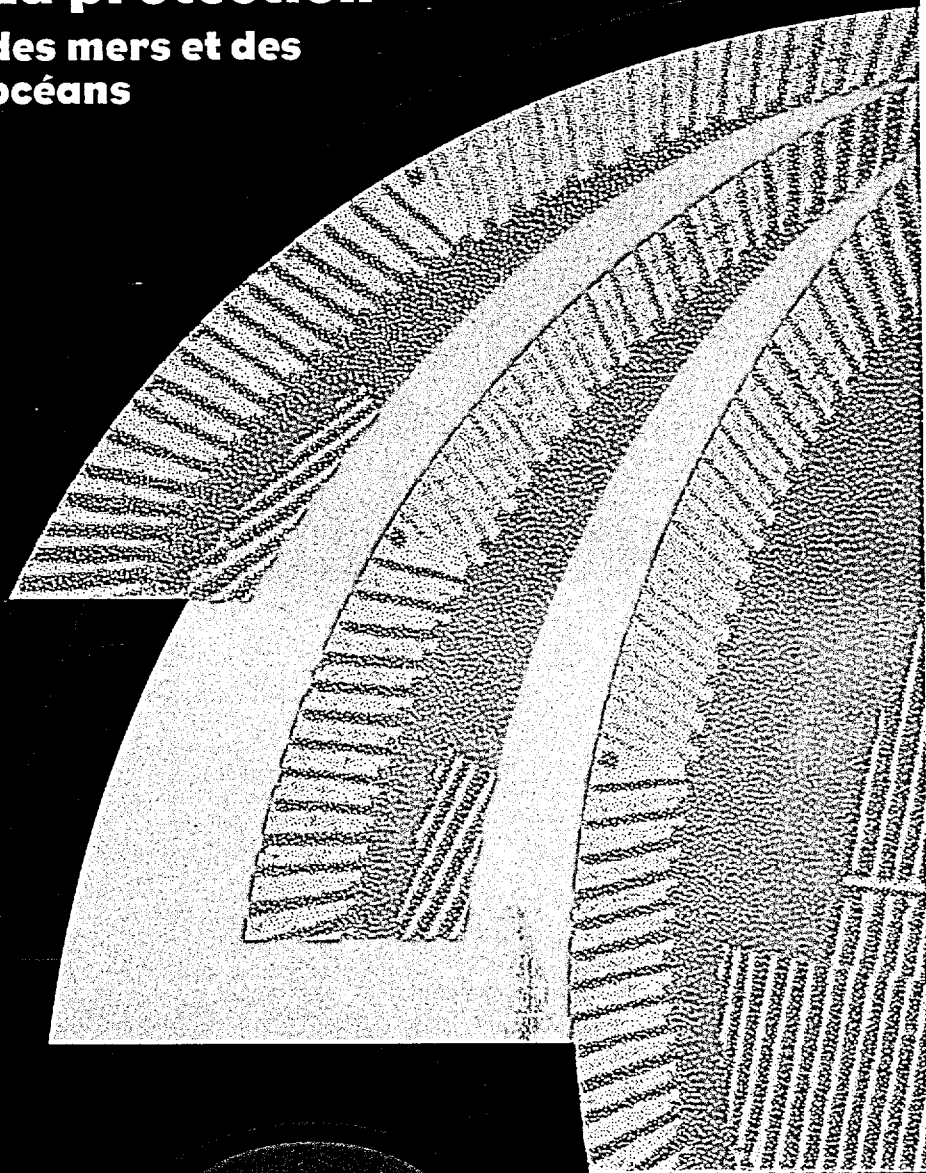


La protection des mers et des océans



Monographie
n° 3

Canada



Collection de monographies sur le développement durable
au Canada :

*L'aménagement forestier durable,
monographie n° 1.*

Le transport durable, monographie n° 2.

*La protection des mers et des océans,
monographie n° 3.*

*Le développement durable : minéraux et métaux,
monographie n° 4.*

*La jeunesse canadienne : perspectives sur le développement durable,
monographie n° 5.*

Cette collection de monographies accompagne *L'élan est donné :
le développement durable au Canada*, la présentation de 1997
du Canada à la Commission du développement durable des
Nations Unies.



LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E

La protection des mers et des océans

**Préparé dans le cadre de la participation
du Canada à la réunion de la Commission du
développement durable des Nations Unies, en
avril 1997**

par

Pêches et Océans Canada

**1997
Ottawa, Canada**

Un nombre restreint d'exemplaires de cette publication est disponible
gratuitement auprès de :

Pêches et Océans Canada
Direction des communications
200, rue Kent, 14^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0E6

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1997
N° de cat. E2-136/3-1997
ISBN 0-662-62895-0



Imprimé sur du papier recyclé.

Table des matières

INTRODUCTION	1
LA LOI SUR LES OCÉANS ET LA STRATÉGIE DE GESTION DES OCÉANS	4
L'ARCTIQUE	5
LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN	6
Le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres	6
La Loi canadienne sur la protection de l'environnement ..	7
PROGRÈS RÉALISÉS AU CANADA DANS LA GESTION DES PÊCHES	7
ACTIVITÉS INTERNATIONALES LIÉES AUX PÊCHES	9
EXEMPLES RÉGIONAUX AU CANADA	10
INITIATIVES DE DÉVELOPPEMENT	11
Les petits États insulaires en développement	12
LES PROCHAINES ÉTAPES	13

La protection des mers et des océans

INTRODUCTION

Le Canada est un État côtier dont les intérêts souverains vitaux s'étendent aux trois océans qui le bordent. Il a le plus long littoral au monde (presque 250 000 kilomètres) et la deuxième marge continentale (environ 6,5 millions de kilomètres carrés). Sa zone de pêche exclusive de 200 milles marins, déclarée en 1977, et sa zone économique exclusive de 200 milles marins, déclarée dans la nouvelle *Loi sur les océans* en 1996, représentent 37 % de sa masse continentale. Environ 6,5 millions de Canadiens (23 %) habitent des collectivités côtières et, de toutes les communautés inuites, une seule n'est pas installée sur la côte de l'Arctique. Beaucoup de grandes villes et de ports côtiers ont été établis sur le réseau hydrographique des Grands Lacs et du Saint-Laurent, l'une des voies navigables les plus longues et les plus fortement utilisées au monde. Le temps et le climat, établis par les processus océaniques, déterminent l'endroit et la réussite de nos importantes industries de la pêche, de l'agriculture et des forêts. L'industrie de la pêche canadienne constitue un important exportateur de produits de la pêche et est à la base de l'économie de centaines de petites collectivités côtières. Le Canada jouit d'abondantes ressources en eaux douces, 7,5 % de sa surface en étant recouverte.

