attribuable aux effets de la pêche. »⁽⁸⁾

L'inclusion de ZPM dans les stratégies de gestion durable des pêches a rallié l'appui de nombreux pays et organismes internationaux. Plusieurs pays, dont le Canada, ont déjà imposé par la voie législative la création de ZPM comme élément important de leurs stratégies de gestion des pêches et de conservation. En 2002, les parties au Sommet mondial pour le développement durable se sont entendues sur l'objectif d'établir des réseaux nationaux de ZPM

(6) Daniel Pauly, Reg Watson et Jackie Alder, « Global trends in world fisheries: impacts on marine ecosystems and food security », *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 360, 2005, p. 5 à 12; FAO (2004), p. 19.

(7) Les réserves marines sont une catégorie spéciale de ZPM. Dans une réserve, les ressources biologiques sont généralement protégées au moyen d'interdictions de pêche, de prélèvement ou de perturbation des ressources marines biologiques et non biologiques, sauf pour la surveillance et la recherche visant à évaluer l'efficacité d'une réserve. Voir le site Web du Center for Biodiversity and Conservation du American Museum of Natural History (<http://research.amnh.org/biodiversity/symposia/archives/seascapes/glossary.html>).

(8) Callum M. Roberts, Julie P. Hawkings et Fiona R. Gell, « The role of marine reserves in achieving sustainable fisheries », *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 360, 2005, p. 123 à 132 [traduction].

d'ici à 2012⁽⁹⁾. En 2003, le Congrès mondial sur les parcs naturels a recommandé que de 20 à 30 p. 100 de chaque habitat océanique soit pleinement protégé contre la pêche. En octobre 2005, le premier Congrès mondial des aires marines protégées a eu lieu. Les progrès, malheureusement, sont lents : les données récentes indiquent que, au rythme mondial actuel de désignation des ZPM, la cible prévue pour 2012 ne sera pas atteinte avant au moins 2085⁽¹⁰⁾.

L'Union mondiale pour la nature (UICN) fait œuvre de pionnière dans la promotion de l'établissement de zones de protection terrestres et marines. Elle a élaboré des définitions opérationnelles et des lignes directrices. L'UICN définit une aire protégée comme « une portion de terre ou de mer vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées, et aménagée par des moyens efficaces, juridiques ou autres »⁽¹¹⁾, et une aire marine protégée comme « tout espace intertidal ou infratidal ainsi que ses eaux sus-jacentes, sa flore, sa faune et ses ressources historiques et culturelles que la loi ou d'autres moyens efficaces ont mis en réserve pour protéger en tout ou en partie le milieu ainsi délimité »⁽¹²⁾. Selon l'UICN, une aire marine protégée :

- inclut le milieu marin, mais peut également comprendre des aires terrestres côtières et des îles;
- doit être l'objet d'un régime quelconque de protection, habituellement juridique, mais pas forcément;

(9) Nations Unies (2004).

(10) « Global Targets for MPA Designations Will Not Be Met Experts Respond », *MPA News*, vol. 7, n° 5, novembre 2005.

(11) G. Kelleher, *Guidelines for Marine Protected Areas*, Gland (Suisse) et Cambridge (R.-U.), UICN, 1999, p. xvii et xviii. L'UICN divise les aires protégées en six catégories, selon les objectifs de gestion suivants :

- pour la science ou la protection de la nature (réserve naturelle intégrale/zone de nature sauvage);
- pour la protection des écosystèmes et les loisirs (parc national);
- pour la conservation des particularités naturelles (monument naturel);
- pour la conservation par l'aménagement (aire aménagée pour l'habitat et les espèces);
- pour la conservation des paysages terrestres ou marins et les loisirs (paysage terrestre ou marin protégé);
- pour l'utilisation durable des écosystèmes naturels (aire protégée de ressources naturelles aménagée).

(12) *Ibid.*, p. xi. La définition a été adoptée dans la Résolution 17.38 de l'Assemblée générale de l'UICN en 1988, et réaffirmée dans la Résolution 19.46 en 1994.

- peut être l'objet d'un niveau de protection qui n'est pas forcément le même dans l'ensemble de l'aire;
- devrait couvrir non seulement le plancher océanique, mais également au moins une partie de la colonne d'eau sus-jacente, ainsi que sa flore et sa faune;
- peut servir à protéger des entités culturelles, comme une épave, un phare historique et une jetée.

