

2005



Rapport de la  
**commissaire**  
à l'environnement et  
au développement durable  
à la Chambre des communes

**Chapitre 1**  
Pêches et Océans Canada —  
La Stratégie de gestion des océans du Canada



Bureau du vérificateur général du Canada

*Le Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte huit chapitres, ainsi que le Point de vue de la commissaire et les Points saillants. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.*

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

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

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

Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, arrêt 10-1  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953  
Télécopieur : (613) 943-5485  
Courriel : [distribution@oag-bvg.gc.ca](mailto:distribution@oag-bvg.gc.ca)

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005  
N° de catalogue FA1-2/2005-1F  
ISBN 0-662-74886-7



Chapitre

# 1

**Pêches et Océans Canada**

La Stratégie de gestion des océans  
du Canada

*Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agrés.*

# Table des matières

<b>Points saillants</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
Les océans au Canada	5
De nouvelles méthodes de gestion des activités liées à l'exploitation des océans	6
La <i>Loi sur les océans</i> du Canada : un jalon mondial	8
La Stratégie sur les océans du Canada et le Plan d'action du Canada pour les océans	8
Objet de la vérification	8
<b>Observations et recommandations</b>	<b>9</b>
<b>Pour une gestion moderne des océans</b>	<b>9</b>
<b>Une stratégie nationale sur les océans</b>	<b>10</b>
Historique de la législation et de la politique du Canada à l'égard des océans	10
Des lenteurs dans l'élaboration d'une stratégie nationale sur les océans	10
Le Plan d'action du Canada pour les océans est axé sur la mise en œuvre	12
Des obstacles entravent la mise en œuvre	13
<b>Gestion intégrée et zones de protection marines</b>	<b>15</b>
La gestion intégrée progresse très lentement	15
Absence de progrès dans la mise en place d'un système national de zones de protection marines	21
Non-respect des engagements pris dans la Stratégie de développement durable	23
Respecter les engagements internationaux ayant trait aux océans	25
<b>La reddition de comptes concernant la mise en œuvre</b>	<b>28</b>
Le Comité permanent a examiné la <i>Loi sur les océans</i>	28
Non-respect de la promesse de faire rapport sur l'état des océans	28
Des lacunes dans la présentation de rapports au Parlement et aux citoyens	29
<b>Conclusion</b>	<b>32</b>
<b>À propos de la vérification</b>	<b>34</b>
<b>Annexes</b>	
A. Leçons tirées d'expériences internationales	36
B. Tableau des recommandations	39





# Pêches et Océans Canada

## La Stratégie de gestion des océans du Canada

---

### Points saillants

**Objet** La *Loi sur les océans* de 1996 signalait l'intention du gouvernement de jouer un rôle actif dans la coordination des politiques et des activités en matière de gestion des océans. Elle confirmait les aspirations du Canada d'être le chef de file dans ce secteur. La *Loi* visait à la conservation et à la protection des océans, des écosystèmes et des ressources qu'ils abritent, en favorisant une exploitation qui soit durable sur le plan économique, et acceptable sur le plan environnemental — autrement dit, faire en sorte que les océans soient propres, sûrs, productifs et accessibles.

Nous avons examiné les mesures prises par Pêches et Océans Canada en vue de mettre en œuvre la *Loi sur les océans*. Nous avons évalué les progrès réalisés par le Ministère pour ce qui est de définir et de mettre à exécution une stratégie nationale sur les océans et des plans de gestion intégrée, ainsi que ses efforts pour créer des zones de protection marines.

Par ailleurs, nous avons examiné l'information qu'il communique au public sur les résultats de ses activités de gestion des océans et sur l'état des océans.

**Pertinence** Le gouvernement a reconnu, en 1994, que les politiques et pratiques du Canada à l'égard des océans avaient été sporadiques, fragmentées et conçues à court terme. Cela a conduit à la surexploitation des ressources halieutiques et à la dégradation de l'environnement marin. C'est ainsi que la pêche de fond s'est effondrée dans la région atlantique et que la pollution par les hydrocarbures des navires a nui aux populations d'oiseaux marins, à la fois sur les côtes est et ouest du pays. La mise en œuvre de la *Loi sur les océans* de 1996 devait redresser cette situation.

Cependant, le Plan d'action du Canada pour les océans publié récemment par le gouvernement constate que la santé et la qualité de l'environnement marin sont menacées ou en déclin. Le plan constate aussi un appauvrissement important de certains stocks de poissons, l'introduction continue de polluants et d'espèces envahissantes, l'altération ou la dégradation d'habitats, et le déclin de la biodiversité et de la productivité.

Les océans représentent une partie importante du capital de ressources naturelles qui seront transmises en héritage aux générations futures. Plus de 20 p. 100 des Canadiennes et des Canadiens habitent dans des localités côtières. Les océans renferment des ressources naturelles et alimentaires qui sont importantes pour tous les Canadiens et ils servent aussi au transport et aux loisirs. Le gouvernement fédéral a la responsabilité indéniable d'assurer la gestion prudente qui est nécessaire pour protéger les vastes espaces et ressources maritimes du Canada et les développer.

### Constatations

- La 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.
- Le Ministère n'arrive pas à définir ni à adopter une approche viable et uniforme en matière de gestion intégrée des océans. Ainsi, il n'y a toujours pas de mécanismes pour régler les différends, de plus en plus nombreux, entre les usagers de la mer, concernant l'accès aux espaces et aux ressources maritimes.
- Le gouvernement a reconnu dans le Plan d'action du Canada pour les océans que les mécanismes de gouvernance n'étaient toujours pas à la hauteur des enjeux modernes, notamment des menaces qui pèsent sur la santé des océans. Il a en outre reconnu que sa stratégie était fragmentée et inutilement complexe, manquait de transparence et était axée sur la résolution des problèmes après leur apparition. Cette évaluation est conforme aux constatations de notre vérification.
- Le Parlement n'a pas reçu l'information financière et l'information sur le rendement qui lui permettraient de déterminer si le Ministère s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les océans*. Le Ministère n'a pas non plus respecté l'engagement qu'il avait pris de faire rapport périodiquement sur l'état des océans.
- Le nouveau Plan d'action du Canada pour les océans constitue le cadre dont s'est doté le gouvernement pour assurer un développement et une gestion durables des océans. Cependant, il ne supprime pas tous les obstacles qui entravent la mise en œuvre d'une stratégie nationale sur les océans. Parmi les questions à résoudre, il s'agit notamment d'assurer à long terme un leadership et une coordination solides, de prévoir un financement adéquat, et



d'instaurer un cadre de responsabilisation assorti d'indicateurs de rendement adaptés et d'exigences en matière de rapport.

**Réaction du Ministère.** Pêches et Océans Canada est d'accord avec toutes les recommandations de la vérification. Ses réponses, qui se trouvent à la suite des recommandations dans le rapport, indiquent les mesures que le ministère a l'intention de prendre et à quel moment ces mesures seront complètement mises en œuvre.



## Introduction

**1.1** L'immensité des océans et leur inaccessibilité historique nous donnent l'impression de bénéficier d'une abondance infinie de ressources. Cependant, l'exploitation des ressources a eu de graves effets négatifs sur l'état de nos océans et les répercussions des activités humaines se font de plus en plus ressentir. Un organe consultatif onusien, le Groupe mixte d'experts sur les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin, a publié en janvier 2001 un document intitulé *A Sea of Troubles* (une mer de difficultés). Ce Groupe faisait une mise en garde contre la dégradation croissante des océans du monde.

[Traduction] L'état des mers et des océans du monde se dégrade. La plupart des problèmes qui ont été recensés il y a des décennies n'ont pas été réglés et beaucoup continuent de s'aggraver. On voit apparaître sans cesse de nouvelles menaces. Ces menaces mettent gravement en péril les usages traditionnels de la mer et des littoraux, et les avantages qu'en retirent les humains.

**1.2** Le gouvernement fédéral a annoncé récemment que telle était aussi la situation au Canada.

Tous les indicateurs révèlent que la santé et la qualité du milieu marin sont menacées ou en déclin. [...] [La gestion actuelle] a eu pour conséquence d'affaiblir la santé des océans, y compris celle des stocks de poisson qui sont en déclin ou qui fluctuent de plus en plus, d'augmenter le nombre d'espèces marines en péril et d'espèces envahissantes, d'entraîner la perte d'habitat marin et de réduire la biodiversité.

Plan d'action du Canada pour les océans, mai 2005

### Les océans au Canada

**1.3** Le Canada est un pays côtier qui est baigné par les océans Arctique, Atlantique et Pacifique. Le Canada possède le plus long littoral du monde, qui s'étend sur plus de 243 000 km. La grande zone maritime canadienne couvre 5,87 millions de kilomètres carrés, ce qui représente plus de la moitié du territoire terrestre canadien. Elle est l'une des plus grandes zones au monde. Les océans représentent une part importante du capital de ressources naturelles qui seront transmises en héritage aux générations futures.

**1.4** Les océans permettent aux Canadiens de se nourrir, de se déplacer et de s'amuser. Ils renferment aussi des ressources naturelles, comme le pétrole et le gaz. Cependant, les océans sont menacés par les pollutions marines et terrestres, l'introduction d'espèces non indigènes,

les effets nuisibles du développement des littoraux, la surpêche, les changements climatiques et d'autres activités humaines qui détruisent les habitats marins. Les ressources marines sont considérées comme la propriété commune de tous les Canadiens; c'est pourquoi seul le gouvernement peut intervenir au nom des Canadiens pour protéger ces ressources afin de pouvoir les utiliser encore longtemps.

**1.5** En ce qui a trait à l'accès aux océans, les industries traditionnelles de la mer, comme la pêche et le transport maritime, sont désormais en concurrence avec de nouvelles industries maritimes, comme l'exploitation gazière et pétrolière, l'aquaculture et le tourisme (voir la pièce 1.1). Ces nouvelles industries peuvent renforcer l'économie des localités côtières de façon importante. Actuellement Pêches et Océans Canada estime que les retombées économiques des activités d'exploitation de la mer avoisinent 23 milliards de dollars. Ce chiffre pourrait donc augmenter considérablement.

#### **De nouvelles méthodes de gestion des activités liées à l'exploitation des océans**

**1.6** Pendant que l'exploitation des océans s'intensifie, les lois et les mécanismes régissant les activités liées à la mer ont évolué dans le contexte de secteurs industriels bien délimités. Les systèmes de gestion qui servent à attribuer les ressources et à résoudre les différends ne se sont pas adaptés à la complexité et à l'interdépendance des écosystèmes marins.

**1.7** En 1992, l'Action 21, plan d'action mondial en faveur du développement durable, a été adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Le chapitre 17 d'Action 21 préconisait alors de nouvelles stratégies de gestion intégrée pour un développement durable des océans.

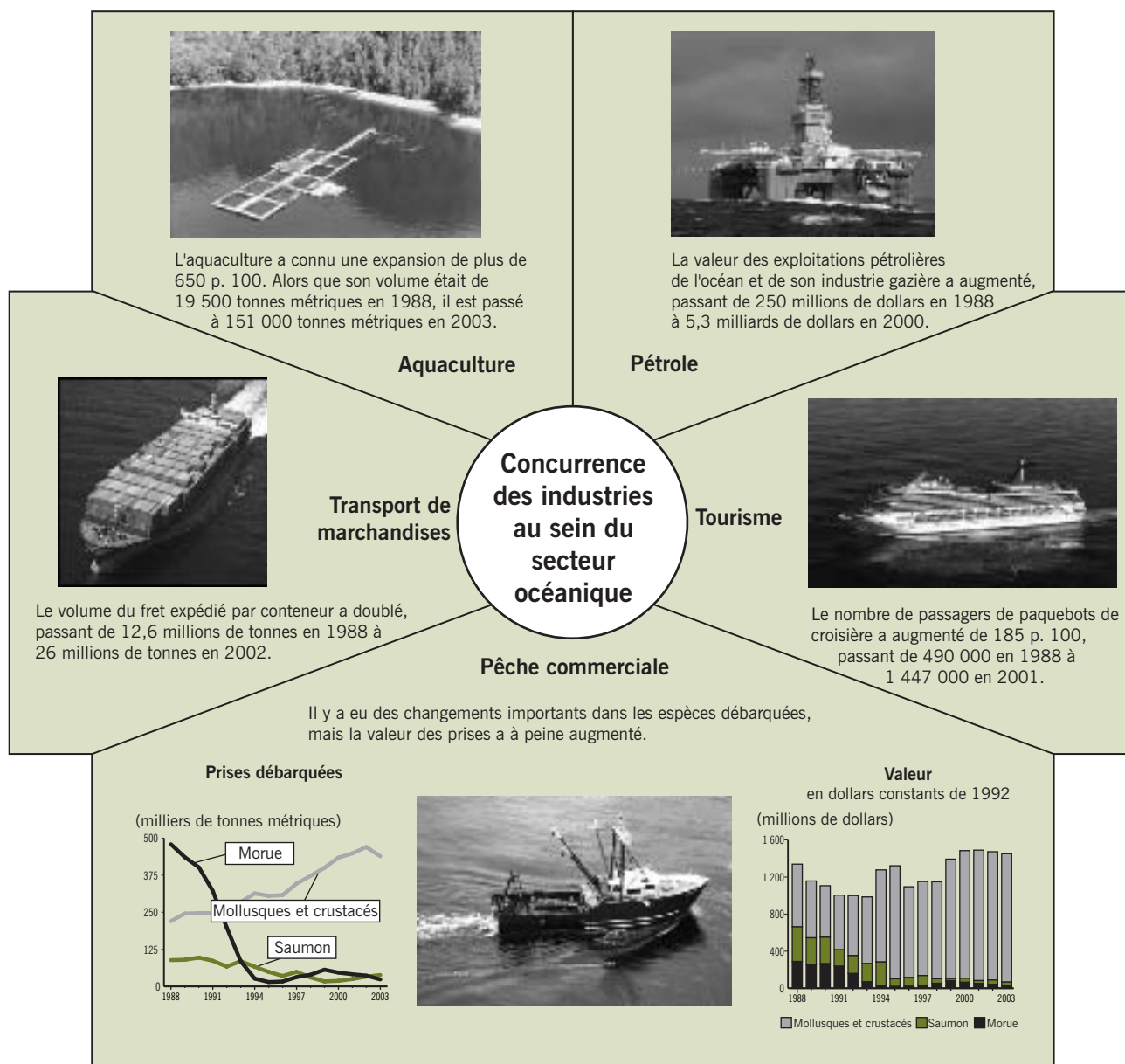
**1.8** Voici quelques avantages éventuels de la gestion intégrée des océans :