Le secteur des océans génère plus de 7,9 milliards de dollars du produit intérieur brut (PIB) du Canada. À peu près 40 % de ce montant correspondent à la production primaire et secondaire dans les industries de la pêche et de l'aquaculture, soit une contribution de 3,2 milliards de dollars au PIB. Les 4,7 milliards de dollars qui restent se répartissent entre le transport maritime (33 %), la construction navale (14 %), la fabrication et les services (10 %) et les industries pétrolière et

gazière (4 %). Outre ces retombées directes, le secteur des océans génère une activité économique indirecte non négligeable dans d'autres secteurs de l'économie canadienne.

Au Canada, le gouvernement fédéral assume la plupart des responsabilités relatives aux océans et à leurs ressources. Les gouvernements provinciaux et territoriaux exercent leurs pouvoirs sur les côtes, certaines zones marines et de nombreuses activités terrestres. Les peuples autochtones acquièrent davantage de contrôle sur des domaines particuliers de gestion des ressources dans certaines régions, surtout dans les territoires du Nunavut et d'Inuvialuit.

Le Canada a un certain nombre de défis à relever pour faire face aux enjeux touchant l'environnement marin. La conservation et l'utilisation durable des ressources halieutiques demeurent le point focal des activités océaniques du Canada. Les problèmes de conservation des stocks, les conflits d'allocation entre groupes d'utilisateurs, les différends internationaux transfrontaliers, la capacité de pêche excessive et les restrictions financières ont porté le gouvernement fédéral à s'engager dans une stratégie de promotion de la restructuration de l'industrie et à proposer des modifications aux politiques de pêche et pratiques de gestion tant intérieures qu'internationales afin d'établir un secteur de la pêche durable, tant du point de vue de l'économie que de celui de l'environnement.

La pollution marine de sources terrestres et maritimes pose des défis considérables pour le Canada et d'autres États océaniques. La plus grande part de la charge de pollution des océans, y compris les déchets et les eaux de ruissellement des villes, des industries et des entreprises agricoles, ainsi que les dépôts atmosphériques, émane d'activités terrestres et affecte les zones les plus productives du milieu marin, y compris les estuaires et les eaux côtières. En outre, il existe des menaces d'altérations physiques du milieu côtier, notamment la destruction d'habitats d'importance vitale pour la santé de l'écosystème.

Un autre défi tient au fait que même si le transport maritime représente un moyen énergétiquement efficace et, par

conséquent, préférable du point de vue de l'environnement pour déplacer des marchandises, il entraîne des risques environnementaux. Le Canada s'est engagé à minimiser ces risques, comme le prouvent ses efforts permanents déployés pour améliorer la sécurité maritime. Par exemple, le Canada applique un nouveau système de navigation appelé Système de positionnement global différentiel, qui est reconnu mondialement comme étant à la fine pointe de la technologie.

Ces pressions exercées sur le milieu marin soulignent les demandes nombreuses et parfois concurrentielles imposées à l'écosystème marin. Un bon nombre des répercussions environnementales conséquentes résultent de décisions non planifiées ou purement locales, prises sans considération des effets environnementaux plus larges. De là découle le besoin d'axer les efforts sur des approches intégrées aux activités maritimes. Par exemple, les utilisations multiples ou concurrentielles des zones côtières, notamment pour la pêche, l'aquaculture, le tourisme, les loisirs, la construction résidentielle, les rejets de déchets, l'extraction minière marine et le transport, font mettre en doute l'application et la réussite d'approches isolées. Des approches intégrées de gestion des activités océaniques sont essentielles pour que les utilisateurs des ressources puissent coexister et que le milieu marin soit durable.

Des efforts continus visant à réduire l'incertitude sont essentiels pour appuyer la gestion appropriée des ressources marines. Par exemple, malgré les progrès remarquables réalisés au cours du siècle actuel pour comprendre la dynamique des stocks et des écosystèmes marins, l'incertitude au sujet de la situation actuelle et de la trajectoire future des systèmes marins demeure un obstacle considérable à la durabilité à long terme des pêches. Cependant, nous devons sans cesse nous efforcer de parfaire nos connaissances des ressources océaniques, y compris la dynamique des stocks pêchés et les effets de la pollution, dans un contexte écosystémique, si nous voulons assurer la conservation des ressources.

La présente monographie donne un aperçu de la façon dont le Canada s'y prend pour relever ces défis et établit quelques

orientations que le Canada compte prendre dans le domaine des océans.

LA LOI SUR LES OCÉANS ET LA STRATÉGIE DE GESTION DES OCÉANS

La nouvelle *Loi sur les océans* est entrée en vigueur en janvier 1997. La *Loi sur les océans* représente une étape importante dans l'établissement de la compétence canadienne sur les océans et l'unification des mesures fédérales de gestion des océans et des côtes. Elle enchâsse une approche écosystémique de la gestion des océans, fondée sur les principes de la gestion intégrée des ressources, du développement durable et du principe de prudence.

La *Loi sur les océans* applique un bon nombre des mesures données au chapitre 17 d'Action 21. La Loi confirme la compétence du Canada sur ses zones maritimes (sa mer territoriale, la zone contiguë et la zone économique exclusive) et sur leurs ressources, conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ainsi que la responsabilité de les gérer de façon durable.