Les niveaux de protection peuvent aller de restrictions à la pêche et à d'autres activités à l'interdiction stricte de toute forme d'utilisation ou de prélèvement (notion de « zone sans prélèvement »). Plusieurs études ont démontré que les ZPM peuvent servir à atteindre des objectifs de conservation et de gestion des pêches par l'accroissement de la biodiversité, le rétablissement de la structure des populations et de la dynamique des stocks, ainsi que la facilitation de l'établissement d'écosystèmes stables et productifs. Par exemple, sur la côte de l'Atlantique du Canada, la fermeture à longueur d'année de pêcheries sur le plateau néo-écossais a eu pour résultat l'augmentation du nombre et de la taille des individus de plusieurs espèces d'importance commerciale dans les zones fermées et les zones adjacentes⁽¹³⁾.

À titre d'outil pour la gestion durable des ressources océaniques, l'établissement de ZPM est censé réaliser les trois principaux objectifs suivants :

- la réduction du risque de surpêche;
- la gestion de la structure des populations;
- le maintien des caractéristiques de l'habitat.

A. Réduction du risque de surpêche

Un des rôles les plus utiles que les ZPM peuvent jouer dans la gestion des pêches est de réduire le risque de surpêche en agissant comme tampon écologique contre les erreurs de calcul dans les évaluations des pêches. Les stratégies de gestion conventionnelles se fondent grandement sur l'évaluation précise de la taille des stocks, les paramètres du cycle de vie

(13) J. Fisher et K. Frank, « Changes in finfish community structure associated with an offshore fishery closed area on the Scotian Shelf », *Marine Ecology Progress Series*, vol. 240, 2002, p. 249 à 264. Pour d'autres exemples, voir Callum M. Roberts *et al.*, « Effects of marine reserves on adjacent fisheries », *Science*, vol. 294, 30 novembre 2001, p. 1920 à 1923; Roberts *et al.* (2005); et Trevor Ward et Eddie Hegerl, *Marine Protected Areas in Ecosystem-based Management of Fisheries*, Australie, Ministère de l'Environnement et du Patrimoine, 2003, p. 16 à 24.

et la capacité des gestionnaires de tenir compte de toutes les formes de mortalité due à la pêche (c.-à-d. le taux de prélèvement de poissons dans un stock imputable à des activités de pêche). Toutefois, les limites des sciences et de la technologie, ainsi que les fluctuations naturelles et imprévisibles des paramètres biologiques et écologiques (y compris le changement du climat mondial et son impact sur les océans) font que cela est virtuellement impossible. Par conséquent, la surexploitation involontaire des stocks peut facilement se produire, même lorsque les taux de récolte sont considérés faibles. Une ZPM peut agir comme mesure de protection contre les erreurs dans l'évaluation d'un stock en protégeant une partie de celui-ci pour qu'elle puisse servir à reconstituer la population si la partie non protégée s'effondre⁽¹⁴⁾. L'établissement d'une ZPM dans le but de protéger un stock peut également contribuer à réduire la mortalité des adultes due à la pêche, ce qui permet au stock de se reconstituer. Bien que les outils de gestion conventionnels tels que la réduction du total autorisé des captures puissent permettre d'atteindre le même but, la protection d'un stock par l'établissement d'une ZPM peut se révéler plus facile à faire respecter. Le maintien et la protection des stocks constituent un moyen relativement simple et efficace d'appliquer le principe de précaution dans la gestion des pêches et de garantir des pêches durables.

B. Gestion de la structure des populations

Souvent, la pêche perturbe l'équilibre d'une population naturelle, ce qui peut mener en très peu de temps à des changements profonds dans le cycle de vie et les caractéristiques physiques d'une espèce. Par exemple, des études ont révélé que l'âge moyen des individus atteignant la maturité a nettement décliné chez de nombreux stocks exploités⁽¹⁵⁾. Il a également été établi que les poissons de petite taille produisent souvent moins d'œufs, ce fait contribuant à une réduction de la survie et du recrutement. L'établissement de ZPM permettrait de réduire de tels changements dans le comportement reproducteur ainsi que d'autres changements dans la diversité génétique des stocks en protégeant une partie de ceux-ci. Selon des données publiées, les stocks protégés par une ZPM connaissent un accroissement de leur population et de leur potentiel reproducteur, ainsi que de la taille des individus qui les peuplent⁽¹⁶⁾.