- Résoudre les différends concernant les usages de la mer — par exemple, s'il s'agissait d'installation de pipelines ou de câbles à l'intérieur ou à proximité d'une zone de pêche traditionnelle, une stratégie intégrée permettrait de déterminer des tracés qui réduiraient l'incidence de ces installations sur les pêches.
- Ouvrir des perspectives et mettre en valeur des ressources maritimes inexploitées — la cartographie des fonds marins peut servir à recenser des possibilités pour des industries existantes ou nouvelles.
- Réduire ou atténuer les effets négatifs de l'exploitation des océans par les humains — les voies de circulation maritime peuvent être

modifiées pour contourner les zones qui abritent des mammifères marins en péril.

- Déterminer les activités de gestion et de recherche scientifique prioritaires — en procédant à l'évaluation des risques, il est alors possible de consacrer, aux secteurs à risque élevé ou à haut rendement, les ressources limitées destinées à la recherche scientifique et à la gestion.

**Pièce 1.1** Les industries, nouvelles et traditionnelles, sont en concurrence pour l'espace océanique et ses ressources



Sources : Pêches et Océans Canada, Transports Canada et Statistique Canada

### **La Loi sur les océans du Canada : un jalon mondial**

**1.9** Le 26 septembre 1995, le ministre des Pêches et des Océans a prononcé un discours à la Chambre des communes, dans le cadre du débat de la deuxième lecture du projet de loi sur les océans du Canada :

Malgré l'excellente coopération qui a abouti à la consécration de notre compétence sur les océans, il n'en demeure pas moins que les politiques du Canada en matière de gestion de nos zones océaniques ont été partielles, fragmentées et dispersées. Le même esprit de partenariat, de coordination, de coopération et d'innovation qui a permis au Canada d'arracher son autorité sur les ressources océaniques doit animer la gestion de ces ressources.

La *Loi sur les océans* de 1996 est entrée en vigueur le 31 janvier 1997. Le Canada devenait alors le premier pays à se doter d'une loi exhaustive en matière de gestion des océans.

### **La Stratégie sur les océans du Canada et le Plan d'action du Canada pour les océans**

**1.10** En juillet 2002, le gouvernement a rendu publique la Stratégie sur les océans du Canada. Il s'agit d'un cadre politique visant à assurer la protection et l'exploitation durable du milieu marin. Dans les Discours du Trône de février et d'octobre 2004, le gouvernement a annoncé son intention d'élaborer un plan d'action pour les océans.

**1.11** Aucun nouveau crédit n'a été affecté à la mise en œuvre de la partie II de la *Loi sur les océans* — c'est-à-dire la Stratégie de gestion des océans (ci-après la *Loi sur les océans*) — ni pour la Stratégie sur les océans du Canada. Pêches et Océans Canada estime avoir réaffecté au cours des huit dernières années environ 100 millions de dollars provenant d'autres secteurs d'activités pour financer des mesures visant la mise en œuvre de la *Loi* et de la Stratégie. Il a notamment créé un organisme voué à la gestion des océans qui compte environ 110 employés à Ottawa et dans les six bureaux régionaux du Ministère.

### **Objet de la vérification**

**1.12** L'étendue de la présente vérification est définie par la *Loi sur les océans*. Nous avons examiné le rôle joué par Pêches et Océans Canada en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion des océans, de la planification de la gestion intégrée et de zones de protection marines. En outre, nous avons examiné les actions menées en vue de respecter les engagements ayant trait aux océans soit les engagements pris par le gouvernement sur la

scène internationale; les engagements donnent suite au Rapport d'octobre 2001 sur la *Loi sur les océans* préparé par le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes; ainsi que les engagements pris par le Ministère dans sa *Stratégie de développement durable de 2001-2003*.

**1.13** Nous avons examiné les nouvelles initiatives, sur la scène internationale, visant une gestion moderne des océans, notamment les méthodes mises de l'avant par diverses administrations, en particulier l'Australie. Nous présentons à l'annexe A les leçons tirées de cet examen.

**1.14** Pour en savoir davantage sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, voir **À propos de la vérification**, à la fin du Chapitre.

## Observations et recommandations

### Pour une gestion moderne des océans

**1.15 Un nouveau concept.** La *Loi sur les océans* de 1996 illustre la volonté du Canada d'être un chef de file mondial pour ce qui est de la protection des océans et pose les assises de la modernisation de la gestion des océans. Cependant, il ne faut pas sous-estimer la complexité de l'application des concepts de gestion moderne des océans. De nombreux pays étudient la façon dont ils vont mettre en œuvre ces concepts.

**1.16 Le bilan en ce qui concerne la mise en œuvre de la *Loi sur les océans*.** Au cours de notre vérification, nous avons examiné trois volets de la *Loi* dont le ministre des Pêches et des Océans est responsable :

- Diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des océans qui repose sur les principes du développement durable, de la gestion intégrée des activités et de la prévention. Bien qu'une stratégie nationale sur les océans ait été élaborée, aucun ministère ne s'est vu confier la responsabilité de coordonner sa mise en œuvre et de faire rapport sur les progrès réalisés à cet égard. Nos observations sur ce volet commencent au paragraphe 1.21.
- Diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de plans de gestion intégrée des activités qui touchent les océans du Canada. Des travaux sont en cours pour cinq grandes zones de gestion maritime. Cependant, aucun plan n'est encore prêt. Nos observations sur ce volet commencent au paragraphe 1.31.

- Diriger et coordonner l'élaboration et la mise en œuvre d'un système national de zones de protection marines. Peu de progrès ont été réalisés à cet égard et seulement deux zones de protection ont été créées aux termes de la *Loi sur les océans*. Nos observations sur ce volet commencent au paragraphe 1.41.

**1.17** La Stratégie sur les océans du Canada définit le concept de gestion intégrée comme suit :

Un engagement envers une planification et une gestion globales des activités humaines. Elle prend en compte tous les facteurs nécessaires à la conservation et à l'utilisation durable des ressources marines et à l'utilisation commune de milieux océaniques.

**1.18** Nous avons constaté que le Canada a éprouvé de grandes difficultés à traduire cette définition théorique en application concrète. De plus, nous sommes préoccupés par le fait que le gouvernement n'ait pas fait une priorité de la mise en œuvre de la *Loi sur les océans*.

## Une stratégie nationale sur les océans

### Historique de la législation et de la politique du Canada à l'égard des océans

**1.19** À l'origine, la mission de Pêches et Océans Canada relative à la coordination des politiques et des programmes visant les océans a été définie dans la *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans* de 1979. La Politique du Canada sur les océans et la Stratégie de conservation du milieu marin arctique, toutes deux publiées en 1987, ont élargi les responsabilités du Ministère. La pièce 1.2 présente une chronologie des faits marquants, sur la scène nationale et internationale, ayant trait aux océans.

**1.20** En novembre 1994, le ministre des Pêches et des Océans a rendu public un document intitulé *Vision pour une gestion des océans*, qui soulignait la nécessité de se doter d'une stratégie de gestion des océans et d'une loi sur les océans. Au terme de vastes consultations et de débats en comités parlementaires, la *Loi sur les océans* de 1996 est entrée en vigueur le 31 janvier 1997.

### Des lenteurs dans l'élaboration d'une stratégie nationale sur les océans

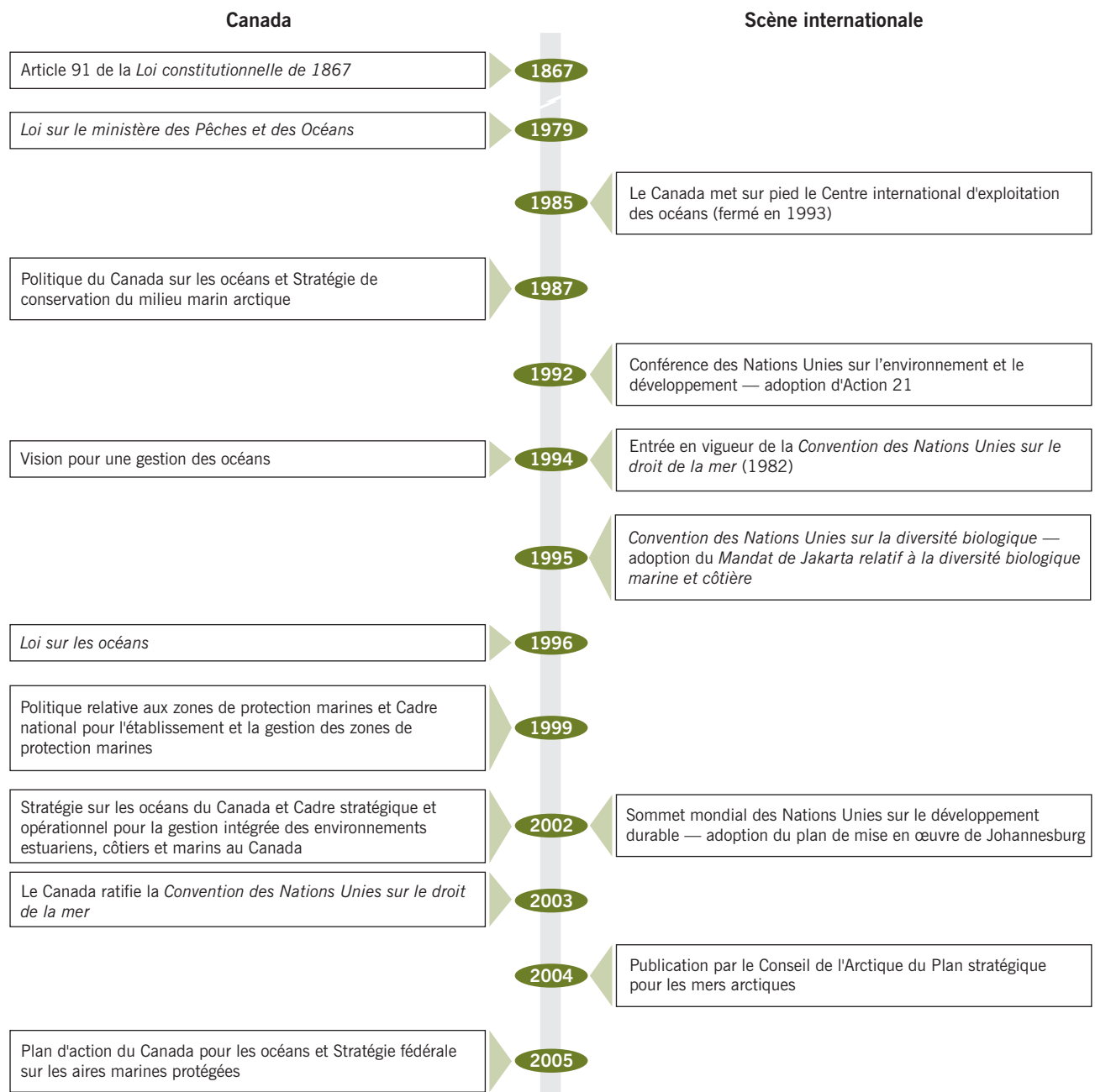
**1.21** Au cours des cinq années suivantes, Pêches et Océans Canada a élaboré une stratégie nationale sur les océans. En juillet 2002, la Stratégie sur les océans du Canada était rendue publique à titre de politique du gouvernement du Canada.

