



SOMMAIRE EXÉCUTIF

MAINTIEN DE LA BIODIVERSITÉ MARINE AU CANADA : PROGRÈS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE LA LÉGISLATION (2012-2019)

Rapport de comité de suivi des politiques publiques de la Société royale du Canada

SOCIÉTÉ ROYALE DU CANADA – RAPPORT DE COMITÉ DE SUIVI DES POLITIQUES PUBLIQUES

MAINTIEN DE LA BIODIVERSITÉ MARINE AU CANADA : PROGRÈS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE LA LÉGISLATION (2012-2019)

Contexte : En 2009, la Société royale du Canada (SRC) a cerné une série de questions scientifiques et de politiques à traiter de manière urgente. Elle a établi cinq groupes d'experts pour étudier les enjeux et fournir des recommandations sur les mesures à prendre. Il est maintenant opportun de revisiter les constatations des rapports de ces groupes d'experts. Quel impact ont-ils eu? Leurs recommandations ont-elles été suivies? Quelles seraient les prochaines mesures à prendre sur le plan des politiques publiques?

Pour répondre à ces questions, la SRC est en train d'établir un comité de suivi des politiques publiques (CSPP) pour chaque rapport de groupe d'experts. Chaque CSPP s'est vu confier les tâches suivantes :

- décrire le contexte, les constatations et les recommandations du rapport;
- suivre l'évolution des politiques par rapport aux constatations et aux recommandations du groupe d'experts;
- relever les défis qui se poseront dans le futur quant à l'amélioration des politiques ainsi que les solutions de mise en œuvre qui pourraient aider à surmonter ces défis.

Une importante distinction doit être apportée entre le travail des CSPP et celui des groupes d'experts initiaux : les CSPP n'entreprendront pas d'examen des écrits scientifiques, mais examineront plutôt les conclusions et les questions qui se rapportent aux recommandations faites dans les rapports et les modifications apportées subséquemment aux politiques publiques.

Ce rapport des comités de suivi des politiques publiques examine les modifications qui ont été apportées aux politiques publiques et à la législation depuis la publication du rapport intitulé *Le maintien de la biodiversité marine au Canada : Relever les défis posés par les changements climatiques, les pêches et l'aquaculture*, produit en 2012 par un groupe d'experts de la SRC.

Membres du comité de suivi des politiques publiques sur le maintien de la biodiversité marine au Canada :

PROF. JULIA K. BAUM, Département de biologie, Université de Victoria

MME SUSANNA D. FULLER, chargée de projets principale, Oceans North

PROF. JEFFREY A. HUTCHINGS (président), MSRC, Département de biologie, Université Dalhousie

M. JOSH LAUGHREN, directeur exécutif, Oceana Canada

PROF. DAVID L. VANDERZWAAG, titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur le droit de la mer et la gestion des océans, Marine & Environmental Law Institute, Schulich School of Law, Université Dalhousie

A. RÉSUMÉ

CONSTATATIONS GLOBALES DU GROUPE D'EXPERTS DE 2012

- Le Canada est confronté à des défis majeurs dans sa lutte pour préserver et maintenir la biodiversité marine, compte tenu des changements climatiques, de la pêche et de l'aquaculture;
- Le Canada doit remplir ses obligations nationales et internationales de protéger la diversité existante et de reconstituer les populations et les espèces épuisées afin de restaurer la diversité naturelle;
- Une telle stratégie permettrait de rétablir la capacité naturelle des écosystèmes océaniques canadiens à s'adapter en réaction aux défis posés par les changements climatiques et les autres conséquences de l'activité humaine.

IMPACT DU RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS DE 2012 SUR LE MAINTIEN DE LA BIODIVERSITÉ MARINE

- Le rapport a été cité plus de 75 fois dans les documents, rapports et autres mémoires produits par les ONG, les gouvernements, les organisations associées à l'industrie et les auteurs universitaires;
- Le rapport a eu un impact en fournissant une évaluation objective et des recommandations sur le renforcement des engagements liés au maintien de la biodiversité marine;
- Des changements importants conformes aux recommandations du rapport ont été apportés aux politiques et à la législation canadiennes, y compris des modifications à la *Loi sur les pêches*.