Une initiative clé découlant de la *Loi sur les océans* est l'établissement de la Stratégie de gestion des océans (SGO). Fondée sur les principes du développement durable, sur la gestion intégrée des activités dans les estuaires et dans les eaux côtières et marines, ainsi que sur l'approche prudente, la SGO tracera la voie à de nombreuses activités océaniques. Afin de mettre en oeuvre la SGO il faudra établir, en premier lieu en 1997, une politique nationale ainsi qu'un cadre pour la gestion intégrée de la zone côtière. En visant les objectifs du chapitre 17 d'Action 21, la SGO repose sur la prémisse voulant que la gestion des activités océaniques doive être fondée sur un effort de collaboration entre les intervenants et les gouvernements. La SGO permettra le développement de stratégies souples de gestion des activités océaniques que les intervenants pourront appliquer au niveau régional. La SGO prévoit en outre la création de zones de protection marine visant à assurer la

conservation des ressources marines vivantes, ainsi que d'un système de normes de qualité s'appliquant à l'environnement marin qui sera utilisé pour déterminer dans quelle mesure la gestion intégrée écosystémique est efficace.

L'ARCTIQUE

Le Canada est l'un des huit États arctiques (avec le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suède et les États-Unis). Ensemble, ces pays partagent une vaste gamme d'intérêts qui transcendent les frontières nationales et qui sont vitaux pour l'intégrité environnementale de l'Arctique et le bien-être de ses habitants. La Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA), programme conjoint regroupant ces huit nations, a été établie dans le but de protéger l'environnement commun de ces pays. Elle préconise l'utilisation durable des ressources naturelles de l'Arctique, pour le plus grand bien des habitants de la région, y compris les générations futures. Trois organisations internationales de peuples autochtones participent activement à la SPEA. Elle compte cinq groupes de travail dont un est chargé de la protection des milieux marins et un autre, de la préparation aux situations d'urgence, de la prévention et de l'intervention dans l'Arctique.

En septembre 1996, les huit pays arctiques ont signé la déclaration sur l'établissement du Conseil de l'Arctique. Le Conseil, qui sera présidé pendant un premier mandat par le Canada, constituera la tribune intergouvernementale d'examen des enjeux régionaux pour ces huit pays. Le Canada demandera à des résidents de l'Arctique, particulièrement des Autochtones, de définir les objectifs et les priorités d'un programme de développement durable pour l'Arctique.

Le Canada vient de terminer le projet d'instructions nautiques environnementales pour l'Arctique, qui fournit des cartes des zones sensibles aux navigateurs qui empruntent le passage du Nord-Ouest. Ces cartes mettent en évidence des zones particulières où diverses espèces de l'Arctique se retrouvent en fortes concentrations à différentes époques de la saison de

navigation. Elles sont conçues pour aider les capitaines et les pilotes à choisir le parcours qui minimisera les répercussions négatives de la navigation sur l'écosystème arctique.

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN

Le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres

En novembre 1995, le Canada, ainsi que 109 pays, a adopté le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres (PAM) à Washington. Depuis, le Canada a consacré des efforts à l'application du PAM tant au pays qu'à l'étranger.

De façon à coïncider avec la Journée des océans de 1996 (8 juin), les ministres fédéraux des Pêches et des Océans et de l'Environnement ont publié un document de travail sur l'élaboration, au Canada, d'un programme d'action national pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres. Ce document servira à mettre au point le Programme d'action national (PAN) que le Canada s'est engagé à établir d'ici 1998, l'Année internationale des océans.

Le PAN du Canada sera préparé et appliqué conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux en consultation avec d'autres intervenants, y compris des groupes environnementaux, des organisations autochtones, l'industrie, les universités et des entités du secteur privé. Il sera axé sur une mise en oeuvre régionale dans les océans Atlantique, Pacifique et Arctique ainsi que dans le fleuve et le golfe Saint-Laurent sous l'égide du PAN. En outre, le Canada collabore activement avec des États partenaires à l'élaboration d'un programme d'action régional de l'Arctique sous les auspices de la SPEA et du Conseil de l'Arctique.

Dans le cadre de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, deux zones côtières

infrarégionales ont été choisies pour des projets pilotes d'application du Programme mondial : la baie de la Californie du Sud et le golfe du Maine.

Le Canada a pris une part très active à l'étude de la pollution causée par les navires. En 1994, le Canada s'est joint à la Convention internationale sur les mesures de préparation et d'intervention en cas de pollution par les hydrocarbures, qui examine la pollution causée par les produits pétroliers. Dans ce contexte, le Canada réexamine son plan d'intervention maritime conjoint avec les États-Unis pour intervenir en cas de déversements dans les eaux frontalières communes. Le Canada joue un rôle également dans la révision de la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (Convention de Londres).

La Loi canadienne sur la protection de l'environnement

Des modifications à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, qui sont actuellement soumises à l'étude du Parlement, ont été proposées pour incorporer les sources terrestres de pollution marine. Cette nouvelle disposition appuiera les mesures prises dans le cadre du PAN pour empêcher et réduire la pollution marine de sources terrestres.

PROGRÈS RÉALISÉS AU CANADA DANS LA GESTION DES PÊCHES

La conservation et l'utilisation durable des ressources halieutiques demeurent le point central des activités océaniques au Canada. Le gouvernement fédéral a pour objectif de faire du secteur des pêches une industrie durable sur les plans économique et environnemental. Pour ce faire, il applique une stratégie favorisant la restructuration de l'industrie et apportant des changements aux politiques de pêche et aux pratiques de gestion, tant sur le plan intérieur qu'international.

Dans cette entreprise, le Canada est guidé par les principes suivants :

- la conservation prévaut;
- les droits des autochtones doivent être respectés;
- la capacité de l'industrie doit être en harmonie avec la capacité durable de la ressource;
- les gouvernements et l'industrie doivent déployer des efforts pour devenir des partenaires.

Au Canada, de nombreuses réalisations politiques appuient ces objectifs, notamment :

- la Stratégie relative aux pêches autochtones, par laquelle le gouvernement fédéral conclut des ententes avec des organisations autochtones pour intégrer les peuples autochtones dans la gestion durable des pêches;
- l'apport de modifications à la *Loi sur les pêches*, qui mettra à jour le fondement juridique de la conservation et de la gestion de l'habitat au Canada, et prévoira des ententes de partenariat qui accroîtront le rôle des intervenants dans les processus décisionnels;
- la préparation de plans de gestion intégrés pour toutes les espèces ou stocks pêchés qui tiennent compte des intérêts des utilisateurs commerciaux, autochtones et sportifs et sont conformes aux obligations internationales du Canada;
- l'application d'une approche prudente, sans risques, à la gestion des ressources, qui accorde une place prépondérante à la conservation;
- un programme de pratiques de pêche responsables qui, de concert avec l'industrie, traite de questions comme celles des pêches durables et favorise l'application de codes de conduite nationaux et internationaux;
- une batterie de mesures d'adaptation, comprenant des programmes de rachat volontaire de permis et des changements aux politiques de délivrance de permis, pour

réduire les pressions de pêche et améliorer la durabilité économique et écologique des secteurs de la pêche sur les côtes Est et Ouest du Canada.

