

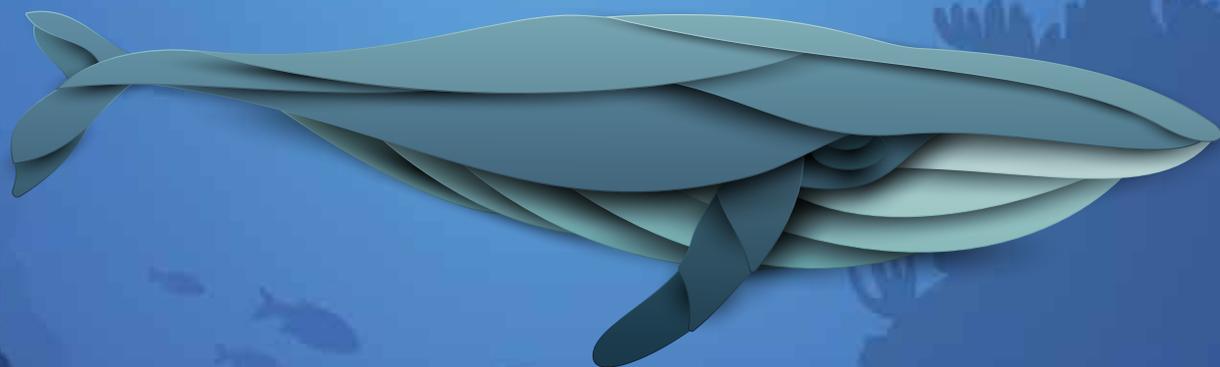
PORTRAIT DES

AMP

ÉVALUATION DES AIRES MARINES
PROTÉGÉES AU CANADA

2021

Sommaire





SOMMAIRE

Sous l'effet de plus d'un siècle de pratiques industrielles et de surexploitation, les océans sont plongés dans une crise de la biodiversité qui aura des répercussions profondes, non seulement sur la nature, mais aussi sur la santé et le bien-être des humains du monde entier. Au Canada, les ressources halieutiques sont proches de la catastrophe, des espèces emblématiques sont en voie d'extinction et des écosystèmes vitaux comme les lits de zostères, les coraux de haute mer et les récifs d'éponges sont en train de disparaître. La science nous le rappelle : pour endiguer ce déclin, il faut agir maintenant. Les aires marines protégées (AMP) sont reconnues comme l'un des outils les plus efficaces pour protéger les écosystèmes marins, reconstituer la biodiversité et aider les espèces à s'adapter aux changements climatiques.

En 2019, le Canada a annoncé qu'il avait protégé près de 14 % de ses océans et a depuis redoublé ses efforts, notamment en prenant l'engagement de protéger 25 % des océans d'ici 2025 et 30 % d'ici 2030. Ces objectifs ambitieux concordent avec les recommandations scientifiques selon lesquelles il faut protéger **au moins** 30 % de nos océans, voire beaucoup plus, pour renverser la perte de biodiversité et rétablir la santé et la diversité des océans d'ici 2050 . L'atteinte de ces cibles passe par des AMP rigoureusement protégées et gérées efficacement, qui permettront de retirer de réelles retombées économiques, de revitaliser les ressources halieutiques et de lutter contre les changements climatiques. Soulignons que les récentes recommandations du Groupe de haut niveau pour une économie océanique durable, dont le Canada est membre, font valoir que la protection de 30 % des océans à l'intérieur de zones entièrement ou hautement protégées est une composante essentielle d'une économie bleue solide et pérenne.

L'aspect quantitatif et qualitatif des AMP : Le *Guide des AMP* et les normes minimales de protection

Si les AMP ont des visées louables, elles sont nombreuses à ne pas assurer une protection efficace, sans compter que les rapports nationaux et internationaux n'évaluent pas leur efficacité. Qui plus est, nombre d'études laissent entendre que la plupart des ensembles de données mondiales surestiment leur niveau de protection . De ce fait, une équipe mondiale d'experts a élaboré ces dernières années le *Guide des AMP*, un outil d'évaluation normalisé qui permet d'évaluer le stade d'établissement et le niveau de protection des AMP en fonction des activités qui y sont autorisées. Le *Guide des AMP* peut ainsi aider à détecter les faiblesses de la protection assurée par les AMP et à fournir une indication de l'efficacité potentielle de ces dernières. Il permet également de comparer les AMP d'une administration à une autre. Le présent rapport constitue la première évaluation des AMP canadiennes, qui est par ailleurs l'une des premières à utiliser le *Guide des AMP*.