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX POLITIQUES ET À LA LÉGISLATION DEPUIS LA PUBLICATION DU RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS EN 2012

Le gouvernement du Canada a réalisé des **progrès substantiels** attestés par :

- la priorité accordée à l'intendance des océans et à la conservation de la biodiversité marine;
- l'utilisation accrue des données scientifiques pour étayer les décisions;
- la modification de certaines lois, telles que la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur les océans*;
- le dépassement de l'objectif de protéger 10 % des zones marines et côtières d'ici 2020;
- l'augmentation du degré de transparence et de reddition de comptes par la publication de lettres de mandat.

Le gouvernement du Canada a réalisé des **progrès modérés** attestés par :

- l'ajout à la *Loi sur les pêches* de dispositions explicites destinées à reconstituer les stocks;
- l'application législative de l'approche de précaution par l'utilisation de points de références pour les pêches;
- la réalisation de consultations sur l'élaboration d'une éventuelle loi fédérale sur l'aquaculture;
- la publication des progrès réalisés concernant l'atteinte des cibles de biodiversité et la


- publication de rapports sur l'état des stocks;
- la transparence accrue des décisions prises sur la désignation des espèces en péril;

Des **progrès limités ou insuffisants** ont été réalisés sur les points suivants :


- la prise en compte des changements climatiques dans la prise de décisions sur les pêches, les océans ou la biodiversité marine;
- la résolution des conflits d'intérêts réglementaires (conserver/exploiter) au sein de Pêches et Océans Canada;
- la planification spatiale marine pour atténuer les conflits générés par l'augmentation des pressions liées à l'utilisation des océans;
- la réduction du pouvoir discrétionnaire du ministre concernant les questions touchant les pêches et les océans;
- la dissipation des ambiguïtés liées à l'approche de précaution dans la politique relative aux pêches durables.

B. SUIVI DES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA LÉGISLATION DEPUIS 2012


RECOMMANDATION 1 DU GROUPE D'EXPERTS DE LA SRC DE 2012 : *Le gouvernement du Canada doit accorder une priorité élevée à devenir un leader international en matière d'intendance des océans et de préservation de la biodiversité.*

 **PROGRÈS SUBSTANTIELS :** (i) renouvellement de la politique et de la législation; (ii) publication de lettres de mandat; (iii) nouveaux investissements dans la recherche scientifique gouvernementale; et (initiative) multiples vérifications sous les auspices du Bureau du vérificateur général du Canada.

RECOMMANDATION 2 DU GROUPE D'EXPERTS DE LA SRC DE 2012 : *Résoudre le conflit d'intérêts inhérent au MPO qui mine les efforts du Canada destinés à remplir ses engagements en matière de protection de la biodiversité marine.*

 **PROGRÈS LIMITÉS :** (i) nouvelle disposition dans la *Loi sur les pêches* prévoyant la création de comités consultatifs indépendants; et (ii) responsabilité ministérielle renforcée par la publication de lettres de mandat.

RECOMMANDATION 3 DU GROUPE D'EXPERTS DE LA SRC DE 2012 : *Limiter le pouvoir discrétionnaire exercé par le ministre des Pêches et des Océans dans la gestion des pêches.*

 **PROGRÈS MODÉRÉS** attestés par une nouvelle *Loi sur les pêches* qui : (i) favorise la reconstitution des stocks; (ii) officialise l'application de l'approche de précaution par l'utilisation de points de références pour les pêches; et (iii) prévoit l'établissement de comités consultatifs indépendants.

RECOMMANDATION 4 DU GROUPE D'EXPERTS DE LA SRC DE 2012 : *Augmenter rapidement la cadence de mise en œuvre des dispositions législatives et des politiques.*

● **PROGRÈS LIMITÉS** : (i) modification de la *Loi sur les pêches* favorisant l'établissement accru de zones de protection marine; (ii) nouvel engagement à rendre, à l'intérieur d'un délai de 36 mois, les décisions concernant l'inscription des espèces en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*; et (iii) nouvelle reconnaissance par la *Loi sur les pêches* d'éléments de politiques liés au Cadre pour la pêche durable.