**1.22 Les résultats stratégiques sont mal définis.** La Stratégie prévoit que tous les ministères et organismes concernés par les océans ont



collectivement la responsabilité d'atteindre les trois résultats stratégiques établis : comprendre et protéger le milieu marin, appuyer les perspectives économiques durables et faire preuve de leadership à l'échelle internationale. La Stratégie détaille 55 activités, nouvelles ou en cours, qui devaient être mises en œuvre, sur une période de quatre ans, par environ 20 ministères et organismes concernés. Elle ne précise

### Pièce 1.2 Gestion des océans : faits marquants ayant une incidence sur le Canada



**Cadre de responsabilisation** — Plan directeur qui aide les gestionnaires à planifier, à mesurer et à évaluer les résultats de même qu'à en rendre compte tout au long du cycle de vie d'une politique, d'un programme ou d'une initiative.

cependant pas les résultats qui sont attendus ni les ministères responsables. Pêches et Océans Canada n'a pas établi de **cadre de responsabilisation**, comme le demandait la Stratégie, et il n'a pas fait rapport sur les résultats obtenus face aux objectifs de la Stratégie. Bien que chaque ministère ou organisme doive faire rapport sur ses activités liées aux océans, il n'existe pas de rapport global faisant état de l'ensemble des résultats des 55 activités visées par la Stratégie.

**1.23 La gouvernance des océans.** La Stratégie de 2002 préconisait l'instauration de mécanismes de gouvernance pour favoriser des processus décisionnels coordonnés et concertés au sein du gouvernement fédéral et avec les autres niveaux de gouvernement. Par contre, la Stratégie ne précisait pas la nature de ces mécanismes ni l'attribution des responsabilités en matière de leadership dans le cadre de cette initiative.

**1.24** Nous avons recensé deux nouveaux mécanismes de gouvernance des océans. Un groupe d'étude sur les océans a été mis sur pied en 2001 par le Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture. Ce groupe d'étude constitue un point de rencontre fédéral, provincial et territorial qui favorise l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie sur les océans du Canada. En 2004, le Canada et la Colombie-Britannique ont signé un protocole d'entente concernant la mise en œuvre de la Stratégie sur les océans du Canada dans la région de la côte du Pacifique.

**1.25** La Stratégie n'attribue pas à un ministère donné la responsabilité à l'égard de la coordination et de la présentation de rapports. Nous avons cependant noté que la *Loi sur les océans* fait bel et bien obligation au ministre des Pêches et des Océans de diriger et de favoriser la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des océans.

### **Le Plan d'action du Canada pour les océans est axé sur la mise en œuvre**

**1.26** En avril 2003, le Premier ministre a nommé un chargé d'études principal des océans, qui a pour mission de promouvoir la mise en œuvre de la Stratégie sur les océans du Canada. En décembre 2004, le gouvernement a approuvé, en principe, le Plan d'action du Canada pour les océans et, dans le budget de février 2005, il a prévu 28,4 millions de dollars, sur deux ans, pour exécuter la phase I du Plan.

**1.27** Des comités interministériels, composés de sous-ministres et de sous-ministres adjoints, et appuyés par des groupes de travail, ont été mis sur pied en 2004 en vue de faire progresser le Plan et de favoriser la collaboration à cet égard. Le travail consistait notamment à définir un



Le Plan d'action du Canada pour les océans a été publié en mai 2005.

cadre de responsabilisation afin de surveiller les activités et les résultats liés à la phase I du Plan et d'en faire rapport.

**1.28** Le Plan, rendu public en mai 2005, affirme que les mécanismes actuels de gouvernance visant les océans sont encore trop complexes, qu'ils manquent de transparence et qu'ils sont axés sur la résolution des problèmes après leur apparition. Cette évaluation est conforme aux constatations de notre vérification.

### Des obstacles entravent la mise en œuvre

**1.29** Nous sommes certes encouragés par l'intention du gouvernement de mettre en œuvre une Stratégie nationale sur les océans. Cependant, nous sommes d'avis que des obstacles entravent la mise en œuvre efficace de la Stratégie.

- Les comités interministériels permettent certes aux ministères et organismes qui en font partie d'influer sur l'élaboration du Plan d'action du Canada pour les océans. Il n'est toutefois pas évident que les comités interministériels permettront d'assurer une gouvernance efficace qui saura garantir la réussite de la mise en œuvre de la Stratégie. Bon nombre de comités interministériels dotés de missions semblables n'ont pas fait long feu dans le passé. En raison de la complexité des dossiers relatifs aux océans, les interventions à cet égard doivent être menées avec leadership et coordination, et faire appel à la collaboration. À long terme, il est difficile pour les comités interministériels de répondre à eux seuls à ces exigences.
- Le rôle de Pêches et Océans Canada dans la mise en œuvre de la Stratégie sur les océans du Canada et du Plan d'action du Canada pour les océans est devenu flou. Aux termes de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans s'est vu confier un mandat de direction. Le Ministère, par l'intermédiaire de la Direction générale des océans, est-il convenablement structuré pour assumer ce rôle de direction? Un ministère qui consacre depuis toujours la majeure partie de ses ressources à la gestion de la principale activité commerciale liée à la mer, à savoir la pêche, peut-il se réinventer de manière à représenter et à intégrer les intérêts plus larges de tous les intervenants du monde maritime? Ce sont là des questions difficiles auxquelles il faut répondre.
- Aux termes de l'autre loi importante qui concerne le Ministère, la *Loi sur les pêches*, le ministre des Pêches et des Océans doit jouer un rôle actif et direct dans la gestion de ce secteur ce qui est très différent de l'approche intégrée, sous le signe de la collaboration,

qui est préconisée dans la *Loi sur les océans*. Le Ministère convient qu'il est parfois difficile de jouer ces rôles concurrents de manière satisfaisante, mais estime néanmoins que cela est possible.

- Le gouvernement a défini les résultats à court terme du Plan d'action du Canada pour les océans, mais pas les attentes en matière de rendement. L'élaboration d'un cadre de responsabilisation qui définira les rôles et les responsabilités de tous les ministères et organismes concernés, ainsi que les méthodes qui serviront à mesurer les résultats obtenus, à les évaluer et à en rendre compte, est en cours.
- Pour obtenir des résultats, il faut pouvoir compter sur un financement adéquat. Le budget de février 2005 est un premier pas dans cette voie. Il faut cependant savoir que les engagements actuels de Pêches et Océans Canada ont été formulés en fonction d'un budget plus élevé.

**1.30 Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait, par la voie de sa présentation au Conseil du Trésor sur la phase I du Plan d'action du Canada pour les océans (PAO), faire reconnaître le Plan d'action comme étant une **initiative horizontale** du gouvernement et la gérer comme telle. Conformément à la *Loi sur les océans*, Pêches et Océans Canada, en collaboration avec les ministères participants, devrait diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives découlant du Plan d'action. En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère devrait aussi coordonner la présentation des rapports sur les résultats atteints.

**Initiative horizontale** — Initiative dont les partenaires, en provenance de deux organisations ou plus, conviennent, aux termes d'une entente de financement, de travailler à la réalisation de résultats communs.

**Réponse de Pêches et Océans Canada.** Les océans sont fondamentalement complexes, d'une part techniquement, en raison de l'interconnexion des écosystèmes, et, d'autre part, dans une optique relationnelle, en raison de la gestion des relations entre les différents ordres de gouvernement. La phase I du Plan d'action pour les océans constitue le premier engagement de fonds à l'échelle du gouvernement qui respecte la nature horizontale des questions touchant les océans.

La structure de gouvernance comprend des comités interministériels au niveau des sous-ministres adjoints et des sous-ministres, qui comptent des représentants de près de 20 organismes fédéraux ayant des responsabilités liées aux océans. Des comités régionaux et un comité national de mise en œuvre seront créés avant la fin de 2005. Par l'entremise du secrétariat du PAO, Pêches et Océans Canada coordonnera les activités de ces comités de mise en œuvre et soutiendra les comités des sous-ministres adjoints et des sous-ministres.

Au cours de la phase I du PAO, les sept ministères et organismes ayant bénéficié de fonds ont élaboré, sous la direction et avec l'aide de Pêches et Océans Canada, une présentation au Conseil du Trésor proposant 18 initiatives sur une période de deux ans. Ils s'affairent maintenant ensemble à les mettre en œuvre.

Pêches et Océans Canada, en concertation étroite avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, coordonnera l'élaboration d'un Cadre élargi d'information sur les océans avant le printemps 2006. Le Cadre permettra de mesurer et de communiquer les progrès et les résultats des 18 initiatives. Il permettra également de délimiter et de planifier d'ici à l'automne 2006 la phase II du PAO.

Pêches et Océans Canada a piloté l'élaboration d'un Cadre interministériel de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, avec la collaboration des ses partenaires de la phase I et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Des renseignements sur les résultats du PAO seront donnés dans les rapports annuels de Pêches et Océans Canada sur les plans et les priorités (printemps) et sur le rendement ministériel (automne).

## Gestion intégrée et zones de protection marines

### La gestion intégrée progresse très lentement

**1.31** À presque tous les égards, les progrès réalisés par Pêches et Océans Canada, en ce qui a trait à l'élaboration de plans pour la gestion intégrée des zones côtières et maritimes, ont été très lents. La Stratégie de développement durable de 2001-2003 du Ministère avait prévu la mise en place de trois plans de gestion intégrée avant 2002. La Stratégie de développement durable de 2005-2006 et le Plan stratégique de 2005-2010 affirment qu'il y aura cinq de ces plans en place avant la fin de 2007. À ce jour, aucun plan n'est prêt, même s'il en existe un sous forme d'ébauche.

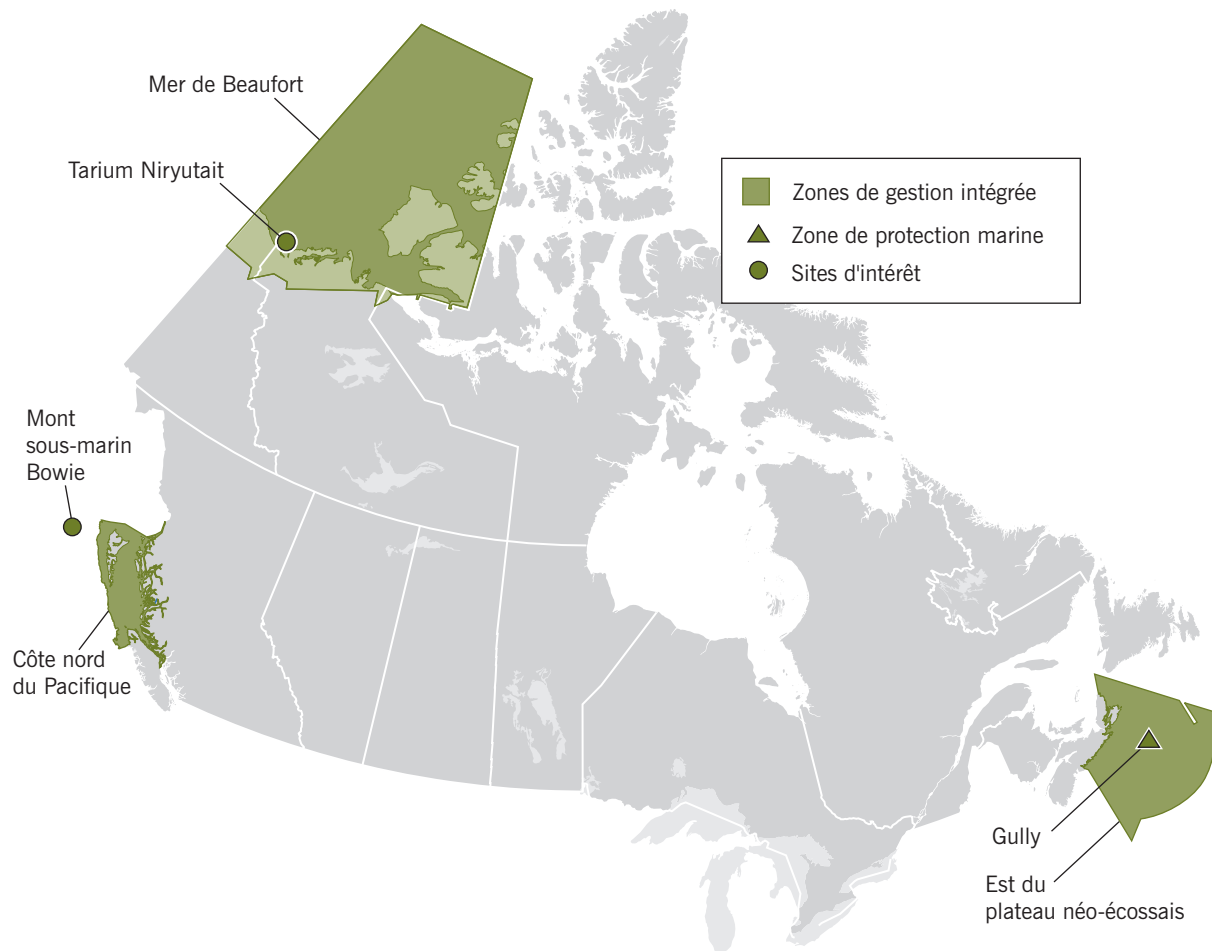
**1.32** Nous avons examiné trois des cinq processus de planification de gestion intégrée, un par océan, sur lesquels le Ministère axe désormais ses efforts et ses ressources financières (voir la pièce 1.3). Il s'agit des trois suivants :

- l'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais (est du plateau néo-écossais/océan Atlantique);
- l'Initiative de planification de la gestion intégrée de la mer de Beaufort (mer de Beaufort/océan Arctique);
- la Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique (côte nord du Pacifique/océan Pacifique).