De plus, les gouvernements provinciaux et territoriaux collaborent avec le gouvernement fédéral pour améliorer les politiques de renforcement de la gestion des pêches. Par exemple, les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique effectuent un examen bilatéral exhaustif de leurs responsabilités et rôles respectifs dans la gestion de la pêche du saumon du Pacifique. On cherche ainsi à maintenir et à améliorer la conservation et la durabilité à long terme de la ressource tout en assurant la viabilité à long terme de l'industrie. Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a adopté une loi visant à établir des normes et à accréditer les pêcheurs comme pêcheurs professionnels. Cette mesure favorisera l'établissement d'un secteur de la pêche davantage professionnel, préparera l'industrie à assumer plus de responsabilités de gestion des pêches et contribuera à rétablir et, par après, à maintenir un équilibre durable entre la capacité de pêche et la ressource.

ACTIVITÉS INTERNATIONALES LIÉES AUX PÊCHES

L'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs a été adopté à l'unanimité en août 1995 à la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs. Le Canada a pris une part active à l'élaboration de cet accord, à titre de chef de file d'un groupe d'États côtiers. La ratification de l'Accord, signé le 4 décembre 1995, est une priorité du gouvernement du Canada.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) est un autre organisme important des Nations Unies en ce qui a trait aux questions de pêche. Le

Canada a été le premier État, en 1994, à devenir partie à l'accord de la FAO sur le respect des mesures internationales de conservation et de gestion qui préconise, entre autres, que toute pêche en haute mer fasse l'objet d'une autorisation. En outre, le Canada a pris part à la rédaction du code de conduite volontaire pour une pêche responsable et a entrepris de préparer un code national.

EXEMPLES RÉGIONAUX AU CANADA

Nous avons déjà évoqué dans cette monographie quelques mesures que les gouvernements provinciaux sont en train de prendre dans les dossiers de gestion des océans. Il y en a cependant beaucoup d'autres qui méritent d'être mentionnées. En Nouvelle-Écosse, la Table ronde sur l'environnement et l'économie concentre ses efforts sur la consultation communautaire pour réaliser deux projets pilotes de gestion intégrée des ressources côtières qui devraient être opérationnels au printemps de 1997.

Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement provincial a adopté le développement durable à titre de politique provinciale en 1992. Cette même année, un programme de développement durable a été appliqué dans les bassins versants côtiers du Nouveau-Brunswick pour que les communautés locales puissent participer à la résolution de problèmes associés à la qualité des eaux marines. Ce processus fait appel à un groupe de travail pluri-organisationnel comprenant tous les niveaux de gouvernement, les entreprises et le public. À l'heure actuelle, le programme couvre six bassins versants. En outre, le Nouveau-Brunswick a mis au point un modèle de planification de l'utilisation des terres dans lequel les activités sont planifiées en fonction des bassins versants. La province sera l'hôte de la conférence internationale sur la gestion des zones côtières, intitulée Zone côtière Canada 2000.

L'Île-du-Prince-Édouard prépare son propre réseau de zones de protection marine, qui assurera la conservation des ressources et des habitats sensibles, offrira des possibilités d'écotourisme et assurera l'utilisation durable de la zone côtière.

Le Québec collabore avec les quatre provinces de l'Atlantique pour produire un chapitre côtier atlantique du PAN. Dès que ce chapitre sera mis en place, le Québec appliquera sur tout son territoire des activités relatives à ce programme.

Sur la côte ouest, la Colombie-Britannique, comme d'autres provinces, participe au PAN. Elle s'attache actuellement à intégrer les exigences de ce programme dans le contexte de la planification et de la gestion intégrées de la zone côtière. Le Coastal Communities Network a été établi en 1993 pour assurer davantage de participation communautaire à la gestion des ressources océaniques dans le but d'assurer un avenir économique durable. Il représente maintenant 28 communautés, y compris des groupes autochtones.

En ce qui concerne la coopération internationale et régionale, le British Columbia/Washington State (United States) Environmental Cooperation Agreement de 1992 a établi un groupe de travail international sur Puget Sound et le bassin de Géorgie. Ce groupe de travail coordonne les efforts de surveillance environnementale et de recherche, ainsi que le partage de données et d'informations dans des domaines comme la minimisation de la perte d'habitats, la protection des espèces marines animales et autres, la réduction au minimum de l'introduction d'espèces non indigènes et le contrôle des déchets toxiques dans les ressources marines que se partagent la Colombie-Britannique et l'État de Washington.

INITIATIVES DE DÉVELOPPEMENT

Par l'entremise du Centre de recherches pour le développement international et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Canada offre une aide en gestion et en mise en valeur des océans. L'ACDI a réalisé des projets qui ont aidé des États partenaires à cibler leur effort de pêche sur des espèces sous-utilisées et à réduire les pertes postérieures à la capture. Le Canada a fourni une aide alimentaire en produits de la pêche dans des situations d'urgence et d'autres circonstances spéciales. En outre, l'ACDI a contribué à l'établissement d'une capacité de pêche au moyen

de ses programmes de primes de formation au Canada et à l'étranger.

Dans le domaine des affaires maritimes, l'ACDI a aussi contribué à la création d'institutions dans un certain nombre de pays, par exemple, le Malaysian Institute of Marine Affairs et le Philippines Institute of Marine Affairs. Ces deux centres nationaux d'excellence sont gérés en coentreprise par l'ACDI et le gouvernement concerné. Dans le but d'assumer les engagements du chapitre 17 d'Action 21, l'ACDI a mis à jour ses bases de données sur les océans, les affaires maritimes et les pêches de façon à inclure la capacité canadienne d'améliorer l'information échangée avec la communauté nationale et internationale.