(14) Tim Lauck *et al.*, « Implementing the precautionary principle in fisheries management through marine reserves », *Ecological Applications*, vol. 8, n° 1, suppl., 1998, p. S72 à 78.

(15) P.J. Auster et N.L. Shackell, « Marine protected areas for the temperate and boreal Northwest Atlantic: the potential for sustainable fisheries and conservation of biodiversity », *Northeastern Naturalist*, vol. 7, n° 4, 2000, p. 419 à 434. Cela est le cas, par exemple, du stock de morue du Nord, trouvé au large de Terre-Neuve-et-Labrador.

(16) Roberts *et al.* (2001); Fisher et Frank (2002).

C. Maintien des caractéristiques de l'habitat

De nombreuses activités de pêche, ainsi que d'autres activités industrielles menées en mer, peuvent avoir des effets dévastateurs sur les écosystèmes marins⁽¹⁷⁾. Le chalutage de fond, par exemple, est une technique de pêche dévastatrice et non sélective, qui consiste à traîner des filets lestés sur le plancher océanique, ramassant au passage tous les organismes et, dans les pires cas, nivelant le fond. Un tel prélèvement excessif et une telle destruction des éléments biotiques et abiotiques font qu'il est nettement plus difficile pour l'écosystème de se rétablir⁽¹⁸⁾.

Une ZPM représentative est une aire dont la biodiversité est élevée, qui est unique, qui renferme un habitat essentiel pour une fonction écosystémique ou une espèce d'intérêt, ou encore qui affiche une productivité élevée⁽¹⁹⁾. Une ZPM peut être désignée afin de protéger un habitat important ou représentatif par l'élimination ou la restriction des pratiques de pêche destructrices et d'autres activités nuisibles. Au fil du temps, en l'absence d'effets négatifs attribuables à l'être humain, la complexité de l'habitat peut s'améliorer, ce qui peut mener à une survie et un recrutement accrus chez les stocks exploitables.

Les ZPM représentant tous les principaux habitats, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire d'un pays, sont l'élément central de l'objectif consistant à établir des réseaux de ZPM, comme il a été convenu au Sommet mondial pour le développement durable en 2002. Jusqu'à maintenant, les efforts ont ciblé les aires relevant de la compétence nationale. Plusieurs organisations non gouvernementales qui s'intéressent à l'environnement et chercheurs universitaires ont toutefois fait des pressions pour que des ZPM ou des réserves en haute mer soient établies en eaux internationales. Le nez et la queue du Grand Banc de Terre-Neuve, exploités continuellement depuis au moins le XV^e siècle et dont 10 p. 100 sont situés en eaux internationales, ont été proposés comme une éventuelle réserve en haute mer⁽²⁰⁾.

(17) G.S. Jamieson et C.O. Levings, « Marine protected areas in Canada – implications for both conservation and fisheries management », *Journal canadien des sciences halieutiques et aquatiques*, vol. 58, 2001, p. 138 à 156. Le tableau 4 de cet article décrit et soupèse les impacts d'une gamme d'activités sur l'habitat et les espèces. Le chalutage y figure au nombre des activités dont l'impact sur l'intégrité de l'habitat est le plus profond.

(18) En novembre 2004, l'Assemblée générale des Nations Unies n'a pas recommandé de moratoire mondial sur le chalutage de fond. Le ministre canadien des Pêches et des Océans à l'époque, Geoff Regan, a pris la parole devant l'Assemblée générale des Nations Unies et a souligné l'urgence de combattre les pratiques de pêche destructrices dans les eaux internationales. Il n'a toutefois pas condamné des méthodes de pêche en disant qu'elles étaient intrinsèquement destructrices.

(19) T. Stevens, « Rigor and Representativeness in Marine Protected Area Design », *Coastal Management*, vol. 30, 2002, p. 237 à 248.

(20) Henry Nicholls, « Marine conservation: Sink or swim », *Nature*, vol. 432, n^o 7013, 4 novembre 2004, p. 12 à 14.