La pièce 1.4 présente notre évaluation des progrès réalisés à ce jour par le Ministère dans les trois secteurs que nous avons examinés en nous servant, à titre de critères d'évaluation, des six étapes du Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada.

**1.33** Depuis 1997, Pêches et Océans Canada a appuyé plusieurs projets de gestion intégrée visant les trois océans en menant des projets pilotes en vue de tirer des leçons pour élaborer des directives en matière de planification de la gestion intégrée. Le Ministère nous a fait savoir que la mise en œuvre des premières étapes de ces projets avait donné des résultats positifs, notamment la promotion d'une bonne intendance, le renforcement des capacités locales, la création de liens et la mise en œuvre de mesures de conservation précises. Dans les deux processus de

**Pièce 1.3** Zones de gestion intégrée, zone de protection marine et sites d'intérêt examinés au cours de notre vérification



Source : Pêches et Océans Canada

planification de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais et de la côte nord du Pacifique, nous faisons état de certains avantages que nous avons relevés (voir nos études de cas, à la page 18).

**1.34** Même si certains résultats préliminaires ont été obtenus, dans l'ensemble, les progrès tardent à venir. Parmi les trois processus de planification que nous avons examinés, seule l'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais a progressé de manière significative.

**1.35** Nous avons constaté que le manque d'orientation opérationnelle dans la stratégie globale adoptée par le Ministère pour planifier la gestion intégrée avait miné sa capacité à tenir les engagements optimistes qu'il avait pris à l'origine. Nous craignons que, d'ici à ce que des directives soient parachevées, le Ministère ne continue d'éprouver des difficultés à tenir ses engagements.

**Pièce 1.4** Progrès réalisés dans la mise en œuvre de trois initiatives de planification de gestion intégrée

Critères	Est du plateau néo-écossais	Mer de Beaufort	Côte nord du Pacifique	Commentaires
Définition et évaluation d'une zone de gestion				Est du plateau néo-écossais — la zone de planification a été élargie et recouvre désormais tout le plateau néo-écossais. Mer de Beaufort — la zone a récemment été définie. Côte nord du Pacifique — cette zone vient d'être redéfinie et une évaluation a débuté.
Mobilisation des parties intéressées				Est du plateau néo-écossais — de vastes consultations ont été amorcées. Mer de Beaufort — la mobilisation est avant tout centrée sur l'établissement d'une zone de protection marine. Côte nord du Pacifique — des consultations auprès de groupes donnés sont en cours.
Élaboration d'un plan de gestion intégrée				Est du plateau néo-écossais — une ébauche de plan a été préparée et des consultations sont en cours.
Adoption du plan				Il n'y a aucun plan.
Mise en œuvre du plan				Il n'y a aucun plan.
Suivi, évaluation, rapports, et, par la suite, révision du plan				Aucun progrès

Progrès satisfaisants   Certains progrès   Peu ou pas de progrès

Études de cas – Zones de gestion intégrée

**L'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais**

**Contexte.** L'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais vise une zone d'environ 325 000 km<sup>2</sup>, qui est située au sud-est de la Nouvelle-Écosse. Elle est axée sur les activités visant les eaux qui se situent au-delà des 12 milles marins. Cette initiative a été rendue publique en décembre 1998.

**Élaboration d'une approche de gestion intégrée.** Avant la publication en 2002 du Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada, la région des Maritimes du Ministère a axé ses efforts sur l'établissement d'un bureau des océans et la définition du processus à suivre.

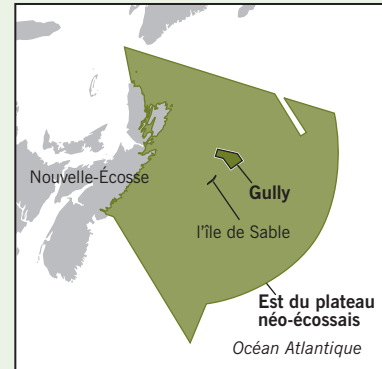
Le bureau régional a mené les activités nécessaires pour comprendre les structures de gouvernance qui étaient en place concernant la gestion des océans, ainsi que les écosystèmes et l'utilisation de la zone par les humains.

L'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais fait intervenir les différents intervenants du secteur. Elle est axée sur la collaboration et la planification, et vise à élaborer et à mettre en œuvre un plan de gestion intégrée des océans. De vastes consultations ont été menées auprès des divers intervenants et au sein

de l'administration publique tant à l'échelon fédéral qu'à l'échelon provincial. Le but est d'avoir un plan qui soit accepté par tous les intervenants, qui recueille l'appui des autorités législatives et réglementaires, et qui soit approuvé par le ministre des Pêches et des Océans, aux termes de la *Loi sur les océans*.

**Ébauche d'un plan de gestion.** En février 2005, le Ministère a publié l'ébauche d'un plan de gestion de l'est du plateau néo-écossais (2006-2011) à des fins de discussion. Le plan présente un processus détaillé pour la planification et la gestion futures des activités océaniques. Des objectifs visant les écosystèmes et les activités humaines ont été établis dans le cadre du processus de planification axé sur la collaboration. Les intervenants étudient les objectifs opérationnels. Il reste encore à déterminer si les intervenants et les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, vont accepter l'approche de gestion intégrée qui est proposée dans le cadre de l'Initiative.

**Les avantages du processus de planification.** L'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais a permis aux divers intervenants, représentant des intérêts différents, de se rencontrer. Les consultations menées dans



Source : Pêches et Océans Canada

le cadre de l'Initiative ont permis de faire ressortir des inquiétudes concernant les coraux des grands fonds marins. Un groupe de travail de l'Initiative a aidé le Ministère à élaborer un plan de conservation du corail en février 2005. Par ailleurs, le groupe de travail a contribué à la création d'une zone de conservation par le Ministère, au moyen de la réglementation de la pêche, connue sous le nom de Zone de conservation du récif de coraux *Lophelia*. La Zone de protection marine du Gully assure aussi la protection des coraux des grands fonds marins qui se trouvent dans les limites de la zone.

**La Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique**

**Contexte.** La Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique couvre 88 000 km<sup>2</sup>, le long de la côte nord-ouest de l'île de Vancouver jusqu'à la frontière entre le Canada et l'Alaska. Au fil des ans, le Ministère a appliqué diverses stratégies de gestion intégrée de la côte du Pacifique visant différentes zones côtières.

**Sujet d'inquiétude.** Les intervenants participent aux divers processus, mais la lenteur des progrès dans l'ensemble soulève des inquiétudes pour ce qui est de l'obtention des résultats attendus en temps voulu, à savoir une amélioration de la planification et de la prise de décisions qui tiennent compte des écosystèmes.

**Principales initiatives de gestion intégrée mises en œuvre depuis 1998**

<b>1998</b>	Signature d'une lettre d'entente de collaboration avec la province de la Colombie-Britannique en vue d'élaborer des plans de gestion des ressources côtières. Ces initiatives ont été mises de l'avant par la province, avec la collaboration active du Ministère, et plusieurs plans ont été mis à exécution.
<b>2001</b>	Lancement de l'Initiative de gestion intégrée de la côte centrale. Des compressions budgétaires à l'échelle régionale ont limité les progrès de cette initiative.
<b>2002</b>	Signature d'une entente cadre avec les Premières nations afin d'élaborer un accord de gestion conjointe visant notamment la planification de la zone marine près de la côte centrale et de la côte nord.
<b>2004</b>	La Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique proposée est beaucoup plus grande et chevauchera les zones des initiatives précédentes; cependant, l'accent est mis sur la zone du Bassin de la Reine-Charlotte. Cette initiative ne fait que commencer. Signature d'un protocole d'entente avec la province de la Colombie-Britannique en vue de la mise en œuvre de la Stratégie sur les océans du Canada sur la côte du Pacifique. Des accords complémentaires sont en négociation pour les zones de protection marines et la planification des activités dans la zone marine.



## Études de cas – Zones de protection marines et sites d'intérêt

**La Zone de protection marine du Gully**

**Contexte.** La zone du Gully est le plus grand canyon sous-marin dans l'Ouest de l'Atlantique nord. Il est situé à environ 200 km au large de la côte de la Nouvelle-Écosse, près de l'île de Sable. Depuis longtemps, des efforts de conservation sont axés sur la zone du Gully, notamment parce qu'elle abrite les baleines à bec communes, qui sont en voie de disparition, et l'habitat unique du Gully. Les activités d'exploration et d'exploitation gazières et pétrolières dans la zone limitrophe ont accentué les inquiétudes au sujet du Gully. Compte tenu de la profondeur de la zone du Gully et de son inaccessibilité relative pour ce qui est des activités humaines, le Ministère a recueilli peu de données sur cette zone.

**Désignation de la zone de protection marine.** À partir de 1999, le Ministère a amorcé une évaluation triennale des facteurs environnementaux et humains concernant le projet de la zone de protection marine du Gully. Le Ministère a effectué un examen scientifique, notamment une cartographie des fonds marins, qui a permis de mieux connaître la spécificité du Gully, entre autres de recenser la plus grande diversité connue d'espèces de coraux des grands fonds dans le Canada atlantique. Au terme de son évaluation, le Ministère a recommandé la désignation de la zone du Gully comme zone de protection marine.



Personne photographiant une baleine à bec commune (une espèce en voie de disparition) dans la zone du Gully

Source : Pêches et Océans Canada

Le Ministère a proposé les restrictions suivantes :

Zone 1 — aucune activité n'est permise dans cette zone.

Zone 2 — les activités de pêche sont permises avec certaines restrictions.

Zone 3 — la pêche est permise dans cette zone et assujettie à moins de restrictions, et d'autres activités sont permises, mais il faut obtenir une permission.

Le Ministère a en outre ajouté une disposition dans la réglementation interdisant de mener des activités potentiellement dommageables dans la Zone de protection marine du Gully ou à proximité de celle-ci.

La réglementation sur la Zone de protection marine du Gully est entrée en vigueur en mai 2004.

**Nécessité d'un plan de gestion.** Le Ministère met la dernière main au plan de gestion pour la Zone de protection marine du Gully. Ce plan présentera, notamment, les buts et les objectifs de la zone de protection marine, les moyens qui seront mis de l'avant pour les atteindre et les indicateurs qui permettront d'évaluer la réussite de cette initiative. Selon le Ministère, le plan de gestion du Gully servira à mettre en œuvre des stratégies de conservation et de gestion, et à fournir aux divers acteurs une plus grande certitude quant aux activités qui seront menées à l'intérieur et à proximité de la zone de protection marine.

**Le site d'intérêt du mont sous-marin Bowie**

**Contexte.** Le mont sous-marin Bowie est situé à 180 kilomètres à l'ouest des îles de la Reine Charlotte. Il s'agit d'un volcan inactif qui s'élève d'une profondeur de 3 100 mètres jusqu'à 25 mètres de la surface de l'eau. Les monts sous-marins sont souvent situés dans des zones de grande productivité et la communauté internationale a reconnu qu'ils devaient être protégés.

En décembre 1998, le mont sous-marin Bowie a été défini comme un site d'intérêt en vue d'être désigné zone de protection marine. Il a été choisi en raison de sa grande biodiversité et de l'habitat unique qu'il abrite.

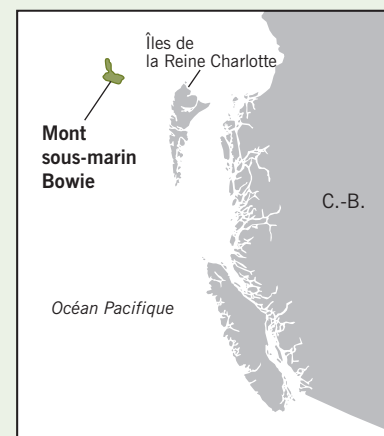
**Évaluation préalable du Ministère.** L'évaluation préalable de l'écosystème du site réalisée en 1999 a permis de constater la menace que représentait la surpêche pour les stocks de morue charbonnière de la zone. Elle soulignait les

incertitudes qui pesaient sur la santé de ces stocks et sur l'incidence des activités de pêche sur les stocks. Selon sa politique, le Ministère est tenu d'adopter des mesures provisoires en vue de protéger les ressources et l'habitat d'un site d'intérêt lorsqu'ils semblent menacés.