Les petits États insulaires en développement

Le Canada et les petits États insulaires en développement partagent un intérêt commun et profond envers la conservation et l'utilisation durable des ressources océaniques mondiales. Ces petits États ont été la cible d'une attention particulière du Canada dans ses efforts de coopération internationale dans le domaine des océans.

Par l'entremise de l'ACDI, le Canada appuie les États des Caraïbes qui font partie du Commonwealth en finançant un programme régional d'évaluation et de gestion des pêches. Ce programme est axé sur la gestion, la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques et océaniques de ces pays.

En ce qui concerne le Pacifique Sud, le Canada a largement orienté son programme d'aide bilatéral vers des groupes de gestion des ressources océaniques. Le projet de développement Canada-Pacifique Sud vise à renforcer des organisations régionales clés de mise en valeur et de gestion des ressources océaniques.

LES PROCHAINES ÉTAPES

Les prochaines années verront une activité fébrile au Canada en ce qui concerne l'exécution de ses programmes océaniques. Avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur les océans* en janvier 1997, le processus de la SGO débutera et pavera la voie au développement coopératif de la politique océanique partout au pays. De plus, l'établissement de zones de protection marine constituera vraisemblablement un élément important de cette activité. L'application d'une approche intégrée dans la gestion des activités liées aux océans continuera de poser un défi de taille à tous les participants du secteur des océans.

Le processus du PAN est en cours et représentera une entreprise importante du gouvernement fédéral, des provinces et territoires côtiers et de toutes les parties intéressées. Il contribuera grandement à la protection du milieu marin. De plus, les progrès continus dans la protection du milieu marin contre la pollution causée par les navires, au moyen de programmes de prévention et d'intervention, ainsi que dans la sécurité de la navigation en eaux canadiennes, contribuent fortement à la prévention de la pollution marine.

La gestion des pêches continuera de poser des défis. Grâce à des initiatives comme les Pêches de l'avenir et l'introduction de modifications à la *Loi sur les pêches*, les utilisateurs de la ressource et les intervenants prendront une plus grande part aux décisions et aux mesures de conservation. L'approche intégrée à la gestion des pêches sera un élément clé de cette collaboration accrue.

L'amélioration de nos connaissances des océans constitue aussi un défi permanent. Par exemple, l'établissement de pêches durables exige une approche et une compréhension beaucoup plus complètes qui englobent des considérations

écosystémiques, sociales et économiques, ainsi que les répercussions des activités humaines sur les écosystèmes aquatiques. De plus, il faut mieux comprendre les effets de la pollution sur le milieu océanique.

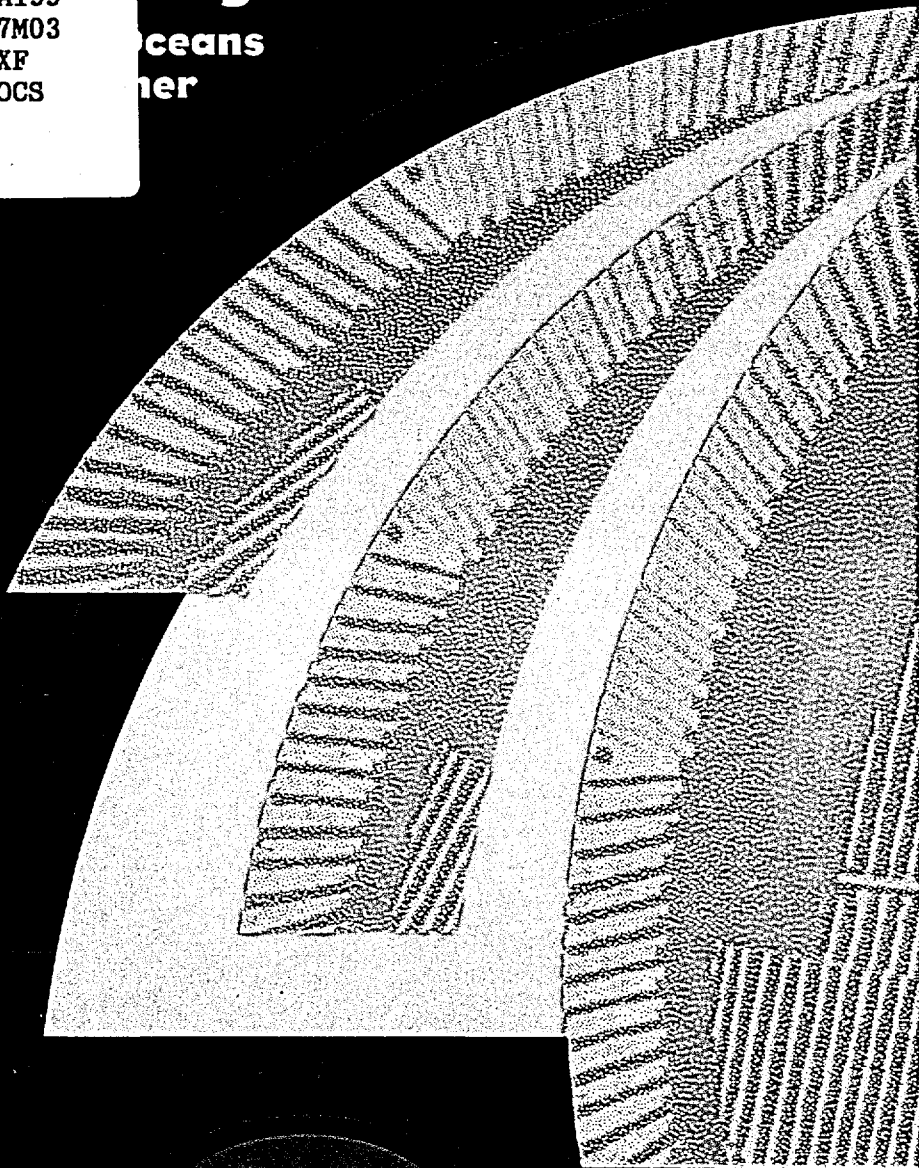
Sur le plan international, le Canada continuera de promouvoir la conservation et la durabilité des stocks de poissons en haute mer et fera pression sur la communauté internationale pour qu'elle prépare et ratifie des ententes permettant d'assurer la durabilité de ces stocks.