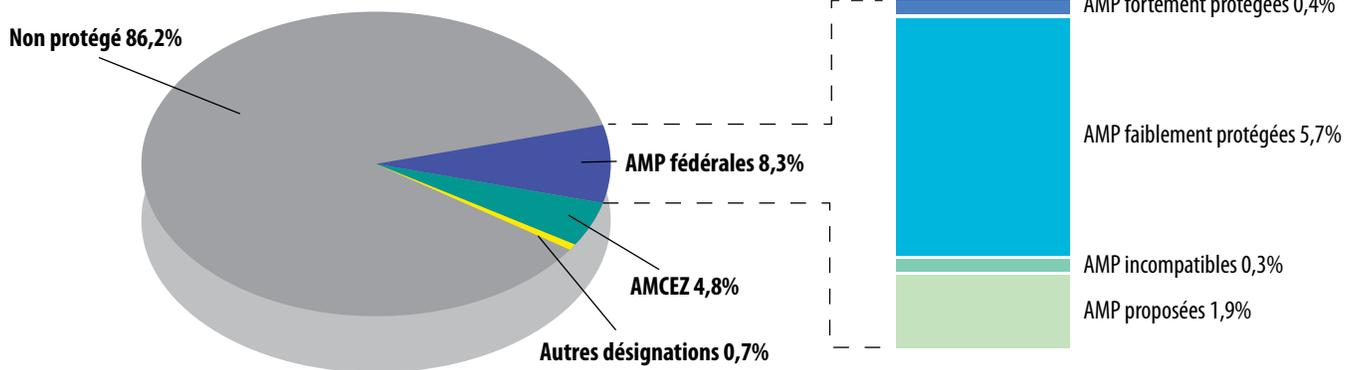


Photo Tala Cohen

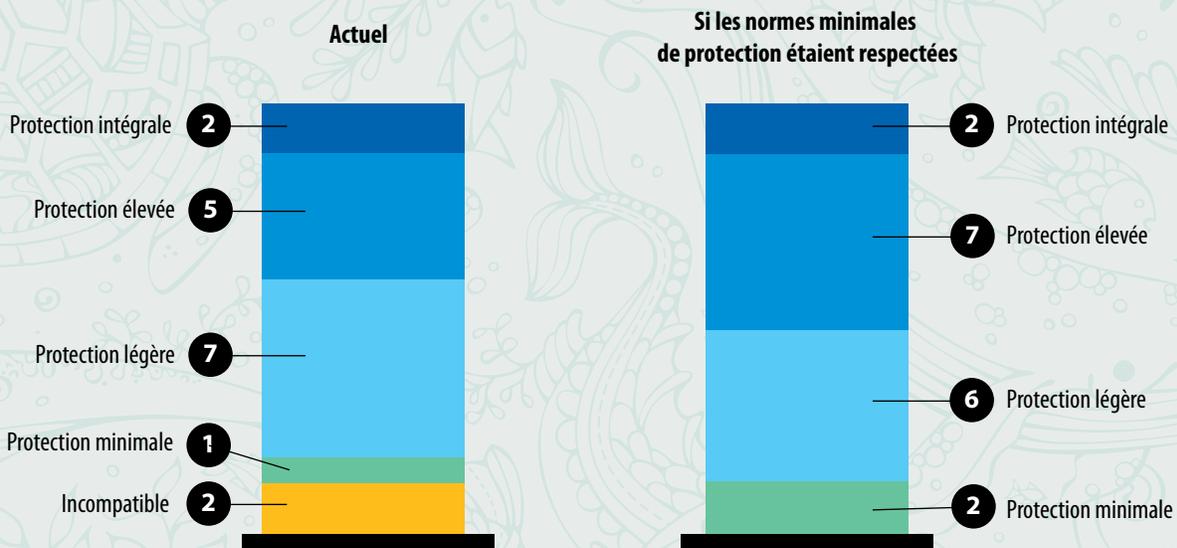
PORTRAIT DES AMP

En 2019, en réponse aux préoccupations concernant l'intégrité de certaines AMP canadiennes, le gouvernement du Canada a annoncé la mise en place de normes minimales de protection pour toutes les nouvelles AMP fédérales afin d'y interdire les activités les plus nuisibles : le chalutage de fond, l'exploitation pétrolière et gazière, l'exploitation minière et les déversements. Le gouvernement s'est également engagé à évaluer les AMP existantes en fonction de ces normes.