**Absence de mesures de protection provisoires.** En dépit de cette évaluation préalable et des inquiétudes persistantes concernant le déclin des stocks de morue charbonnière, aucune mesure de protection n'a été mise en place.

**Sujet d'inquiétude.** Le Ministère pourrait avoir contrevenu au principe de précaution en n'installant pas de mesures de protection provisoires pour les stocks de morue charbonnière. De plus, il ne fait que commencer à recueillir les données nécessaires pour évaluer les risques que fait peser la pêche sur ces stocks. Sept ans après sa désignation à titre de site

d'intérêt, le mont sous-marin Bowie n'est pas protégé comme il se doit et comme il serait possible de le faire en désignant ce lieu comme zone de protection marine.



Source : Pêches et Océans Canada

## Études de cas – Zones de protection marines et sites d'intérêt

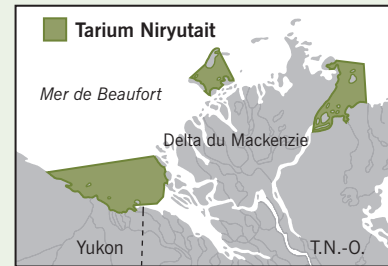
**Le site d'intérêt de Tarium Nirurutait**

**Contexte.** Le Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie a constaté, dès 1977, la nécessité de protéger les bélugas et leur habitat estival à l'intérieur et à proximité du delta du Mackenzie. Le Ministère a lancé l'Initiative de planification de la gestion intégrée de la mer de Beaufort en 2000. Son forum de planification a statué que la désignation d'une zone de protection marine, le Tarium Nirurutait, était la priorité absolue.

**Les réalisations en matière de planification.** Selon notre examen du projet de la zone de protection marine, le Ministère a mené les actions suivantes :

- il a recueilli les connaissances ancestrales qui ont servi lors de la planification, notamment pour définir la façon dont elles serviraient à des fins de surveillance;
- il a proposé d'établir des règlements en vue de protéger les bélugas et leur habitat estival, qui étaient protégés auparavant par des lignes directrices.

**Lacunes dans la planification.** Dans son évaluation, le Ministère n'a pas déterminé si le projet de la zone de protection marine assurerait la protection des bélugas face à deux grands problèmes environnementaux, à savoir l'exploitation gazière et pétrolière dans les zones adjacentes, et les changements possibles dans la quantité et la qualité de l'eau du bassin versant du fleuve Mackenzie.



Source : Pêches et Océans Canada

**Sujet d'inquiétude.** Nous sommes préoccupés par le fait que cinq ans après le début de l'Initiative de planification de la gestion intégrée de la mer de Beaufort, l'évaluation faite par le Ministère des principaux risques environnementaux n'ait pas émis de conclusion quant à savoir si la création d'une zone de protection marine permettrait d'atteindre le niveau de protection souhaité pour les bélugas.

**1.36 Nécessité de directives à l'échelon national.** Compte tenu de la complexité et du caractère novateur des plans de gestion intégrée, il importe d'établir des directives claires pour en optimiser la mise en œuvre. Le Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins, publié en 2002, donne une orientation conceptuelle. Par ailleurs, le Ministère reconnaît qu'il faut également des directives opérationnelles plus détaillées.

**1.37** La planification de la gestion intégrée suppose une méthode axée sur des objectifs écosystémiques. La Direction générale des océans et le Secteur des sciences du Ministère ont collaboré au cours des cinq dernières années en vue d'élaborer un cadre de gestion fondé sur des objectifs écosystémiques. Des directives sont en voie d'élaboration en ce qui a trait à la préparation de rapports sur les écosystèmes, notamment la recension des zones écologiquement sensibles ainsi que l'établissement d'objectifs écosystémiques et d'objectifs en matière de qualité du milieu marin. Les directives existantes sont mises à l'essai dans le cadre de l'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais. Le parachèvement et l'approbation d'un cadre de gestion complet fondé sur des objectifs écosystémiques, et de directives complémentaires constitueraient une avancée considérable.

**1.38** La Stratégie sur les océans du Canada met aussi l'accent sur les possibilités de développement économique et social qui découlent de la mise en valeur des ressources maritimes. Cependant, le Ministère n'a



Un groupe de bélugas nage près de Tarium Nirurutait dans la mer de Beaufort.

Source : Pêches et Océans Canada

pas défini de directives sur la manière d'intégrer les facteurs socio-économiques au processus de planification de la gestion intégrée.

**1.39** L'élaboration de la stratégie de planification de la gestion intégrée du Ministère a été appuyée par une série d'ateliers et de réunions organisés par le personnel de la Direction générale des océans et celui du Secteur des sciences. Cependant, le suivi qu'il faudrait donner aux conclusions formulées lors de ces réunions est souvent ambigu, c'est-à-dire que l'on ne sait pas exactement si ces conclusions doivent être incorporées dans le processus de planification de la gestion intégrée ni comment elles devraient l'être.

**1.40 Consultations.** En général, le Ministère a pris les devants et fait preuve de diligence pour faire participer les intervenants et les localités concernés par le processus. Il est primordial de favoriser la participation et l'adhésion de tous les intervenants concernés à la planification de la gestion intégrée et aux plans et décisions qui s'y rattachent. Il peut cependant être difficile d'associer pleinement et utilement ces acteurs et ces localités avant de leur communiquer une ébauche du plan pour leur région. En juin 2005, l'ébauche d'un plan de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais a été rendue publique en vue d'obtenir les commentaires des citoyens.

### **Absence de progrès dans la mise en place d'un système national de zones de protection marines**

**1.41** Les zones de protection marines sont considérées tant au Canada qu'à l'étranger comme l'un des principaux moyens d'assurer la protection de la biodiversité et des habitats marins. Les restrictions visant l'exploitation des ressources marines dans ces zones peuvent toutefois soulever des préoccupations chez certains intervenants. En vertu de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans doit diriger et coordonner l'élaboration et la mise en œuvre d'un système national de zones de protection marines.

**1.42** Il y a deux autres organismes fédéraux qui sont chargés de zones de protection marines. En effet, la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, adoptée en 2002, précise les responsabilités de Parcs Canada à l'égard de la protection des zones qui représentent le patrimoine marin du Canada et de leur désignation comme aires marines de conservation. Le Service canadien de la faune d'Environnement Canada a le pouvoir de désigner des réserves nationales de faune, des réserves marines de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs dans le but de protéger les oiseaux marins migrateurs ou les espèces en péril.

**1.43** Chacun de ces organismes étudie des propositions visant à créer des zones protégées, conformément à la loi les régissant respectivement. Par ailleurs, Pêches et Océans Canada a récemment désigné deux zones de protection marines aux termes de la *Loi sur les océans*. Le Service canadien de la faune gère 69 réserves nationales de faune et refuges d'oiseaux migrateurs, assortis d'aires marines, qui protègent 31 000 km<sup>2</sup> d'habitat marin.

**1.44 Définition d'une stratégie nationale.** En 1998, le gouvernement a publié le document intitulé *La création d'aires marines protégées — Une démarche concertée*. L'année suivante, il publiait la *Politique relative aux zones de protection marines* et le *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marines*. En 2002, le gouvernement s'est engagé, dans la Stratégie sur les océans du Canada, à élaborer une stratégie en vue d'établir un réseau national de zones de protection marines.



La *Stratégie fédérale sur les aires marines protégées* a été publiée en juin 2005.

**1.45** En juin 2005, le gouvernement a publié la *Stratégie fédérale sur les aires marines protégées*. Les trois organismes fédéraux concernés ont reconnu que la communication et la collaboration entre eux avaient connu des ratés et étaient planifiées au gré des circonstances. La Stratégie est en outre un produit clé du Plan d'action du Canada pour les océans et constitue les premières étapes pour mettre de l'ordre dans la gestion des affaires fédérales dans ce domaine.

**1.46 La désignation de zones de protection marines aux termes de la *Loi sur les océans*.** Des zones de protection marines peuvent être désignées, aux termes de la *Loi sur les océans*, afin d'assurer la conservation et la protection des ressources halieutiques, commerciales ou autres, des espèces en voie de disparition ou menacées et de leur habitat, des habitats uniques, et des aires marines riches en biodiversité ou en productivité biologique.

**1.47** Entre 1998 et 2000, Pêches et Océans Canada a recensé 13 sites d'intérêt qui étaient susceptibles d'être désignés zones de protection marines. Le Ministère s'était engagé, dans sa *Stratégie de développement durable de 2001-2003*, à instaurer cinq zones de protection marines avant la fin de 2002. Il n'a pas respecté cet engagement. Depuis, le Ministère a désigné le champ hydrothermal Endeavour (2003) et le Gully (2004) comme zones de protection marines.

**1.48** La *Stratégie de développement durable de 2005-2006* du Ministère ne prévoit aucun engagement précis concernant les zones de protection marines. Cependant, le Plan stratégique de 2005-2010 du Ministère prévoit la désignation de cinq zones au maximum, d'ici à mars 2008, et d'un maximum de quatre autres zones d'ici à mars 2010.

La Direction générale des océans a récemment sollicité les données scientifiques qui sont nécessaires pour permettre de recenser d'éventuelles zones de protection marines suivant un processus de planification de la gestion intégrée. En mars 2005, le Secteur des sciences a publié des critères visant à déterminer les zones écologiquement et biologiquement sensibles et il prend des dispositions pour être en mesure de fournir les données scientifiques nécessaires sur les écosystèmes dans le but d'appuyer ce type de planification.

**1.49** Sur les deux zones de protection marines instaurées et les onze sites d'intérêt, nous avons choisi d'en examiner un pour chaque océan (voir la pièce 1.3). Nous avons retenu les études de cas de la Zone de protection marine du Gully et les sites d'intérêt du mont sous-marin Bowie et de Tarium Niriyutait. Nos constatations sont présentées aux pages 19 à 20. La pièce 1.5 présente notre évaluation des progrès réalisés par le Ministère en ce qui a trait à la désignation de trois zones de protection marines. Nous avons utilisé, à titre de critères, les six étapes du Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marines du Ministère.

**1.50** Pour 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.

#### **Non-respect des engagements pris dans la Stratégie de développement durable**

**1.51** *La Stratégie de développement durable de 2001-2003*, déposée en février 2001, comportait cinq engagements visant en particulier les océans; nous avons évalué les progrès réalisés par Pêches et Océans Canada en vue de respecter ces engagements. Dans la pièce 1.6, nous faisons état des progrès qui avaient été accomplis à la fin de 2002, qui était l'échéance fixée, et nous présentons une évaluation complémentaire de l'état d'avancement des engagements en 2005.

**1.52** Le Ministère n'a mis en œuvre entièrement qu'un seul de ces cinq engagements, soit celui de mettre sur pied le Conseil consultatif du Ministre sur les océans. Cependant, le mandat de ce conseil n'a pas été renouvelé par la suite. Il n'y a désormais plus de forum national qui permette aux parties intéressées de faire connaître leurs points de vue à propos de la Stratégie sur les océans du Canada.

**1.53** En ce qui a trait à la Stratégie de 2001-2003, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas préparé de plans pour mettre en œuvre ses engagements relatifs aux océans.

**1.54** Le Ministère a publié sa *Stratégie de développement durable de 2005-2006* en mars 2005. Les nouveaux engagements relatifs aux océans dans cette stratégie sont les suivants :

- l'élaboration d'une stratégie nationale en vue d'établir des zones de protection marines, et la désignation de telles zones;
- la production de rapports sur l'écosystème de cinq grandes zones de gestion marine prioritaires d'ici à la fin de 2006;
- la mise en place de plans de gestion intégrée pour les cinq grandes zones de gestion marine prioritaires d'ici à 2007;
- la signature d'ententes de collaboration avec les provinces et les territoires d'ici à 2006.

**Pièce 1.5** Progrès en ce qui a trait à la désignation de trois zones de protection marines











Critères	Zone de protection marine du Gully	Site d'intérêt de Tarium Niryutait	Site d'intérêt du mont sous-marin Bowie	Commentaires
Identification du site d'intérêt				Au départ, aucun des sites n'a été recensé dans le cadre d'une initiative de planification de la gestion intégrée.
Examen préalable du site d'intérêt				Mont sous-marin Bowie — l'absence de mesures provisoires pour protéger la biodiversité des stocks de morue charbonnière est un sujet d'inquiétude.
Évaluation du site d'intérêt et recommandation				Tarium Niryutait — l'évaluation n'a pas établi si une protection adéquate allait être assurée contre deux grands risques environnementaux. Mont sous-marin Bowie — les travaux d'évaluation ne sont pas terminés.
Élaboration d'un plan de gestion				Gully — un plan est en cours de préparation pour fins de discussions avec les principaux intervenants. Tarium Niryutait — un plan est en train d'être parachevé après une discussion avec les principaux intervenants. Mont sous-marin Bowie — le processus de planification a été interrompu en 2003 et vient à peine de reprendre.
Désignation de la zone de protection marine				Tarium Niryutait — une ébauche de projet de règlement a été préparée en vue de discussions avec les intervenants concernés.
Gestion de la zone de protection marine				Gully — un plan de gestion est en chantier. On mène des activités de surveillance et on veille à l'application des lois.