PRÉOCCUPATIONS SUSCITÉES PAR L'ÉTABLISSEMENT DE ZONES DE PROTECTION MARINES

Malgré les avantages reconnus des ZPM comme outils de conservation en comparaison d'outils conventionnels⁽²¹⁾, leur établissement soulève des préoccupations. L'idée de fermer complètement d'importantes parties de certains secteurs de pêche est au centre des débats. Une juste indemnisation pour les possibilités de pêche perdues est probablement l'un des principaux points. Il faut cependant savoir que les ZPM peuvent être conçues pour assurer la protection de certaines espèces et de certains habitats tout en permettant la pratique de certaines pêches. Par exemple, dans les régions côtières, la création de zones protégées plus nombreuses et de moindre superficie a été un outil efficace pour le rétablissement des stocks et la restauration des habitats tout en assurant à tous les pêcheurs un accès continu aux lieux de pêche⁽²²⁾.

Une autre préoccupation tient au fait que les zones protégées dépendent de l'apport externe de matériel génétique et d'organismes pour que la variabilité génétique et les populations d'organismes se reconstituent. Si les zones adjacentes sont fortement altérées, dégradées ou exploitées, les zones protégées deviendront vulnérables à l'étranglement génétique et aux fluctuations des populations. D'autre part, cela vaudrait quand même mieux, selon certains, que de laisser ces zones et les espèces qu'elles abritent sans protection.

On s'inquiète également qu'une augmentation de la concentration de l'effort de pêche aux limites d'aires protégées éliminerait les avantages conférés par une ZPM. Cela serait particulièrement problématique dans le cas des espèces très mobiles ou migratrices. En réponse, diverses approches ont été proposées. Les ZPM devraient être assez grandes pour ne pas risquer de devenir un goulot d'étranglement génétique, et on ne devrait jamais laisser les zones adjacentes se dégrader au point que cela nuirait aux espèces et aux habitats à protéger. Les zones adjacentes pourraient plutôt être traitées comme des zones tampons. La mise en œuvre de ZPM pourrait se faire en association avec d'autres outils de gestion comme la réduction de l'effort de pêche, ainsi que l'établissement de quotas de prises et de saisons de fermeture de la pêche dans les zones adjacentes. En outre, la priorité en matière de protection devrait être accordée aux zones dont la vulnérabilité est connue. Des ZPM stratégiquement situées avantageraient les espèces migratrices en protégeant les frayères, les aires d'alimentation, les lieux d'agrégation et les passages critiques lors de migrations⁽²³⁾.

(21) Voir Roberts *et al.* (2005) pour une discussion d'outils communs de gestion des pêches, leur valeur et leurs limites.

(22) Roberts *et al.* (2005).

(23) *Ibid.*

LE CANADA ET LES ZONES DE PROTECTION MARINES

A. Réseau de zones de protection marines

La *Loi sur les océans*, entrée en vigueur en 1997, établit le fondement juridique pour l'établissement d'un réseau de ZPM au Canada. Selon cette loi, une ZPM est un espace maritime qui fait partie des eaux intérieures, de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive du Canada et qui a été désigné en vue de la protection et de la conservation : 1) des ressources halieutiques, commerciales ou autres, 2) des espèces en voie de disparition et des espèces menacées, et de leur habitat, 3) d'habitats uniques, 4) d'espaces marins riches en biodiversité ou en productivité biologique et 5) d'autres ressources ou habitats marins, pour la réalisation du mandat du ministre des Pêches et des Océans. La *Loi sur les océans* habilite le ministre des Pêches et des Océans à coordonner toutes les activités maritimes fédérales, y compris l'établissement de ZPM. Environnement Canada et Parcs Canada participent également à l'établissement et à la gestion des ZPM⁽²⁴⁾. Le réseau fédéral canadien d'aires marines protégées comprend trois programmes principaux :

- les zones de protection marines, établies par Pêches et Océans Canada (MPO) aux termes de la *Loi sur les océans*, pour protéger et conserver les habitats importants pour les poissons et les mammifères marins, les espèces marines menacées, les éléments uniques et les zones de forte productivité biologique ou de grande biodiversité;
- les réserves marines de faune, établies par Environnement Canada, pour protéger et conserver les habitats de diverses espèces sauvages, y compris les oiseaux migrateurs et les espèces menacées;
- les aires marines nationales de conservation, établies par Parcs Canada, pour protéger et conserver des exemples représentatifs du patrimoine naturel et culturel marin du Canada afin de permettre au public de connaître et d'apprécier ce patrimoine.

La *Stratégie fédérale sur les aires marines protégées*⁽²⁵⁾, élaborée conjointement par le MPO, Environnement Canada et Parcs Canada et diffusée en juillet 2005, énonce la façon dont les trois organismes pourront collaborer pour établir un vaste réseau de zones de protection marines qui permettront de protéger et de conserver les ressources marines naturelles et culturelles du Canada.