CA1
EA199
97M03
EXF
DOCS

ring the Health

ceans

ner



Monograph
No. 3

Canada

Sustainable Development in Canada Monograph Series:

*The Sustainable Management of Forests,
Monograph No. 1.*

*Sustainable Transportation,
Monograph 2.*

*Ensuring the Health of the Oceans and Other Seas,
Monograph No. 3.*

*Sustainable Development of Minerals and Metals,
Monograph No. 4.*

*Canadian Youth Perspectives on Sustainable Development,
Monograph No. 5.*

This monograph series accompanies *Building Momentum: Sustainable Development in Canada*, Canada's 1997 submission to the United Nations Commission on Sustainable Development.

.b3065455 (E)
.b3065479 (F)

43-200-032 (A)
(.b3065479)

Ensuring the Health of the Oceans and Other Seas

Prepared in connection with
Canada's participation at the meeting
of the United Nations Commission on
Sustainable Development
April 1997

by

Fisheries and Oceans Canada

43-200-032.

<p>Dept. of External Affairs Min. des Affaires extérieures</p> <p>AUG 1 1997</p> <p>RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY RETOURNER A LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE</p>

1997
Ottawa, Canada

Additional copies of this publication are available in limited quantities from:

Department of Fisheries and Oceans
Communications Branch
200 Kent Street, 14th Floor
Ottawa, Ontario K1A 0E6

© Minister of Public Works and Government Services Canada 1997
Cat. No. E2-136/3-1997
ISBN 0-662-62895-0



Printed on recycled paper.

Contents

INTRODUCTION	1
THE OCEANS ACT AND THE OCEANS MANAGEMENT STRATEGY	3
THE ARCTIC	4
MARINE ENVIRONMENTAL PROTECTION	5
Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities	5
Canadian Environmental Protection Act	6
DOMESTIC PROGRESS IN FISHERIES MANAGEMENT ...	7
INTERNATIONAL FISHERIES ACTIVITIES	8
REGIONAL EXAMPLES IN CANADA	9
DEVELOPMENT INITIATIVES	10
Working with Small Island Developing States	11
NEXT STEPS	11

Ensuring the Health of the Oceans and Other Seas

INTRODUCTION

Canada is a coastal state with vital sovereign interests in three bordering oceans. It has the world's longest coastline (almost 250 000 kilometres) and second largest continental margin (roughly 6.5 million square kilometres). Its 200-nautical-mile Exclusive Fishing Zone, declared in 1977, and 200-nautical-mile Exclusive Economic Zone, declared in the new Oceans Act in 1996, represent 37 percent of Canada's landmass. Approximately 6.5 million Canadians (23 percent) live in coastal communities, and only one northern Inuit community is not located on the Arctic coast. Many major cities are coastal ports or are located on the St. Lawrence/Great Lakes system, one of the world's longest and most heavily used waterways. Weather and climate, which are driven by oceans processes, determine the location and success of our important fishing, agriculture, and forestry industries. Canada's fishing industry is a major exporter of fisheries products and the mainstay of hundreds of small communities in coastal areas. Canada is richly endowed with freshwater resources—7.5 percent of the country's surface area is covered by freshwater.

The oceans sector generates more than \$7.9 billion of Canada's gross domestic product (GDP). Approximately 40 percent of that is primary and secondary production in fisheries and aquaculture, which contributes \$3.2 billion to the GDP. The remaining \$4.7 billion is divided among the marine shipping sector (33 percent), shipbuilding (14 percent), manufacturing and services (10 percent), and the oil and gas industries (4 percent). In addition to these direct impacts, the oceans sector generates significant indirect economic activity in other sectors of the Canadian economy.

In Canada, the federal government has principal authority over oceans and their resources. Provincial and territorial governments have jurisdiction over shorelines, some marine areas, and many land-based activities. Aboriginal people are gaining greater control over specific resource management concerns in some regions, particularly in Nunavut and Inuvialuit.

Canada faces a number of challenges in addressing marine environment issues. The conservation and sustainable use of fisheries resources remains a primary focus of oceans-related activity for Canada. Stock conservation problems, allocation conflicts between user groups, international transboundary disputes, excessive harvesting capacity, and fiscal restraint have combined to encourage the federal government to pursue a strategy to advance industry restructuring and to introduce changes to fisheries policies and management practices domestically and internationally in order to achieve the objective of an economically and environmentally sustainable fishing sector.

The prevalence of marine pollution from land and sea presents significant challenges for Canada and other oceans states. Most of the pollution load of the oceans, including municipal, industrial, and agricultural wastes and runoff, as well as atmospheric deposition, emanates from land-based activities and affects the most productive areas of the marine environment, including estuaries and nearshore coastal waters. These are likewise threatened by physical alteration of the coastal environment, including destruction of habitats of vital importance for ecosystem health.

Another challenge relates to the fact that while marine transportation represents an energy-efficient and, therefore, environmentally preferable means to transport goods, it brings with it environmental risks. Canada is committed to minimizing this risk, as evidenced by its ongoing efforts to improve the safety of marine navigation. For example, Canada is implementing a new navigational system known as the Differential Global Positioning System, which is widely heralded as state-of-the-art technology throughout the world.

These pressures on the marine environment highlight the numerous and sometimes competing demands placed on the marine ecosystem. Many of the resulting environmental impacts are the result of unplanned and/or locally driven decisions that have been made without consideration of their wider environmental impacts. This illustrates a need to focus on integrated approaches to marine activities. For example, the multiple or conflicting use of coastal areas, including fishing, aquaculture, tourism, recreation, construction of human habitats, waste discharge, marine mining, and shipping, make the application and success of isolated approaches questionable. For users of the oceans resources to coexist and ensure the sustainability of the marine environment, integrated approaches to oceans activities management are critical.

Continuing efforts to reduce uncertainty is key in supporting the proper management of marine resources. For example, despite the remarkable progress made this century in understanding the dynamics of marine stocks and ecosystems, uncertainty about the current status and future trajectory of marine systems remains a major constraint to ensuring long-term sustainability of the fisheries. However, continuing improvements to our knowledge of oceans resources, including the dynamics of fished stocks and the effects of pollution in an ecosystem context, are an essential basis for resource conservation.