Progrès satisfaisants   Certains progrès   Peu ou pas de progrès




## Respecter les engagements internationaux ayant trait aux océans

**1.55** Le Canada a pris un certain nombre d'engagements ayant trait aux océans au cours des dernières années (voir la pièce 1.2 qui présente une chronologie des faits marquants sur la scène internationale). Nous avons constaté que la plupart des engagements en matière de gestion des océans, formulés lors du Sommet mondial de 2002 sur le développement durable, résumaient les engagements pris par le Canada aux termes d'autres accords internationaux auxquels il était partie. Par conséquent, nous avons vérifié si le Ministère respectait les engagements en matière de gestion des océans pris lors du Sommet mondial (voir la pièce 1.7 pour connaître les engagements que nous avons examinés, parmi ceux qui ont été pris lors du Sommet mondial, ainsi que nos constatations).

### Pièce 1.6 Progrès accomplis en vue de respecter les engagements pris aux termes de la Stratégie de développement durable





Engagements	Progrès en 2002	Progrès en 2005	Commentaires
Élaborer et mettre en œuvre des plans de gestion intégrée et achever les projets de démonstration dans trois régions côtières : est du plateau néo-écossais, ouest de l'Arctique* et golfe du Saint-Laurent. <b>Échéance</b> : trois plans avant la fin de 2002			Le Ministère axe désormais ses efforts sur cinq grandes zones de gestion marine. Les travaux concernant trois de ces zones en sont encore à leurs débuts. L'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais est à l'étape de l'ébauche d'un plan de gestion.
Mettre sur pied le Conseil consultatif du ministre sur les océans. <b>Échéance</b> : non précisée			Le mandat du Conseil consultatif du ministre sur les océans n'a pas été renouvelé lorsqu'il est arrivé à expiration.
Élaborer un cadre opérationnel en vue d'intégrer les considérations liées aux écosystèmes dans le cadre de la gestion des pêches et des océans. <b>Échéance</b> : fin de 2002			Le Ministère est encore à élaborer les principaux volets de ce cadre de gestion axé sur une approche écosystémique.
Élaborer et mettre en œuvre un système national de zones de protection marines, y compris la désignation de cinq zones. <b>Échéance</b> : cinq zones avant la fin de 2002			La <i>Stratégie fédérale sur les aires marines protégées</i> a été publiée en juin 2005. Deux zones ont été désignées aux termes de la <i>Loi sur les océans</i> .
Établir des lignes directrices, des objectifs et des critères liés à la qualité du milieu marin. <b>Échéance</b> : non précisée			Des lignes directrices sur l'établissement des objectifs écosystémiques ont été élaborées. L'élaboration d'une réglementation visant les levés sismiques est en chantier.




\* Le projet de l'ouest de l'Arctique s'appelle dorénavant l'Initiative de planification de la gestion intégrée de la mer de Beaufort.

 Progrès satisfaisants    Certains progrès    Peu ou pas de progrès

**1.56** Le secrétariat du gouvernement pour le Sommet de la Terre, qui a coordonné la participation du Canada au Sommet, a travaillé avec les ministères pour élaborer une série d'engagements fédéraux réalisables qui feront l'objet de surveillance et de rapports. Pêches et Océans Canada a examiné ses responsabilités relatives à la gestion des océans et a conclu que ses politiques et activités en cours étaient en parfaite adéquation pour mettre en œuvre les engagements visant les océans pris lors du Sommet mondial. Cependant, le Ministère ne surveille pas ses progrès par rapport à certains engagements et n'a pas présenté de rapports publics sur ses progrès.

**Pièce 1.7 Progrès réalisés à l'égard des engagements pris lors du Sommet mondial de 2002, en matière de gestion des océans**

Engagements	Progrès	Commentaires
Encourager l'application d'une approche écosystémique de la gestion des océans, d'ici à 2010.		Le Ministère a élaboré une approche écosystémique, élément clé de la planification d'une gestion intégrée. Il met à l'essai certains aspects de l'approche.
Créer des zones marines protégées qui soient conformes au droit international et fondées sur une information scientifique, y compris des réseaux représentatifs, d'ici à 2012.		Le Ministère a désigné deux zones de protection marines aux termes de la <i>Loi sur les océans</i> et désigné onze sites d'intérêt comme étant des zones de protection marines possibles. Toutefois, nous craignons que le Canada risque de ne pas respecter son engagement d'établir, d'ici à 2012, des réseaux représentatifs de zones de protection marines pour les raisons suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>• les retards dans l'élaboration d'une stratégie nationale en vue d'établir des zones de protection marines;</li> <li>• l'absence de plan quant à la façon de mettre en œuvre l'engagement;</li> <li>• l'incertitude entourant le financement.</li> </ul>
Promouvoir au niveau national, une gestion intégrée, multidisciplinaire et plurisectorielle des côtes et des océans.		La <i>Loi sur les océans</i> , la Stratégie sur les océans du Canada et le Plan d'action du Canada pour les océans favorisent une approche de gestion intégrée. Cependant, il est difficile de passer d'une définition théorique à la mise en œuvre concrète. Le Ministère dirige des initiatives de gestion intégrée dans cinq grandes zones océaniques.
Mettre en œuvre le programme de travail découlant du <i>Mandat de Jakarta sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine et côtière</i> , programme découlant de la <i>Convention sur la diversité biologique</i> .		La <i>Loi sur les océans</i> , la Stratégie sur les océans du Canada et le Plan d'action du Canada pour les océans concordent avec le <i>Mandat de Jakarta</i> . Dans nos commentaires à propos des trois engagements précédents, nous avons fait le point sur certains éléments clés, y compris la gestion intégrée, l'approche écosystémique et les zones marines protégées.

 Progrès satisfaisants    Certains progrès    Peu ou pas de progrès



### 1.57 **Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait :

- achever et mettre en œuvre ses directives opérationnelles en vue de la planification de la gestion intégrée, notamment pour les zones de protection marines, dans les cinq zones maritimes prioritaires;
- planifier et gérer ses ressources de manière à ce que les engagements ainsi que les objectifs et dates d'achèvement visés, tels que formulés dans son rapport annuel sur les plans et les priorités, sa *Stratégie de développement durable de 2005-2006*, et son Plan stratégique de 2005-2010, soient respectés. Cela devrait comprendre également les engagements relatifs aux océans qui ont été pris lors du Sommet mondial de 2002 sur le développement durable et qui sont propres à Pêches et Océans Canada.

**Réponse de Pêches et Océans Canada.** Pêches et Océans Canada élabore des documents d'aide et d'orientation de nature opérationnelle pour chacune des cinq grandes zones prioritaires de gestion des océans. Les structures sont en place pour soutenir les processus et fournir les conseils nécessaires à la mise en train et à l'avancement des activités de la phase I du Plan d'action pour les océans (PAO), avec la participation des partenaires et des parties intéressées.

Les ressources sont gérées au moyen d'ententes sur les niveaux de service conclues entre le sous-ministre adjoint, Océans, et chaque région responsable des résultats de la phase I du PAO, afin de s'assurer au moyen de bilans semi-annuels et annuels du respect des engagements et de l'atteinte des objectifs correspondant aux budgets reçus.

Les engagements seront communiqués chaque année au moyen du rapport sur les plans et priorités et du rapport sur le rendement et en utilisant la nouvelle Architecture d'activités de programmes du ministère, qui, pour la première fois, fait une ventilation des renseignements sur les budgets et les rendements dans le domaine des océans. En outre, la communication des renseignements sur les engagements sera guidée par le cadre de gestion de responsabilisation axé sur les résultats de la phase I du PAO, au moyen d'une évaluation formative qui doit être achevée en 2006.

## La reddition de comptes concernant la mise en œuvre

### Le Comité permanent a examiné la *Loi sur les océans*

**1.58** La *Loi sur les océans* stipule que le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes doit effectuer un examen de l'application de la *Loi* dans les trois ans suivant son entrée en vigueur. Le Comité a présenté son rapport en octobre 2001. Il a conclu que la *Loi* était fondamentalement judicieuse. Il a fait remarquer cependant que certains principes et programmes de la *Loi* n'avaient pas été appliqués dans toute leur mesure et il a formulé 12 recommandations visant les océans. Le gouvernement a répondu au rapport du Comité permanent en mars 2002. Il a déclaré que les progrès réalisés à l'égard de la mise en œuvre de la *Loi sur les océans* seraient évalués au moyen d'un cadre de responsabilisation et seraient consignés dans le rapport annuel sur le rendement et dans la Stratégie de développement durable de Pêches et Océans Canada, qui sont tous deux déposés au Parlement.

**1.59** Pêches et Océans Canada n'a toujours pas achevé l'élaboration et la mise en œuvre de son cadre de responsabilisation, même si une ébauche de ce cadre a été préparée en 2002, puis mise à jour en 2004. La stratégie proposée aux fins de mesurer le rendement ainsi que l'échéancier de mesure et d'évaluation n'ont pas été instaurés non plus. Il n'y a donc pas d'indicateurs de rendement et le Ministère ne fait pas rapport tous les ans sur son rendement dans ce secteur.

**1.60** Le gouvernement a accepté la recommandation du Comité permanent de préparer un rapport sur l'état des océans pour rendre compte de l'état des ressources océaniques du Canada. Il a fait savoir qu'il prévoyait produire périodiquement un rapport sur l'état des océans qui présenterait des informations sur l'état des écosystèmes, des collectivités et des industries océaniques. Le rapport devait être préparé tous les trois à cinq ans.

### Non-respect de la promesse de faire rapport sur l'état des océans

**1.61** Outre la recommandation du Comité permanent, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a recommandé dans son rapport de 2003, intitulé *Préserver le capital naturel du Canada : une vision pour la conservation de la nature au 21<sup>e</sup> siècle*, que Pêches et Océans Canada prenne la tête des opérations dans la production d'un rapport quinquennal sur l'état des océans au Canada. Le rapport a noté que la consolidation de l'information provenant de sources diverses dans un rapport national périodique sur les tendances des océans permettrait aux décideurs de tous les niveaux d'obtenir l'information

#### Le saviez-vous?

En Australie, la loi prévoit qu'un rapport sur l'état de l'environnement doit être préparé tous les cinq ans. Le rapport de 2001 comportait des renseignements sur les océans et sur les zones côtières.

dont ils ont tant besoin pour déterminer si l'état des écosystèmes marins du pays s'améliore ou se détériore.

**1.62** En juillet 2002, Pêches et Océans Canada a achevé un document de discussion concernant la réalisation éventuelle d'un rapport sur l'état des océans. Selon ce document, un tel rapport tiendrait lieu de mécanisme permettant de suivre les résultats de la Stratégie sur les océans du Canada pour voir dans quelle mesure le gouvernement s'acquitte de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les océans*. Le but du projet de rapport national sur l'état des océans serait de tenir le public informé, non seulement au sujet de la santé des océans, mais également sur la façon dont le gouvernement gère les ressources marines, favorise le développement d'industries océaniques durables, met à contribution les collectivités côtières, protège les espèces en péril et la biodiversité, et résout les différends éventuels.

**1.63** Nous avons constaté que le Ministère n'a pas fourni au Parlement ni aux citoyens les renseignements promis sur l'état des océans du Canada. Le Ministère produit des rapports régionaux sur l'état des océans qui sont mis à la disposition du public, mais ces rapports scientifiques décrivent uniquement l'état physique, chimique et biologique de l'environnement marin. Huit ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur les océans*, il est toujours difficile d'évaluer l'état des écosystèmes, des collectivités et des industries océaniques. Le Ministère n'a pas encore fixé de date butoir pour la préparation du premier rapport national sur l'état des océans.

### **Des lacunes dans la présentation de rapports au Parlement et aux citoyens**

**1.64 Rapports au Parlement.** Nous avons examiné les rapports annuels sur les plans et les priorités ainsi que les rapports annuels sur le rendement de Pêches et Océans Canada des cinq dernières années. Au terme de cet examen, nous avons constaté que le Ministère communique au Parlement une information médiocre sur la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les océans*. En effet, les Rapports sur les plans et les priorités du Ministère présentent peu de plan d'activités visant les océans et ne mentionnent aucune attente ni objectif précis en matière de rendement. Les rapports annuels sur le rendement contiennent très peu d'informations sur le rendement. Par ailleurs, il est difficile aussi de surveiller les dépenses liées aux activités de gestion des océans et il y a un manque d'uniformité dans l'information sur les activités de gestion des océans qui est communiquée d'une année à l'autre.