Pourcentage du patrimoine océanique du Canada protégé par des AMP fédérales et leur niveau de protection, et par d'autres mesures de conservation efficaces par zone et d'autres désignations



Niveau de Protection par AMP



Dans notre analyse, nous nous appuyons sur les normes minimales de protection et le *Guide des AMP* pour proposer un premier examen des AMP fédérales existantes afin d'en évaluer l'efficacité potentielle et de formuler des recommandations pour en combler les lacunes et en renforcer la protection.

Nous avons évalué 18 AMP établies en vertu des trois principaux mécanismes législatifs fédéraux de création d'AMP; ces sites couvrent collectivement environ 8,3 % du patrimoine marin du Canada. Il convient de noter que d'autres sites sont pris en compte dans l'atteinte des objectifs de protection marine du Canada, mais ils ne sont pas couverts par cette analyse. On peut avancer que les 18 sites examinés ici ont été établis et sont gérés sous l'égide des instruments juridiques les plus solides et les plus complets au Canada, et représentent donc en principe les AMP les mieux protégées.

L'analyse révèle des faiblesses dans la réglementation des AMP existantes

Sur les 18 sites évalués, aucun ne répond aux quatre normes minimales de protection sur le plan réglementaire uniquement, bien que trois AMP (Bans-des-Américains, mont sous-marin SGaan Kinghlas-Bowie et Eastport) répondent aux quatre normes minimales du point de vue pratique – c'est-à-dire que les activités y sont interdites par d'autres moyens ou qu'il est peu probable qu'elles s'y produisent.

Le *Guide des AMP* évalue les sites par zone et ne prévoit pas de méthodologie permettant de calculer un résultat global pour chaque AMP. Nous avons donc adapté l'indice AMP du système de classification fondée sur la réglementation afin de regrouper les résultats en trois catégories. Notre analyse démontre que **sept AMP bénéficient d'une protection élevée, huit d'une protection faible et deux sont incompatibles avec la conservation de la biodiversité**. Si les normes de protection minimales étaient mises en œuvre, on aurait alors neuf AMP fortement protégées, huit faiblement protégées, et aucune ne serait incompatible avec la conservation de la biodiversité (bien que l'AMP des récifs d'éponges siliceuses du détroit d'Hécate et du bassin de la Reine Charlotte demeurerait incompatible en raison des exemptions qu'on y trouve pour l'ancrage et les infrastructures).

Comme la superficie des AMP que nous avons évaluée varie de 2 km² à 320 000 km², nous avons également calculé la couverture spatiale par catégorie. Notre analyse révèle que la superficie des 17 AMP évaluées représente 0,4 % du domaine océanique du Canada dans des aires fortement protégées, 5,7 % dans des aires faiblement protégées et 0,3 % dans des aires incompatibles avec la conservation. Ces données ne tiennent pas compte de Tallurutiup Imanga, car ce site n'a pas encore été désigné officiellement et aucun règlement pour le régir n'était en vigueur au moment de la rédaction du présent document. Rappelons également que ces chiffres ne tiennent pas compte des autres mesures de conservation efficaces par zone ni d'autres aires protégées côtières, qui couvrent un autre 5,5 % du patrimoine marin du Canada, mais qui n'ont pas encore été évaluées.

Recommandations visant à renforcer les AMP du Canada

Les résultats de notre analyse par zones mettent en évidence quelques sites de grande taille, sans zonage et faiblement protégés ou incompatibles, dont deux ne bénéficient actuellement d'aucune protection juridique complète : la ZPM provisoire de Tuvaijuittuq et la proposition d'aire marine nationale de conservation (AMNC) Tallurutiup Imanga. Comme ces sites sont encore en attente de désignation définitive, il est tout à fait possible de renforcer leurs niveaux de protection. Par exemple, un gel de l'empreinte des activités dans les ZPM provisoires assurera un certain degré de protection dans les zones peu exploitées, comme Tuvaijuittuq et pourra offrir une protection contre de nouvelles utilisations potentielles, mais ce gel ne règlera pas les problèmes de conservation existants dans les zones plus fortement exploitées, de sorte qu'il faudra envisager des mesures de protection supplémentaires.