(24) Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'expression « zone de protection marine » a un sens très large, qui peut prêter à confusion. Le MPO gère les ZPM sous le régime et au sens de la *Loi sur les océans*; toutefois, l'expression « zone de protection marine » est également appliquée généralement aux aires protégées établies aux termes d'autres lois fédérales ou provinciales.

(25) MPO, *Stratégie fédérale sur les aires marines protégées* (http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/infocentre/publications/docs/fedmpa-zpmfed/index_f.asp, consulté le 14 juillet 2005).

B. Zones de protection marines

La première phase du Plan d'action pour les océans du MPO, diffusé en 2005, accorde une place importante aux ZPM, avec un budget prévu de 8,3 millions de dollars sur deux ans (d'un investissement total de 28 millions de dollars)⁽²⁶⁾. Le MPO constate que « [s]ans une stratégie visant à mieux gérer nos océans et à relever ces défis, il continuera d'y avoir une dégradation environnementale et la perte de perspectives économiques et d'emplois »⁽²⁷⁾.

Cinq ZPM ont déjà été établies aux termes de la *Loi sur les océans*⁽²⁸⁾. Ce sont :

- le champ hydrothermal Endeavour, situé au large de l'île de Vancouver;
- le Gully, situé près de l'île de Sable, en Nouvelle-Écosse;
- Basin Head, situé à l'extrémité est de l'Île-du-Prince-Édouard;
- la péninsule d'Eastport, située dans la baie Bonavista, à Terre-Neuve;
- la baie Gilbert, située sur la côte sud du Labrador.

(26) MPO, « Plan d'action pour les océans – Phase I », fiche d'information, mai 2005 (http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/2005/hq-ac47a_f.htm), et MPO, *Rapport sur les plans et priorités 2005-2006*.

(27) MPO, *Plan d'action du Canada pour les océans – Pour les générations d'aujourd'hui et de demain*, Ottawa, 2005, p. 4 (http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/oap-pao/index_f.asp). Les défis mentionnés dans cette citation sont: la défaillance de la santé des océans, les conflits à la hausse entre les utilisateurs des océans et la faiblesse du secteur des industries océaniques.

(28) De l'information au sujet de ces ZPM est disponible en ligne :

Le champ hydrothermal Endeavour (http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/infocentre/guidelines-conseils/factsheets-feuillets/mpa-zpm/endeavour_f.asp, consulté le 14 juillet 2005);
DORS/2003-87 (<http://lois.justice.gc.ca/fr/O-2.4/DORS-2003-87/index.html>, consulté le 14 juillet 2005).

Le Gully (http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/infocentre/guidelines-conseils/factsheets-feuillets/mpa-zpm/sable_f.asp, consulté le 14 juillet 2005);
DORS/2004-112 (<http://lois.justice.gc.ca/fr/O-2.4/DORS-2004-112/index.html>, consulté le 14 juillet 2005).

Basin Head (http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/infocentre/guidelines-conseils/factsheets-feuillets/mpa-zpm/bhead_f.asp);
DORS-2005-293 (<http://lois.justice.gc.ca/fr/O-2.4/DORS-2005-293/index.html>).

Péninsule d'Eastport (http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/infocentre/guidelines-conseils/factsheets-feuillets/mpa-zpm/eastport_f.asp);
DORS-2005-294 (<http://lois.justice.gc.ca/fr/O-2.4/DORS-2005-294/index.html>).

Baie Gilbert (http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/infocentre/guidelines-conseils/factsheets-feuillets/mpa-zpm/gbay_f.asp);
DORS-2005-295 (<http://lois.justice.gc.ca/fr/O-2.4/DORS-2005-295/index.html>).

D'autres endroits pourraient être désignés comme ZPM aux termes de la *Loi sur les océans*. Ces sites d'intérêt sont : le mont sous-marin Bowie, à l'ouest des Îles-de-la-Reine-Charlotte, en Colombie-Britannique; Race Rocks, à l'extrémité sud de l'île de Vancouver; l'estuaire du Mackenzie, au Yukon, à l'appui du Plan de gestion du béluga de la mer de Beaufort; la péninsule de Manicouagan sur la côte nord de l'estuaire du Saint-Laurent; une aire dans l'estuaire du Saint-Laurent; l'estuaire de la Musquash, au Nouveau-Brunswick; et Leading Tickles, sur la côte nord-est de Terre-Neuve.