**1.65** Nous avons relevé certaines améliorations dans le *Rapport sur le rendement de 2003-2004* du Ministère et des améliorations supplémentaires dans le *Rapport sur les plans et les priorités de 2005-2006*. L'information qui y figurait était conforme à la nouvelle structure des activités de programme et précisait les budgets, les plans et les résultats prévus pour la gestion intégrée, les zones de protection marines et d'autres activités connexes. Cette nouvelle structure et ces nouvelles informations permettent d'améliorer davantage les rapports sur le rendement des activités de gestion des océans.

**1.66 Autres rapports publics.** Le Comité permanent des pêches et des océans a notamment recommandé que Pêches et Océans Canada prenne les moyens d'offrir sans tarder au public l'information sur les nouvelles zones de protection marines suggérées dans son Outil de repérage des activités des programmes sur les océans de son site Web, ainsi que par d'autres médias. En mars 2002, le gouvernement a accepté la recommandation du Comité permanent. Il a affirmé que l'outil de repérage offrait un moyen efficace et convivial de partager l'information en fournissant renseignements et faits géographiques sur les activités relevant des programmes océaniques du Ministère, et constituait un instrument important de mise en œuvre des programmes et politiques établis en vertu de la *Loi sur les océans*, y compris les zones de protection marines.

**1.67** Nous avons constaté qu'une grande partie des renseignements fournis par l'outil de repérage n'avait pas été mise à jour depuis plus de deux ans. Certains renseignements sont périmés et peuvent induire en erreur.

**1.68 Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait prendre les mesures suivantes :

- terminer l'élaboration et la mise en œuvre du cadre de responsabilisation pour ses activités de gestion des océans;
- fournir suffisamment d'informations pertinentes et fiables sur le rendement, à caractère financier ou autre, dans son rapport annuel sur les plans et les priorités et son rapport annuel sur le rendement pour permettre au Parlement de déterminer si le Ministère s'acquitte de ses responsabilités en matière de gestion des océans;
- améliorer la communication d'informations aux citoyens, notamment de l'information périodique sur l'état des océans.

**Réponse de Pêches et Océans Canada.** Le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats de la phase I du Plan d'action du Canada pour les océans (PAO) est complet mais, compte tenu de son calendrier de deux ans, il s'intéresse aux réalisations et non pas aux résultats. Une évaluation formative du Plan sera réalisée en 2006. Les résultats à long terme en matière de santé des océans seront atteints au fil du temps, et le cadre sera révisé au besoin pour les prochaines phases du Plan en 2006 et après.

La nouvelle architecture d'activités de programmes introduite en 2005 permettra de rendre compte de manière transparente des activités sur les océans. En outre, des outils de gestion pour faire le suivi des ressources du PAO sont en cours d'élaboration et seront prêts à l'automne 2005.

Pêches et Océans Canada déterminera les outils nécessaires à une communication efficace des programmes des océans et élaborera des produits pour mettre en œuvre une stratégie de communication pour la phase I du PAO (automne 2005 à avril 2007). Il mènera des communications proactives sur les résultats attendus du PAO et travaillera en collaboration avec les autres organismes fédéraux ainsi que les provinces, les territoires, les organismes Autochtones et les parties intéressées. Il y aura une série d'annonces ministérielles à compter de mai 2005.

Les rapports scientifiques régionaux annuels de Pêches et Océans Canada sur l'état de nos océans fourniront les renseignements de base pour la compréhension de nos océans et de nos écosystèmes. Le Ministère reconnaît l'utilité de rapports plus larges à l'échelle nationale. Toutefois, compte tenu des ressources limitées, la phase I s'intéressera à l'élaboration des connaissances et à la communication de l'information dans le contexte visé de l'établissement de plans de gestion intégrée dans les zones prioritaires. Des aperçus des écosystèmes et l'identification des zones sensibles dans chacune des cinq grandes zones prioritaires seront réalisés d'ici 2007.

## Conclusion

**1.69** Nous avons conclu que Pêches et Océans Canada a réalisé certains progrès par rapport aux trois objectifs de vérification suivants :

- Le Ministère s'acquitte de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les océans*, partie II, la Stratégie de gestion des océans;
- Le Ministère respecte ses engagements nationaux et internationaux en matière de gestion des océans;
- Le Ministère a mis en œuvre les recommandations en matière de gestion des océans formulées par le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, issues de son examen de l'application de la *Loi sur les océans*.

**1.70** Le Ministère a réalisé moins de progrès par rapport à notre quatrième objectif, soit celui de bien mesurer son rendement et de communiquer de façon appropriée les résultats de ses activités de gestion des océans.

**1.71** Le Canada aspire à être un chef de file mondial dans la modernisation de la gestion des océans. La *Loi sur les océans* de 1996 et la Stratégie sur les océans du Canada, adoptée en 2002, ont haussé les attentes à cet égard. Huit ans après l'adoption de la *Loi*, les progrès enregistrés sont modestes et ne sont pas à la hauteur des attentes.

**1.72** Le gouvernement et Pêches et Océans Canada n'ont pas établi les cadres de gouvernance et de responsabilisation nécessaires pour optimiser la mise en œuvre de la *Loi sur les océans* de 1996 et de la Stratégie sur les océans du Canada. La *Loi* n'a pas été accompagnée d'une structure complète de programmes; les résultats attendus n'ont pas été définis; et les activités de mise en œuvre n'ont pas bénéficié d'un financement.

**1.73** Le Ministère est en train d'élaborer des directives opérationnelles sur les volets de la gestion intégrée portant sur les écosystèmes. Cependant, peu de progrès ont été réalisés quant aux volets socio-économiques. Il n'y a aucune certitude que les nouvelles directives seront prêtes et qu'elles seront utilisées dans les cinq grandes zones de gestion des océans dans lesquelles le Ministère axe dorénavant ses efforts.

**1.74** Les mesures prises par Pêches et Océans Canada en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de gestion intégrée et d'établir des zones de protection marines étaient mal ciblées et elles n'étaient pas à la hauteur des engagements et des objectifs établis.

Ces engagements avaient été formulés dans la *Stratégie de développement durable de 2001-2003* du Ministère et dans la réponse du gouvernement au rapport publié par le Comité permanent des pêches et des océans.

**1.75** Le Plan stratégique de 2005-2010 du Ministère prévoit la préparation de cinq plans de gestion intégrée d'ici à mars 2008 et la création d'au plus de neuf zones de protection marines d'ici à mars 2010. Ces objectifs sont peut-être plus réalistes que les précédents engagements, mais le Canada pourrait avoir des difficultés à respecter son engagement international de créer un réseau national représentatif de zones de protection marines d'ici à 2012. L'enjeu urgent pour Pêches et Océans Canada est de réduire l'écart entre ses engagements et les résultats obtenus.

**1.76** Le Parlement n'a pas reçu l'information sur le rendement, financière ou autre, dont il a besoin pour lui permettre de déterminer si le Ministère s'acquitte de ses responsabilités en ce qui concerne la mise en œuvre de la *Loi sur les océans* et de la *Stratégie sur les océans* du Canada. Ces lacunes dans la reddition de comptes pourraient expliquer en partie la lenteur des progrès.

**1.77** Pêches et Océans Canada n'a pas fourni de données claires et convaincantes sur l'état des océans afin de mobiliser l'appui des parlementaires et des citoyens en faveur de ses activités. Le Ministère n'a pas respecté sa promesse de produire un rapport sur l'état des océans et n'a pas mis à jour l'information affichée sur son site Web. Il laisse ainsi passer les occasions de créer une dynamique en vue de relever les défis à venir.

**1.78** Pêches et Océans Canada devrait supprimer les entraves actuelles et faire avancer la mise en œuvre du Plan d'action du Canada pour les océans. Si des progrès satisfaisants ne sont pas réalisés, le Ministère et le gouvernement risquent d'essuyer des critiques et de perdre leur crédibilité tant au Canada qu'à l'étranger.

## À propos de la vérification

### Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient de déterminer si Pêches et Océans Canada :

- s'acquitte de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les océans*, la partie II, relativement à la Stratégie de gestion des océans;
- respecte ses engagements nationaux et internationaux en matière de gestion des océans;
- a mis en œuvre les recommandations en matière de gestion des océans formulées par le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, issues de son examen de l'application de la *Loi sur les océans*;
- a bien mesuré son rendement et communiqué de façon appropriée les résultats de ses activités de gestion des océans.

### Étendue et méthode

La *Loi sur les océans* établit le rôle de premier plan de Pêches et Océans Canada dans la gestion des océans. Nous avons examiné les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la *Loi sur les océans* et, plus précisément, le rôle du Ministère dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion des océans ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans de gestion intégrée. Nous avons examiné les plans de gestion intégrée et les zones de protection marines à la lumière des exigences particulières stipulées dans la *Loi* ainsi que les engagements pris dans la réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des pêches et des océans.

### Critères

Nous nous attendions à ce que le Ministère prenne les mesures suivantes :

- établir des plans et des attentes clairs en matière de résultats — notamment des calendriers, des échéances et des budgets raisonnables — quant à ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les océans* (partie II, Stratégie de gestion des océans); quant à ses responsabilités de gestion des océans, selon la Stratégie sur les océans du Canada; quant à ses engagements visant les océans selon sa Stratégie de développement durable; quant aux engagements internationaux du Canada dans le domaine de la gestion des océans, lorsqu'ils relèvent de Pêches et Océans Canada, notamment, les engagements pris lors du Sommet mondial sur le développement durable;
- diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion des océans qui soit fondée sur l'approche écosystémique et les principes du développement durable, de la gestion intégrée et de la prévention;
- diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique et de plans pour la gestion intégrée des océans du Canada, notamment, un système national de zones de protection marines;
- voir à disposer, en temps opportun, d'informations fiables sur les principaux risques environnementaux, sociaux, économiques et institutionnels qui ont trait aux océans et à leur



utilisation, et se servir de ces informations pour établir des priorités et affecter des ressources en vue d'assurer la gestion intégrée des océans et de ses activités de recherche scientifique, de surveillance et de contrôle de l'application de la loi;

- mettre en œuvre, au besoin et dans un laps de temps raisonnable, les recommandations en matière de gestion des océans formulées par le Comité permanent des pêches et des océans;
- mesurer son rendement et les résultats atteints dans le cadre de ses responsabilités et de ses engagements en matière de gestion des océans, en faire rapport, en rendre compte à la direction du Ministère et au Parlement en temps opportun.

### **Équipe de vérification**

Directeur principal : Bill Rafuse

Directeur : Kevin Potter

Hélène Charest

Glenn Doucette

Don MacNeill

Sandy Manels

Ryan Young

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708, ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

## Annexe A Leçons tirées d'expériences internationales

Voici ci-dessous des leçons tirées de notre examen des méthodes modernes de gestion des océans appliquées dans plusieurs régions du monde. Nous avons consacré le gros de nos efforts sur l'expérience de l'Australie, en raison des similitudes qui existent entre ce pays et le Canada. Par ailleurs, l'Australie est perçue comme le chef de file mondial de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une approche moderne de la gestion des océans.

### Établir une assise solide

1. **Leadership politique** — Le fait que des progrès importants peuvent être réalisés dans la gestion des océans si des leaders politiques influents et engagés en donnent l'impulsion est un thème qui revient souvent.
2. **Cadre législatif** — Il se peut que des mesures législatives précises sur les océans ne soient pas requises, mais d'autres lois et règlements appuyant la gestion prévue des océans devraient déjà être en vigueur. Au Canada, la loi en question est la *Loi sur les océans*; en Australie, les principaux volets de la protection environnementale des océans sont chapeautés par l'Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act (loi sur la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité).
3. **Clarté de la vision** — Il faut mettre l'accent sur les objectifs et les moyens de les réaliser. Quels sont les résultats précis attendus de la politique? L'approche consiste-t-elle à s'en remettre aux meilleures intentions des parties ou comporte-t-elle des engagements officiels?
4. **Clarté de la politique** — Il faut s'orienter vers une politique précise. Les responsables de son exécution doivent savoir quand ils entrent en jeu et quelles sont les attentes à des étapes précises. La vision stratégique sur les océans doit être affirmée publiquement.
5. **Rouages du gouvernement** — Il n'y a pas de modèle unique précisant à qui doit incomber la politique sur les océans au sein du gouvernement. Toutefois, cette politique devrait émaner d'une instance ayant une influence sur l'ensemble de l'appareil gouvernemental et être indépendante des secteurs de l'industrie et des groupes d'intérêt. Les organes consultatifs et les conseils de hauts fonctionnaires peuvent apporter solidité, visibilité et caractère officiel pour améliorer les chances d'une mise en œuvre réussie.
6. **Cadre de responsabilisation** — L'approche doit énoncer clairement les objectifs, les moyens, les ressources à consacrer et la délégation des responsabilités. Il faut faire connaître les moyens de mesurer, d'évaluer et de faire rapport.
7. **Changement culturel** — Le tout repose sur une attente fondamentale, à savoir que les industries du secteur et les ministères du gouvernement doivent agir autrement; c'est-à-dire qu'ils doivent tenir compte, dans leurs décisions, des incidences de leurs actions sur les autres usagers des ressources océaniques et sur la santé des océans.