L'élaboration d'un plan de gestion pour certaines AMP peut nécessiter plusieurs années, ce qui est préoccupant lorsque des ambiguïtés ou un manque de précisions dans la réglementation peuvent faire obstacle à l'application des mesures prévues et au respect de celles-ci. Quand des plans de gestion existent, ils manquent d'uniformité quant à leur structure, leur contenu et leur niveau de détails. Le *Guide des AMP* offre un canevas pratique que l'on peut utiliser pour élaborer des plans de gestion exhaustifs, cohérents et systématiques.

En examinant les AMP du Canada par le biais du *Guide des AMP*, nous avons relevé des problèmes et des défis récurrents. Nous proposons des recommandations précises pour traiter ces grands enjeux.

RECOMMANDATIONS

- 1 Que les ZPM provisoires soient établies de façon judicieuse dans les zones où les activités existantes ont un impact sur l'écosystème, car le gel de l'empreinte des activités ne permettra pas de contrer les menaces existantes. De plus, des mesures supplémentaires sont nécessaires.
- 2 Qu'un plan de gestion provisoire visant à dissiper les ambiguïtés de la réglementation et de la gestion des sites soit élaboré pour toutes les ZPM régies par la *Loi sur les océans*, y compris les ZPM provisoires, ainsi que pour les réserves nationales de faune en milieu marin, et ce, dès leur désignation.

- 3 Que le plan de gestion des AMP bénéficiant de protections prévues par d'autres compétences ou mécanismes, par exemple des protections de l'habitat ou des mesures de gestion des pêches en vertu de la *Loi sur les pêches*, fasse clairement état des protections ou des interdictions prévues en les présentant comme des directives de gestion.
- 4 Que les plans de gestion des AMP soient conçus de manière exhaustive afin d'inclure toutes les informations pertinentes pour l'AMP, notamment les données spatiales sur les valeurs écologiques, l'utilisation anthropique et les questions de gestion; le budget et les dépenses en personnel; les efforts d'application et de surveillance; les autorités et les instances pertinentes et les activités approuvées.
- 5 Que les règlements sur les AMP et les plans de gestion connexes comportent des orientations sur les menaces émergentes, les nouvelles utilisations potentielles et les secteurs de croissance dans une optique d'assurer la pérennité des sites.



Photo SNAP Canada

Pêche et chalutage

Cinq AMP autorisent le chalutage de fond, et quatre autres prévoient la possibilité future d'un chalutage dans leur règlement, bien que cette activité ne soit pas pratiquée actuellement ou soit interdite par d'autres moyens. Étant une méthode de pêche très destructrice, le chalutage n'est pas conforme aux normes minimales de protection et est jugé incompatible avec la conservation, conformément à la résolution 66 adoptée cette année par l'Union internationale pour la conservation de la nature. La pêche commerciale et la pêche récréative ont souvent justifié le classement d'une AMP ou d'une zone comme présentant une protection légère ou minimale, plutôt qu'intégrale ou élevée.

- 6** Que le chalutage de fond soit interdit, y compris lors des relevés scientifiques, dans toutes les AMP. Aucune AMP ou zone dans laquelle le chalutage de fond est autorisé ne devrait être comptabilisée dans les objectifs de conservation marine du Canada.
- 7** Que les AMP où les activités de pêche commerciale et récréative sont autorisées adoptent des mesures visant à gérer ces activités, à en prévenir toute augmentation future et à les réduire. En plus de devoir être compatible avec les objectifs de conservation de l'AMP, toute forme de pêche doit être gérée selon les meilleures pratiques internationales, y compris une surveillance intensive et une atténuation efficace des prises accessoires.
- 8** Que le zonage vertical soit évité à tout prix par souci de conformité avec les directives de l'UICN. Le zonage vertical est difficile à appliquer, ne respecte pas les liens benthiques-pélagiques et accroît le trafic général dans l'AMP.