Le *Cadre national pour l'établissement et la gestion de zones de protection marines*⁽²⁹⁾, diffusé par le MPO en 1999, établit un processus en six étapes pour l'établissement de ZPM, de la désignation d'un site d'intérêt à la gestion d'une ZPM désignée. En raison de la grande diversité des écosystèmes marins et des activités humaines qui y sont menées, les objectifs de conservation et de gestion d'une ZPM varient d'un bout à l'autre du Canada. Afin de tenir compte de la vaste gamme d'objectifs, les lignes directrices du MPO prescrivent que les plans de gestion des ZPM doivent être élaborés au cas par cas, en coopération avec les utilisateurs locaux des ressources et les parties intéressées et touchées, y compris d'autres ministres fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les groupes autochtones. Ces plans précisent les responsabilités des partenaires, les sources de financement, la coordination entre compétences, le zonage, les normes de protection, les règlements, les activités permises, l'application de la réglementation, le suivi et les recherches, ainsi que la sensibilisation du public. Le MPO reconnaît que le succès du programme des ZPM dépend de la capacité des multiples intervenants de travailler ensemble, en particulier en ce qui touche la collecte d'information, la sensibilisation du public aux questions environnementales, la réalisation de recherches et l'application des règlements.

Cependant, l'engagement du gouvernement fédéral a été mis en question. Le premier chapitre du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable pour 2005 est consacré à la vérification de la Stratégie de gestion des océans et la mise

(29) MPO, *Cadre national pour l'établissement et la gestion de zones de protection marines* (http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/infocentre/publications/docs/newmpa/fpd/fullprintable_fpd_f.asp, consulté le 14 juillet 2005). En plus du cadre et de la stratégie fédérale susmentionnés, le MPO a également publié les deux autres documents suivants : *Politique relative aux zones de protection marines* (http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/infocentre/legislation-lois/policies/mpa-policy/fpd/fullprintable_fpd_f.asp, consulté le 14 juillet 2005) et *La création d'aires marines protégées – Une démarche concertée* (http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/infocentre/publications/brochures/wtogeth_f.asp, consulté le 14 juillet 2005).

en œuvre de la *Loi sur les océans*. La commissaire constate que « [l]a mise en œuvre de la *Loi sur les océans* et de la stratégie qui s’y rattache n’a pas été prioritaire pour le gouvernement. Huit ans plus tard, les promesses de la *Loi* ne se sont pas concrétisées. Pêches et Océans Canada est loin d’avoir respecté ses engagements et ses objectifs : le Ministère n’a pas achevé de plans de gestion intégrée et n’a désigné que deux zones de protection marines. »⁽³⁰⁾ Est également examiné dans ce rapport le processus de désignation des ZPM aux termes de la *Loi sur les océans* dans trois cas : la ZPM du Gully, instaurée en 2004, et les sites d’intérêt du mont sous-marin Bowie, situé dans l’océan Pacifique, et de Tarium Nirytutait, dans la mer de Beaufort. La commissaire remarque que « [p]our les trois cas examinés, nous avons constaté que le processus d’évaluation avait pris entre cinq et sept ans. À ce rythme, il faudra plusieurs années pour établir un système national de zones de protection marines. Le temps qu’il faut pour désigner des zones de protection marines remet en question la possibilité pour le Ministère de respecter ses engagements et d’atteindre ses cibles. »⁽³¹⁾

C. Réserves marines de faune

En vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, Environnement Canada a le mandat de protéger les habitats et les écosystèmes terrestres, humides et marins uniques, essentiels et productifs pour la faune au Canada. Les principales écozones marines et aires littorales sont protégées par la création de réserves nationales de faune (sites sur terre ou dans la mer territoriale), de réserves marines de faune (sites au-delà de la mer territoriale) et de refuges d’oiseaux migrateurs⁽³²⁾. En juillet 2005, 51 réserves nationales de faune et 92 refuges d’oiseaux migrateurs, dont un certain nombre sont situés en milieu marin, avaient déjà été instaurés. Aucune réserve marine de faune n’a encore été créée, mais plusieurs sites sont considérés, y compris les îles Scott en Colombie-Britannique.