### Donner suite aux attentes

8. **Plan de mise en œuvre** — Il faut un plan pour orienter la mise en œuvre de la politique sur les océans. Celui-ci doit comporter des objectifs, des buts, des exigences en matière de ressources et des calendriers. Il doit être réaliste et réalisable.
9. **Approche axée sur le risque** — La gestion des océans est empreinte d'incertitudes sur le plan scientifique et de la gestion. Les méthodes de gestion du risque sont nécessaires pour déterminer là où il vaut mieux investir les efforts et les ressources scientifiques et humaines, et dans quelle mesure ils doivent l'être.

- 10. Des connaissances scientifiques de première qualité** — L'étendue des connaissances dont on dispose varie d'une région à l'autre. Différentes institutions et différents intervenants peuvent être les dépositaires de ces connaissances. Il faut élaborer des mécanismes pour s'assurer que les meilleures connaissances disponibles, y compris le savoir traditionnel, sont intégrées dans l'approche retenue.
- 11. Consultation/collaboration/mobilisation** — L'engagement des collectivités et des intervenants concernés est essentiel, mais il doit être significatif. Les personnes engagées doivent comprendre ce que le processus vise à réaliser et ce que doit être leur rôle. Le processus de consultation doit être transparent et ouvert à tous. Les consultations avec l'industrie sur le secteur visé ont également leur part à jouer dans la collecte d'informations précises.
- 12. Choix des zones** — Le choix des zones à planifier ou à gérer est important. Si possible, la zone doit refléter la façon dont l'écosystème fonctionne et prendre en compte la façon dont les intérêts sociaux et économiques y sont liés. L'échelle appropriée pour la planification de l'écosystème devra souvent couvrir des aires s'étendant au-delà des limites frontalières de plusieurs administrations. Les estuaires, les zones côtières et les zones extracôtières, par exemple, sont reliés du point de vue écologique, mais leur gestion peut être complexe en raison des questions liées aux compétences des administrations.
- 13. Engagement des ministères œuvrant dans les secteurs concernés** — Les ministères œuvrant dans les secteurs concernés (par exemple, les pêches, le pétrole et le gaz, et les transports) ne seront vraisemblablement pas remplacés dans le contexte des méthodes modernes de gestion des océans. Ces ministères détiennent des connaissances et une expérience significatives sur certaines industries et leurs intervenants. Ils doivent être mis à contribution dans l'élaboration et l'appropriation de la politique sur les océans, et la mise en œuvre continue de celle-ci, si l'on veut qu'elle soit fructueuse. Les processus pour concrétiser cet engagement doivent être importants sans exiger des investissements extraordinaires en temps.

### L'apprentissage dans l'action

- 14. Apprentissage de l'adaptation** — À mesure que sont mises au point des méthodes de gestion intégrée des océans, le gouvernement doit s'adapter et modifier sa façon de faire lorsqu'il détermine ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Toutefois, l'adaptation doit se faire dans le cadre d'une approche globale convenue et doit être, dans la mesure du possible, réfléchie et fondée sur des données probantes. Pour cela, il faut mettre en place une surveillance et des mécanismes continus afin de dégager les leçons apprises.
- 15. Communication d'informations au public** — Le cadre de responsabilisation doit comporter la communication d'informations au public. Lorsqu'il s'agit d'un bilan sur l'état des océans, il devrait comprendre une évaluation périodique (par exemple, à des intervalles de cinq à dix ans) de la santé des écosystèmes, des collectivités et des industries océaniques, évaluation qui pourra être utilisée par les décideurs et le public.
- 16. Examen/Réflexion** — Des examens périodiques de la politique sur les océans et de sa mise en œuvre peuvent être salutaires. Ainsi, en 2002, l'examen indépendant de la politique de l'Australie a contribué aux modifications et aux améliorations récentes apportées dans la mise en œuvre de celle-ci.
- 17. Sensibilisation du public et engagement** — Il est essentiel, pour que la politique sur les océans soit fructueuse, de se l'approprier et d'inciter les collectivités, les citoyens et les intervenants à en assumer l'intendance.

- 18. Avantages démontrables** — Afin de mobiliser les acteurs, les gouvernements et d'autres parties, il faut qu'il y ait des avantages démontrables. Ainsi, nous avons remarqué que la communication d'informations visuelles est utile pour susciter l'engagement des ministères ou des intervenants concernés (par exemple, de l'information sur l'utilisation des océans affichée sur des cartes du plancher océanique en plusieurs dimensions).
- 19. Il faut du temps de la conception à l'aboutissement** — L'exemple le plus éloquent est l'écosystème de la Grande Barrière, récifs coralliens des eaux australiennes, géré par l'Australian Great Barrier Reef Marine Park Authority (l'autorité australienne du parc marin de la grande barrière de récifs), qui a mis au point un plan pour la gestion intégrée de cette vaste région côtière/océanique. Il lui aura fallu trente ans pour y arriver.

## Annexe B Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 1 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
<p><b>Une stratégie nationale sur les océans</b></p> <p><b>1.30</b> Pêches et Océans Canada devrait, par la voie de sa présentation au Conseil du Trésor sur la phase I du Plan d'action du Canada pour les océans (PAO), faire reconnaître le Plan d'action comme étant une initiative horizontale du gouvernement et la gérer comme telle. Conformément à la <i>Loi sur les océans</i>, Pêches et Océans Canada, en collaboration avec les ministères participants, devrait diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives découlant du Plan d'action. En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère devrait aussi coordonner la présentation des rapports sur les résultats atteints. (1.19–1.29)</p>	<p>Les océans sont fondamentalement complexes, d'une part techniquement, en raison de l'interconnexion des écosystèmes, et, d'autre part, dans une optique relationnelle, en raison de la gestion des relations entre les différents ordres de gouvernement. La phase I du Plan d'action pour les océans constitue le premier engagement de fonds à l'échelle du gouvernement qui respecte la nature horizontale des questions touchant les océans.</p> <p>La structure de gouvernance comprend des comités interministériels au niveau des sous-ministres adjoints et des sous-ministres, qui comptent des représentants de près de 20 organismes fédéraux ayant des responsabilités liées aux océans. Des comités régionaux et un comité national de mise en œuvre seront créés avant la fin de 2005. Par l'entremise du secrétariat du PAO, Pêches et Océans Canada coordonnera les activités de ces comités de mise en œuvre et soutiendra les comités des sous-ministres adjoints et des sous-ministres.</p> <p>Au cours de la phase I du PAO, les sept ministères et organismes ayant bénéficié de fonds ont élaboré, sous la direction et avec l'aide de Pêches et Océans Canada, une présentation au Conseil du Trésor proposant 18 initiatives sur une période de deux ans. Ils s'affairent maintenant ensemble à les mettre en œuvre.</p> <p>Pêches et Océans Canada, en concertation étroite avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, coordonnera l'élaboration d'un Cadre élargi d'information sur les océans avant le printemps 2006. Le Cadre permettra de mesurer et de communiquer les progrès et les résultats des 18 initiatives. Il permettra également de délimiter et de planifier d'ici à l'automne 2006 la phase II du PAO.</p> <p>Pêches et Océans Canada a piloté l'élaboration d'un Cadre interministériel de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, avec la collaboration de ses partenaires de la phase I et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Des renseignements sur les résultats du PAO seront donnés dans les rapports annuels de</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
<p><b>Gestion intégrée et zones de protection marines</b></p> <p><b>1.57</b> Pêches et Océans Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• achever et mettre en œuvre ses directives opérationnelles en vue de la planification de la gestion intégrée, notamment pour les zones de protection marines, dans les cinq zones maritimes prioritaires;</li> <li>• planifier et gérer ses ressources de manière à ce que les engagements ainsi que les objectifs et dates d'achèvement visés, tels que formulés dans son rapport annuel sur les plans et les priorités, sa <i>Stratégie de développement durable de 2005-2006</i>, et son Plan stratégique de 2005-2010, soient respectés. Cela devrait comprendre également les engagements relatifs aux océans qui ont été pris lors du Sommet mondial de 2002 sur le développement durable et qui sont propres à Pêches et Océans Canada.</li> </ul> <p><b>(1.31–1.56)</b></p>	<p>Pêches et Océans Canada sur les plans et les priorités (printemps) et sur le rendement ministériel (automne).</p> <p>Pêches et Océans Canada élabore des documents d'aide et d'orientation de nature opérationnelle pour chacune des cinq grandes zones prioritaires de gestion des océans. Les structures sont en place pour soutenir les processus et fournir les conseils nécessaires à la mise en train et à l'avancement des activités de la phase I du Plan d'action pour les océans (PAO), avec la participation des partenaires et des parties intéressées.</p> <p>Les ressources sont gérées au moyen d'ententes sur les niveaux de service conclues entre le sous-ministre adjoint, Océans, et chaque région responsable des résultats de la phase I du PAO, afin de s'assurer au moyen de bilans semi-annuels et annuels du respect des engagements et de l'atteinte des objectifs correspondant aux budgets reçus.</p> <p>Les engagements seront communiqués chaque année au moyen du rapport sur les plans et priorités et du rapport sur le rendement et en utilisant la nouvelle Architecture d'activités de programmes du ministère, qui, pour la première fois, fait une ventilation des renseignements sur les budgets et les rendements dans le domaine des océans. En outre, la communication des renseignements sur les engagements sera guidée par le cadre de gestion de responsabilisation axé sur les résultats de la phase I du PAO, au moyen d'une évaluation formative qui doit être achevée en 2006.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
<p><b>La reddition de comptes concernant la mise en œuvre</b></p> <p><b>1.68</b> Pêches et Océans Canada devrait prendre les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• terminer l'élaboration et la mise en œuvre du cadre de responsabilisation pour ses activités de gestion des océans;</li> <li>• fournir suffisamment d'informations pertinentes et fiables sur le rendement, à caractère financier ou autre, dans son rapport annuel sur les plans et les priorités et son rapport annuel sur le rendement pour permettre au Parlement de déterminer si le Ministère s'acquitte de ses responsabilités en matière de gestion des océans;</li> <li>• améliorer la communication d'informations aux citoyens, notamment de l'information périodique sur l'état des océans. (1.58–1.67)</li> </ul>	<p>Le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats de la phase I du Plan d'action du Canada pour les océans (PAO) est complet mais, compte tenu de son calendrier de deux ans, il s'intéresse aux réalisations et non pas aux résultats. Une évaluation formative du Plan sera réalisée en 2006. Les résultats à long terme en matière de santé des océans seront atteints au fil du temps, et le cadre sera révisé au besoin pour les prochaines phases du Plan en 2006 et après.</p> <p>La nouvelle architecture d'activités de programmes introduite en 2005 permettra de rendre compte de manière transparente des activités sur les océans. En outre, des outils de gestion pour faire le suivi des ressources du PAO sont en cours d'élaboration et seront prêts à l'automne 2005.</p> <p>Pêches et Océans Canada déterminera les outils nécessaires à une communication efficace des programmes des océans et élaborera des produits pour mettre en œuvre une stratégie de communication pour la phase I du PAO (automne 2005 à avril 2007). Il mènera des communications proactives sur les résultats attendus du PAO et travaillera en collaboration avec les autres organismes fédéraux ainsi que les provinces, les territoires, les organismes Autochtones et les parties intéressées. Il y aura une série d'annonces ministérielles à compter de mai 2005.</p> <p>Les rapports scientifiques régionaux annuels de Pêches et Océans Canada sur l'état de nos océans fourniront les renseignements de base pour la compréhension de nos océans et de nos écosystèmes. Le Ministère reconnaît l'utilité de rapports plus larges à l'échelle nationale. Toutefois, compte tenu des ressources limitées, la phase I s'intéressera à l'élaboration des connaissances et à la communication de l'information dans le contexte visé de l'établissement de plans de gestion intégrée dans les zones prioritaires. Des aperçus des écosystèmes et l'identification des zones sensibles dans chacune des cinq grandes zones prioritaires seront réalisés d'ici 2007.</p>





# Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2005

## Table des matières principale

Point de vue de la commissaire — 2005

- Chapitre 1** Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada
- Chapitre 2** L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada
- Chapitre 3** La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi
- Chapitre 4** La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales
- Chapitre 5** L'eau potable dans les collectivités des Premières nations
- Chapitre 6** L'approvisionnement écologique
- Chapitre 7** Les stratégies de développement durable
- Chapitre 8** Les pétitions en matière d'environnement