Activités pétrolières et gazières et exploitation minière

Les activités pétrolières et gazières ne sont pas soumises aux interdictions générales dans trois AMP (Gully, îles Scott et Tarium Niryutait), mais des évaluations environnementales sont nécessaires avant que ces activités puissent y avoir lieu. Dans tous les cas, un moratoire est en place pour interdire toute activité, mais cela laisse une brèche inquiétante dans les protections en cas d'annulation du moratoire. Trois autres sites (récifs d'éponges siliceuses du détroit d'Hécate, baie Gilbert et estuaire de la Musquash) affirment clairement que les règlements n'interdisent pas de façon permanente les possibilités d'exploitation pétrolière et gazière. Deux sites (Eastport et Basin Head) ne font aucune référence aux activités pétrolières et gazières.

L'exploitation minière en haute mer ne se pratique pas encore au Canada, et notre évaluation n'a décelé aucune autre activité minière dans les AMP. Cependant, il s'agit vraisemblablement d'un secteur qui suscite de plus en plus d'intérêt. La plupart des AMP ne font aucune référence explicite à l'exploitation minière.

9 Que les activités pétrolières et gazières et toute forme d'exploitation minière soient interdites de manière explicite et permanente à l'intérieur des AMP. Si des activités pétrolières et gazières ou des activités d'extraction de minéraux ou d'agrégats ont lieu dans une quelconque partie d'une AMP, celle-ci ne devra pas être comptabilisée dans les objectifs de conservation marine en raison des répercussions importantes et de leurs impacts considérables sur les écosystèmes marins.

10 Que le gouvernement fédéral collabore de façon proactive avec les offices des hydrocarbures extracôtiers et l'industrie afin de promouvoir le renoncement volontaire aux permis.



Dragage et déversements

Trois AMP autorisent expressément ou n'interdisent pas le déversement dans leurs limites respectives. La plupart des anciennes ZMP établies en vertu de la *Loi sur les océans* prévoient une interdiction explicite des déversements, mais cette interdiction n'est pas prévue dans cinq ZMP récemment établies. Plus grave encore, il n'y a pas de définition claire de ce qui constitue un déversement dans une AMP, et il n'est pas précisé si les interdictions englobent les sources autres que marines. Trois AMP prévoient des exemptions pour le dragage aux fins de la navigation et deux autres en autorisent pour l'entretien et l'aménagement d'infrastructures marines qui peuvent nécessiter un certain dragage.

- 11** Que le Canada se dote d'une définition claire et détaillée de la notion de déversement qui sera intégrée systématiquement dans les règlements des AMP. Par souci de clarté, les futures ZPM créées en vertu de la *Loi sur les océans* devraient rétablir l'interdiction de « ...déposer, déverser ou rejeter une substance ou faire déposer, déverser ou rejeter une substance... ».
- 12** Que toutes les sources potentielles de pollution, tant marines que terrestres, soient recensées et que des objectifs de gestion à long terme soient établis de manière à permettre une collaboration entre les autorités compétentes en vue de traiter ces risques de façon proactive. Il s'agit notamment des effluents des mines sur les terres avoisinantes, des opérations forestières et d'autres utilisations industrielles, des eaux usées, des eaux de ruissellement agricoles, ainsi que de la pollution lumineuse et sonore.
- 13** Que les plans de gestion des AMP recensent et cartographient les zones nécessitant un dragage, ainsi que toute caractéristique écologique de ces zones qui pourrait être affectée et qu'ils contiennent des exigences en matière d'atténuation.

Photo Ruth Troughton



Ancrage et navigation

La planification d'une AMP doit tenir compte d'un éventail d'impacts découlant du trafic maritime, notamment les collisions avec les mammifères marins, la pollution sonore et l'affouillement provoqué par le sillage et les hélices; toutefois, le *Guide des AMP* ne traite explicitement que de l'ancrage et des déversements. Six AMP comportent des interdictions d'ancrage dans une ou plusieurs zones.

- 14** Que les impacts de l'ancrage et des embarcations soient soigneusement pris en compte lors de la planification des AMP et de l'élaboration des plans de gestion. La présence d'embarcations et la navigation doivent faire l'objet d'une analyse détaillée lors de la planification de l'AMP et être compatibles avec les objectifs de conservation de celle-ci.
- 15** Que l'ancrage soit interdit dans les écosystèmes fragiles au sein des AMP. Il conviendrait d'établir des restrictions volontaires sur l'ancrage et des zones d'évitement pour toute circulation maritime afin de garantir une protection rapide et temporaire lorsque cela est nécessaire. Pour les AMP côtières, il faudrait prévoir des installations d'amarrage afin d'éviter l'ancrage dans les zones fragiles.