RECOMMANDATION 5 DU GROUPE D'EXPERTS DE LA SRC DE 2012 : *Renouveler les dispositions législatives afin de remplir les engagements nationaux et internationaux en matière de préservation de la biodiversité marine.*

● **PROGRÈS MODÉRÉS** attestés par : (i) les modifications apportées à la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur les océans* et la *Loi fédérale sur les hydrocarbures*; (ii) les consultations relatives à une loi fédérale éventuelle sur l'aquaculture; et (iii) une nouvelle politique sur les décisions concernant la désignation des espèces aquatiques en péril.

RECOMMANDATION 6 DU GROUPE D'EXPERTS DE LA SRC DE 2012 : *Fixer des objectifs opérationnels nationaux en matière de protection de la biodiversité marine et établir des indicateurs et des cibles pour mesurer les progrès accomplis.*

● **PROGRÈS MODÉRÉS** attestés par (i) la publication nationale des progrès réalisés dans l'atteinte des cibles de biodiversité du Canada et (ii) les vérifications réalisées pour surveiller les progrès réalisés dans l'amélioration des stocks de pêche et la mise en œuvre des engagements liées aux politiques marines.

C. Allant de l'avant : Recommandations

1. *Veiller à ce que les incidences des changements climatiques et les prévisions en la matière soient prises en compte par les processus de décision et de planification utilisés pour gérer la biodiversité marine.*

- Les effets des changements climatiques sur les espèces et les écosystèmes seront difficiles à renverser;
- Le *Rapport spécial sur les océans et la cryosphère dans le contexte du changement climatique* publié en 2019 par le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) souligne l'urgence de mettre en œuvre des mesures ambitieuses et coordonnées pour atténuer les effets des changements océaniques durables sans précédent;
- L'incapacité à incorporer les changements climatiques dans les politiques marines aura des conséquences importantes sur la biodiversité marine, les pêches et l'aquaculture canadiennes.

2. *Résoudre le conflit d'intérêts réglementaire qui mine les efforts du Canada destinés à remplir ses engagements relatifs au maintien de la biodiversité marine.*

- Le MPO a la responsabilité à la fois de conserver et d'exploiter la biodiversité marine;
- Ce conflit d'intérêts réglementaire entrave les progrès qui doivent être réalisés dans le maintien de la biodiversité marine;
- Limiter ou éliminer les conflits d'intérêts réglementaires réels ou apparents; renforcer la responsabilité du ministre concernant les engagements politiques d'utiliser et de conserver la biodiversité; tenir compte financièrement des coûts environnementaux liés aux pertes de biodiversité.

3. *Limiter le pouvoir discrétionnaire exercé par le ministre des Pêches et des Océans dans la gestion des pêches.*

- Le pouvoir discrétionnaire du ministre entrave les progrès qui doivent être réalisés dans le maintien de la biodiversité marine;
- Le pouvoir discrétionnaire permet la pêche de stocks dans les zones critiques, par exemple la pêche de la morue du Nord au large de T.-N.-L.;
- Des règlements sont nécessaires pour donner effet aux dispositions de la *Loi sur les pêches*, idéalement pour maintenir les stocks à des niveaux qui maximisent les récoltes à long terme durables.

4. *Dissiper les ambiguïtés du Cadre pour la pêche durable du Canada.*

- L'approche de précaution (AP) peut être mal utilisée ou interprétée;
- La politique devrait clairement définir les rôles de la science, de la gestion des pêches et des intérêts en jeu dans l'établissement des cibles de reconstitution des stocks en vertu de l'AP et des règles encadrant les décisions relatives aux récoltes;

- Les conseils scientifiques devraient toujours être distingués publiquement des autres sources de conseil lorsque l'AP est appliquée dans le processus de décision sous-tendant la gestion des pêches.

5. *Faire avancer et mettre en œuvre la planification spatiale marine (PSM).*

- L'utilisation accrue des eaux côtières intensifie le conflit spatial qui oppose les activités telles que les projets d'infrastructure, la pêche, l'aquaculture, le transport maritime et les zones protégées;
- Des efforts tangibles, respectueux et coordonnés pour faire avancer et mettre en œuvre la PSM, notamment par le biais d'initiatives zonales exhaustives basées sur les écosystèmes, pourraient atténuer les conflits;
- La *Loi sur les océans* devrait être revue afin qu'elle exige expressément une PSM, établisse des procédures claires de planification et accorde une force exécutoire aux plans définitifs.