(30) Commissaire à l’environnement et au développement durable, 2005 – *Rapport de la Commissaire à l’environnement et au développement durable*, chap. 1 : « Pêches et Océans Canada – La stratégie de gestion des océans », Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2005, p. 2. (Comme nous l’avons indiqué, il existe aujourd’hui cinq et non deux ZPM désignées.)

(31) *Ibid.*

(32) Les refuges d’oiseaux migrateurs sont parmi les premières aires protégées au Canada. Par exemple, l’île Bonaventure est devenue un refuge d’oiseaux migrateurs en 1919, à la suite de la signature, en 1916, de la *Convention concernant les oiseaux migrateurs* par le Canada et les États-Unis.

D. Aires marines nationales de conservation

En vertu de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, Parcs Canada a le pouvoir de constituer, de protéger et de conserver des aires marines nationales de conservation (AMNC). Ces aires sont constituées pour la protection de zones marines et de zones des Grands Lacs représentatives du patrimoine naturel et culturel du pays. Les océans Atlantique, Pacifique et Arctique, ainsi que les Grands Lacs ont été divisés en 29 régions marines. La constitution d'AMNC dans chacune de ces régions est le but ultime du programme. Deux ont déjà été constituées : le parc marin Fathom Five dans la baie Georgienne, en Ontario, et le parc marin du Saguenay-Saint-Laurent, au Québec. On a aussi présenté des propositions de création d'AMNC dans le lac Supérieur, en Ontario, dans les Gwaii Haanas, en Colombie-Britannique, et dans le sud du détroit de Georgie, également en Colombie-Britannique.

CONCLUSION

Sur le plan tant de l'évolution de la notion que de la mise en place, les ZPM sont maintenant au point où se situaient, il y a de cela des décennies, les aires terrestres protégées, telles que les parcs et les aires de conservation de la faune nationaux et provinciaux. Le parc national Banff, le premier parc national du Canada, a été créé en 1885. En fin de compte, les deux types d'aires protégées répondent au même objectif et sont nécessaires pour la même raison : la conservation de la diversité des plantes et des animaux qui y vivent. En plus de servir à protéger le patrimoine marin naturel, les ZPM peuvent donc également servir d'outils de gestion des pêches. Les premières ZPM établies en vertu de la *Loi sur les océans* semblent viser le premier but, alors que celles établies récemment semblent avoir été conçues davantage en fonction du second. Par exemple, la création de la ZPM d'Eastport en 2005 résulte directement d'une proposition du Eastport Peninsula Lobster Protection Committee visant à freiner le déclin des prises de homard et protéger et conserver les ressources halieutiques dont la collectivité dépend.

Même si l'établissement d'une ZPM comme élément d'une stratégie de gestion durable des pêches est une idée relativement nouvelle, des ZPM bien conçues, bien établies et bien surveillées se sont avérées des outils utiles d'une stratégie de conservation efficace des ressources halieutiques. En effet, on a dit que les ZPM pourraient être l'approche la meilleure et

la plus simple pour mettre en œuvre le principe de précaution et parvenir à la durabilité des pêches en mer⁽³³⁾. La fermeture en 1994 de secteurs du banc Georges au large de la Nouvelle-Angleterre, par exemple, a eu un effet frappant sur l'habitat et la productivité de l'écosystème. Non seulement cette mesure a contribué à la réduction de la mortalité due à la pêche chez les stocks ainsi protégés (morue et limande à queue jaune), mais encore, après quatre ans d'interdiction de pêche, la population de pétoncles avait augmenté par un facteur de 14⁽³⁴⁾. Les ZPM peuvent servir à réduire les risques de surpêche, à accroître la biomasse et à améliorer les paramètres de population des espèces visées, tout en respectant les besoins d'intervenants multiples. Elles peuvent également servir de sites utiles pour la recherche et l'éducation axées sur une meilleure compréhension de la biologie des ressources halieutiques et des processus écosystémiques. L'affaîsissement des stocks de poissons du monde entier et la menace qui s'ensuit d'un effondrement des pêches soulignent le besoin pressant de mener d'autres recherches sur le rôle que les ZPM peuvent jouer dans l'établissement de pêches durables.

(33) Lauck *et al.* (1998).

(34) L. Bergen et M.H. Carr, « Establishing Marine Reserves – How Can Science Best Inform Policy? », *Environment*, vol. 45, n° 2, 2003 (mars), p. 8 à 19.