This monograph provides an overview of how Canada is responding to these challenges. It sets out some future directions that Canada sees for oceans issues.

THE OCEANS ACT AND THE OCEANS MANAGEMENT STRATEGY

A new Oceans Act came into force in January 1997. The Oceans Act represents a significant step toward establishing Canadian oceans jurisdiction and consolidating federal management of oceans and coasts. It entrenches an ecosystem approach to oceans management, based on the

principles of integrated resource management, sustainable development, and the precautionary principle.

The Oceans Act responds to many of the measures highlighted in Chapter 17 of Agenda 21. It confirms Canada's jurisdiction over its maritime zones (its Territorial Sea, the Contiguous Zone, and the Exclusive Economic Zone) and their resources consistent with the United Nations Convention on the Law of the Sea, and the responsibility to manage them sustainably.

Key to the Oceans Act is the development of the Oceans Management Strategy (OMS). Based on the principles of sustainable development, the integrated management of activities in estuaries and coastal and marine waters, and the precautionary approach, the OMS will set the stage for many oceans activities. The first step in implementing the OMS will be the establishment of a national policy and framework for Integrated Coastal Zone Management in 1997. Addressing objectives within Chapter 17 of Agenda 21, the OMS is based on the premise that oceans activities management must be based on a collaborative effort among stakeholders and governments. The OMS allows for the development of flexible strategies for oceans activities management that can be implemented regionally by stakeholders. The OMS calls for the creation of marine protected areas for the conservation of living marine resources and a system of marine environmental quality standards to judge performance in achieving effective ecosystem-based integrated management.

THE ARCTIC

Canada is one of eight Arctic states, together with Denmark, Finland, Iceland, Norway, Russia, Sweden, and the United States. They share a wide range of interests that transcend state boundaries. Those interests are vital to the environmental integrity of the Arctic and the well-being of its peoples. The Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS), a cooperative program involving all eight nations in the region, was established to protect their common environment. It promotes the sustainable use of Arctic natural resources for the benefit of all people

living in the Arctic, including future generations. The AEPS also includes three international Indigenous peoples' organizations. It has five working groups, including ones on the protection of the Arctic marine environment and on emergency, prevention, preparedness, and response.

In September 1996, the eight Arctic countries signed a declaration establishing the Arctic Council. The council, to be chaired by Canada for the first term, will be the intergovernmental forum for regional issues for the eight countries. Canada will engage residents of the Arctic, particularly Indigenous people, to identify goals and priorities for a sustainable development program for the Arctic.

Canada has just completed the Arctic Environmental Sailing Directions project to provide environmental sensitivity maps for marine navigators travelling in the Canadian Arctic through the Northwest Passage. These maps highlight specific areas where high concentrations of various Arctic species are most likely to be found at different times of the navigation season. They will assist ships masters and pilots to choose the routes that will minimize negative impacts on the Arctic ecosystem.

MARINE ENVIRONMENTAL PROTECTION

Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities

In November 1995, Canada, together with 109 other nations, adopted the Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities (GPA) in Washington. Since that time, Canada has been working to implement the GPA both domestically and abroad.

To coincide with Oceans Day 1996 (June 8), the federal ministers of Fisheries and Oceans and the Environment released a discussion paper called "Developing Canada's National Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities". This will help lead to

the National Programme of Action (NPA) that Canada has committed to develop by 1998, the International Year of the Oceans.

Canada's NPA will be developed and implemented as a partnership between federal and provincial/territorial governments in consultation with other relevant stakeholders, including environmental groups, Aboriginal organizations, industry, academia, and private sector organizations. It will focus on regional implementation in the Atlantic Ocean, the St. Lawrence River/Gulf of St. Lawrence and the Pacific and Arctic Oceans under the overall umbrella of the NPA. Canada is also actively collaborating with partner nations to develop an Arctic Regional Program of Action under the auspices of the AEPS and the Arctic Council.

Under the North American Agreement on Environmental Cooperation, two subregional coastal areas have been selected for pilot projects to implement the GPA: the Southern California Bight and the Gulf of Maine.

Canada has been very active in addressing ship-source pollution. In 1994, Canada acceded to the International Convention on Pollution Preparedness, Response and Cooperation, which is aimed at preventing oil pollution. As a result, Canada is revising its joint marine contingency plan with the United States for responding to spills in shared boundary waters. Canada is also playing a role in the revision of the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Convention).

Canadian Environmental Protection Act

Amendments to the Canadian Environmental Protection Act, now before Canada's federal parliament, incorporate a new focus on land-based sources of marine pollution. This new provision would support the NPA in preventing and reducing marine pollution from land-based sources.

DOMESTIC PROGRESS IN FISHERIES MANAGEMENT

The conservation and sustainable use of fisheries resources remains a primary focus of oceans-related activity for Canada. The federal government goal is an economically and environmentally sustainable fishing sector. To achieve it, the federal government is pursuing a strategy to advance industry restructuring and to introduce changes to fisheries policies and management practices, both domestically and internationally.

Canada is guided in this undertaking by the following principles:

- conservation comes first;
- Aboriginal rights must be respected;
- industry capacity must be balanced with the sustainable carrying capacity of the resource; and
- government and industry must move toward operating in partnership with one another.

Many domestic policy developments have been undertaken in support of these objectives, including the following:

- the Aboriginal Fisheries Strategy, whereby the federal government enters into agreements with Aboriginal organizations to involve Aboriginal peoples in the sustainable management of the fishery;
- the introduction of amendments to the Fisheries Act that will update the legal basis for fisheries conservation and habitat management in Canada and provide for partnering agreements that will increase the role of stakeholders in the decision-making process;
- the development of integrated management plans for all harvested species or stocks that incorporate the interests of commercial, Aboriginal, and recreational users and are consistent with Canada's international obligations;

- the implementation of a risk-averse precautionary approach to resource management that places conservation first;
- a program for responsible fishing to address with industry such issues as sustainable fishing and to encourage the development of national and international codes of conduct; and
- a package of adjustment measures, including voluntary licence buy-back programs and changes in licensing policy, aimed at reducing fishing pressure and enhancing the economic and ecological sustainability of the harvesting sector on both Canada's east and west coasts.