Infrastructures

Les projets d'infrastructure qui sont exemptés de certaines interdictions relatives aux AMP comprennent l'aménagement et l'entretien de quais, la pose de câbles sous-marins et les installations pétrolières et gazières potentielles. Deux AMP autorisent des infrastructures qui pourraient être incompatibles avec les objectifs de conservation et cinq autres autorisent des infrastructures modérées. La création d'AMP côtières représente une possibilité d'investir dans la modernisation d'infrastructures qui profiteront aux communautés et réduiront l'empreinte des activités humaines sur les écosystèmes marins.

16 Que les plans de gestion des AMP indiquent clairement l'emplacement, le type et l'état des infrastructures existantes et potentielles, les habitats et les espèces fragiles, ainsi que les mesures d'atténuation nécessaires. Des objectifs de gestion à long terme doivent être élaborés pour permettre d'améliorer les infrastructures côtières, en partenariat avec les autres instances compétentes.

Aquaculture

Très peu d'AMP font référence explicitement aux exploitations aquicoles, que ce soit dans les règlements ou dans les plans de gestion. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des activités associées à l'aquaculture, il convient de les aborder de manière beaucoup plus détaillée et exhaustive dans les AMP.

17 Que la pisciculture en cage en filet soit interdite dans toutes les AMP. Il convient également d'évaluer attentivement les autres activités aquicoles potentielles, y compris les nouvelles techniques connexes. Les réglementations et les directives de gestion devraient prendre en compte les déversements, les risques d'empêchement, les espèces envahissantes et le déplacement des espèces ainsi que les impacts cumulatifs des infrastructures et du trafic maritime.

Activités récréatives et sans prélèvement

La plupart des AMP sont conçues de manière à favoriser les utilisations sans prélèvement, comme les relevés scientifiques, les loisirs et le tourisme ainsi que la sensibilisation à l'environnement. Certaines activités, notamment la recherche, nécessitent l'obtention de permis et d'autorisations, mais peu d'AMP fournissent des détails sur les activités autorisées. Trois AMP limitent l'accès des bateaux de plaisance à certaines zones dans leurs limites.

- 18** Que les activités de recherche dans les AMP soient limitées, dans la mesure du possible, à des méthodes sans prélèvement et non invasives. Les activités et les projets qui ont été approuvés devraient être accessibles sur la page Web de l'AMP et une brève description de ceux-ci devrait être présentée dans le plan de gestion.



Photo Jeff Isaak

Protéger 30 % d'ici 2030 : le *Guide des AMP* comme cadre de référence

Le Canada a pris des engagements ambitieux en vue d'accroître considérablement la quantité et la qualité des AMP. Ce faisant, il se donne les moyens de favoriser la santé et la résilience des océans, lesquels permettront d'assurer la prospérité et la durabilité des ressources halieutiques et la vitalité des collectivités côtières. Pour concrétiser cette vision, le Canada devra, au cours des huit prochaines années, doubler la superficie actuellement protégée et régler les problèmes de gestion qui subsistent.

Comme solution à court terme pour les AMP existantes, on devrait mettre à profit des plans de gestion pour combler les lacunes de la réglementation et apporter des orientations de gestion claires concernant toutes les activités et menaces potentielles. Cependant, il est nécessaire d'apporter des modifications à la réglementation pour assurer une protection à long terme des sites. Dans de nombreux cas, des mesures de gestion sont déjà en place ou bien les activités en question n'ont pas lieu présentement; par conséquent, le renforcement des règlements en fonction normes minimales de protection ou du *Guide des AMP* aurait une faible incidence économique à court terme, mais les avantages à long terme pourraient être considérables.

19 Que le *Guide des AMP* serve de cadre de référence pour l'examen des activités actuelles et potentielles et des bienfaits envisagés. Ainsi, le *Guide des AMP* pourrait être utilisé pour orienter les révisions du plan de gestion des AMP existantes et encadrer la planification et la réglementation des AMP futures.

Le système de notation du stade d'établissement et du niveau de protection fait abstraction de plusieurs facteurs, mais ces derniers sont considérés comme des éléments essentiels par le *Guide des AMP* en raison de leur rôle dans le fonctionnement des AMP. Ces facteurs comprennent la taille et la conception de l'AMP, la gouvernance et le caractère équitable, la rigueur des objectifs de conservation ainsi que les ressources et les capacités disponibles. Notre analyse ne prend pas en compte ces éléments essentiels, car ceux-ci n'étaient pas encore finalisés au moment de la rédaction du présent rapport.