In addition, provincial and territorial governments are working cooperatively with the federal government to improve policies to strengthen fisheries management. For example, the governments of Canada and British Columbia are conducting a comprehensive bilateral review of their respective roles and responsibilities in the management of the Pacific salmon fishery. The objective of this exercise is to maintain and enhance the conservation and long-term sustainability of salmon stocks while providing for the long-term viability of the industry. The Government of Newfoundland and Labrador has enacted legislation to establish standards and certify fishers as professionals. This will foster a more professional fish-harvesting sector, prepare the industry to take on more responsibility for fisheries management, and help restore and maintain a sustainable balance between harvesting capacity and resource supply.

INTERNATIONAL FISHERIES ACTIVITIES

The Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10th December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks was adopted by consensus in August 1995 at the United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and

Highly Migratory Fish Stocks. Canada participated actively in its elaboration as the leader of a group of coastal states. Ratification of the agreement, signed on 4 December 1995, is a Canadian government priority.

The Food and Agriculture Organization (FAO) is another important UN agency for fisheries issues. Canada was the first nation to become party to the FAO Compliance Agreement in 1994, which calls, *inter alia*, for all high seas fishing to be authorized. Canada was also involved in drafting the voluntary Code of Conduct for Responsible Fisheries and has undertaken to develop a domestic code.

REGIONAL EXAMPLES IN CANADA

This monograph has already noted some actions that provincial governments are taking on oceans management issues. However, there are many others worth noting. In Nova Scotia, the Round Table on the Environment and the Economy is carrying out community consultations that will lead to two pilot projects in integrated coastal resource management. These are expected to be operational by spring 1997.

The New Brunswick government adopted sustainable development as a provincial policy in 1992. That same year, a sustainable development program was implemented in coastal watersheds of New Brunswick to provide a mechanism for local community participation in the resolution of marine water quality problems. This process involves a multiagency working group consisting of all levels of government, business, and the public. This program currently covers six watersheds. New Brunswick has also developed a land-use planning model that plans activities on a watershed basis. New Brunswick will be hosting Coastal Zone Canada 2000, an international conference on coastal zone management.

Prince Edward Island is in the process of developing its own system of marine protected areas, which will provide for the conservation of sensitive resources and habitats, opportunities

in ecotourism, and sustainable use planning for the coastal zone.

Quebec is working with the four Atlantic provinces to produce an Atlantic chapter of the NPA. Once established, Quebec will implement program activities that take place within the province.

On Canada's west coast, British Columbia is also participating in the NPA. It is working toward integrating program requirements into the context of integrated coastal zone planning and management. The Coastal Communities Network was established in 1993 to allow for greater community participation in managing oceans-based resources for a sustainable economic future. It currently represents twenty-eight communities, including Aboriginal groups.

In areas of international and regional cooperation, the 1992 British Columbia/Washington State (United States) Environmental Cooperation Agreement established an International Task Force on the Puget Sound/Georgia Basin. This task force coordinates environmental monitoring and research efforts. It covers the sharing of data and information in areas such as minimizing habitat loss, protecting marine species and animals, minimizing the introduction of non-native species, and controlling toxic wastes in marine resources that British Columbia and Washington share.

DEVELOPMENT INITIATIVES

Canada provides oceans management and development assistance through the International Development Research Centre and the Canadian International Development Agency (CIDA). CIDA projects have helped partner countries to focus harvesting on underutilized species and reduce postharvest loss. Canada has provided fish food aid to countries in emergency and other special circumstances. CIDA has also assisted in the building of capacity via its training and awards programs in Canada and abroad.

CIDA has also contributed to building marine affairs institutions in a number of countries. Examples are the Malaysian Institute of Marine Affairs and the Philippines Institute of Marine Affairs. In both cases, national centres of excellence are joint ventures between CIDA and the respective governments. In order to respond to Chapter 17 commitments of Agenda 21, CIDA has updated its oceans, marine affairs, and fisheries database to include Canadian ocean capacity and to improve information/ data with national and international development communities.

Working with Small Island Developing States

Canada and small island developing states share a common and deep interest in the conservation and sustainable use of the world's oceans resources. These states have been an important focus of Canada's international oceans-related cooperation.

Through CIDA, Canada is supporting Commonwealth Caribbean island states by funding a regional fisheries assessment and management program. This program is geared toward management, conservation, and sustainable exploitation of their fishery and oceans resources.

Canada has largely directed its bilateral assistance program in the South Pacific toward groups involved in oceans resources management. The Canada-South Pacific Ocean Development Project is aimed at strengthening key regional organizations in oceans resource development and management.

NEXT STEPS

The coming years will be active for Canada as it delivers its oceans programs. With the Oceans Act coming into force in January 1997, the OMS process will commence. This will facilitate a collaborative effort toward oceans policy development in Canada. The establishment of marine protected areas will likely be a key activity of this process. Pursuing an integrated

approach to oceans activities management will continue to be a significant challenge for all participants in the oceans sector.

The NPA process is under way and is a significant undertaking for the federal government, the coastal provinces/territories, and all interested parties. It will be a major factor in protecting the marine environment. Continued progress in protecting the marine environment from ship sources of pollution through prevention and response programs, as well as through ensuring safe passage for ships through Canadian waters, is an important component in preventing marine pollution.

Fisheries management issues will continue to present challenges. Through measures such as the Fishery of the Future and amendments to the Fisheries Act, resource users and stakeholders will be more involved in decision making and the conservation of the fisheries resource. The integrated approach to fisheries management will be a key component of this more collaborative approach.

Improving our knowledge of the oceans environment is an ongoing challenge. For example, attaining sustainable fisheries requires a much broader approach and understanding, one that includes ecosystem considerations, social and economic considerations, and the impacts of human activities on aquatic ecosystems. The effects of pollution on the oceans environment also needs further examination.

Internationally, Canada will continue to promote the conservation and sustainability of fish stocks on the high seas, and will press the international community to develop and ratify agreements to ensure the sustainability of these stocks.