Alors que le Canada s'efforce de protéger 30 % de son patrimoine marin d'ici 2030, il ne faut surtout pas qu'il néglige la qualité au profit de la quantité. On dénombre un éventail de propositions d'AMP et de réseaux en voie de désignation qui seront comptabilisés dans les objectifs de 25 % et 30 %. Nombre de ces sites se trouvent dans des zones côtières très fréquentées, complexes sur le plan des compétences et soumises à une forte exploitation. Étant donné l'ampleur et la complexité de ces questions, il importe que les agences et les gouvernements puissent collaborer plus efficacement.

20 Que des processus ou des structures plus efficaces soient mis en place pour favoriser une meilleure coordination entre les ministères et les agences afin d'assurer une gestion appropriée de toutes les activités.

Dans l'ensemble, la mise en œuvre des normes minimales de protection procurera un niveau de protection de base aux AMP du Canada et contribuera à assurer leur efficacité. Le *Guide des AMP* offrira un cadre robuste pour faire ressortir les lacunes potentielles en matière de protection. Doté du plus long littoral du monde et bordé par les océans Pacifique, Atlantique et Arctique, le Canada a une occasion unique de donner le ton en matière de protection marine et de consolider son rôle de chef de file dans la conservation marine.

Photo CPAWS



À propos de la SNAP

La SNAP est le seul organisme de bienfaisance au Canada qui se consacre à la protection de nos terres publiques, de nos eaux intérieures et de nos océans grâce à une forte présence nationale et régionale dans tout le pays. Depuis plus de 50 ans, la SNAP joue un rôle de chef de file de la conservation au Canada grâce à son expertise, ses activités de sensibilisation du public et de défense des intérêts, ses partenariats et ses compétences locales. La SNAP Canada est une organisation fiable, crédible, coordonnée à l'échelle nationale et qui s'appuie sur la collaboration et les connaissances afin de protéger la nature et contrer la double crise de la perte accélérée de la biodiversité et des changements climatiques.

Notre mission

La SNAP Canada prône une protection efficace et à long terme des terres, des eaux intérieures et des océans qui revêtent une importance écologique et culturelle au Canada. Œuvrant dans le respect de la souveraineté et du leadership des nations autochtones, la SNAP Canada poursuit sa mission par le biais d'activités de défense des intérêts fondées sur les connaissances, et de sensibilisation et mobilisation du public, en se reposant sur la collaboration et les partenariats.

Notre vision

La protection permanente d'au moins la moitié des terres, des eaux intérieures et des océans du Canada afin de soutenir la nature et les êtres humains aujourd'hui et pour les générations futures.

Auteurs du rapport : Alex Barron et Natalie Groulx

Nous tenons à exprimer toute notre reconnaissance aux personnes et organisations suivantes pour leurs contributions et leur soutien : Jennifer Brown, James Stillwell, Sandra Schwartz, Steve Moran, Tracy Walden, Alison Woodley, Jennifer Scott, Anika Hazra, Benjamin Filliol (SNAP bureau national); Chris Miller, Reanne Harvey (SNAP Nouvelle-Écosse); Roberta Clowater, Anika Smithson, Danielle Hak (SNAP Nouveau-Brunswick); Tanya Edwards, Mikaila Bickford (SNAP Terre-Neuve-et-Labrador); Joannie Boire, Véronique Bussièrès, Marie Cadieux, Charlène Daubenfeld (SNAP Québec); Anna Baggio, Megan Chen (SNAP Wildlands League); Ron Thiessen, Riley Chervinski (SNAP Manitoba); Ross Jameson, Carlo Acuña, Jacob Chila (SNAP Colombie-Britannique); Susanna Fuller (Oceans North); Stephanie Hewson (West Coast Environmental Law); and Sarah Saunders (WWF Canada); et Beth Pike (Marine Conservation Institute).

Analyse spatiale, cartographie et visualisation des données : Rithikha Rajamohan

Traduction : Gil Fontenele

Pour de plus amples renseignements :



Bureau national de la SNAP
600-100, rue Gloucester, Ottawa, ON K2P 0A4
Territoire algonquin non cédé
www.snapcanada.org