



Évaluation horizontale du financement dédié aux baleines

RAPPORT FINAL
21 mars 2023

Crédit photo : Mendar Bouchali sur Unsplash



Crédit photo : Site Web de PetLife



Crédit photo : Page Facebook du MPO



Table des matières

3 – 4

Contexte de l'évaluation

8 – 19

Constatations de l'évaluation :
Conception et mise en œuvre

33 – 36

Constatations de l'évaluation :
Leçons retenues

39

Annexes

5 – 7

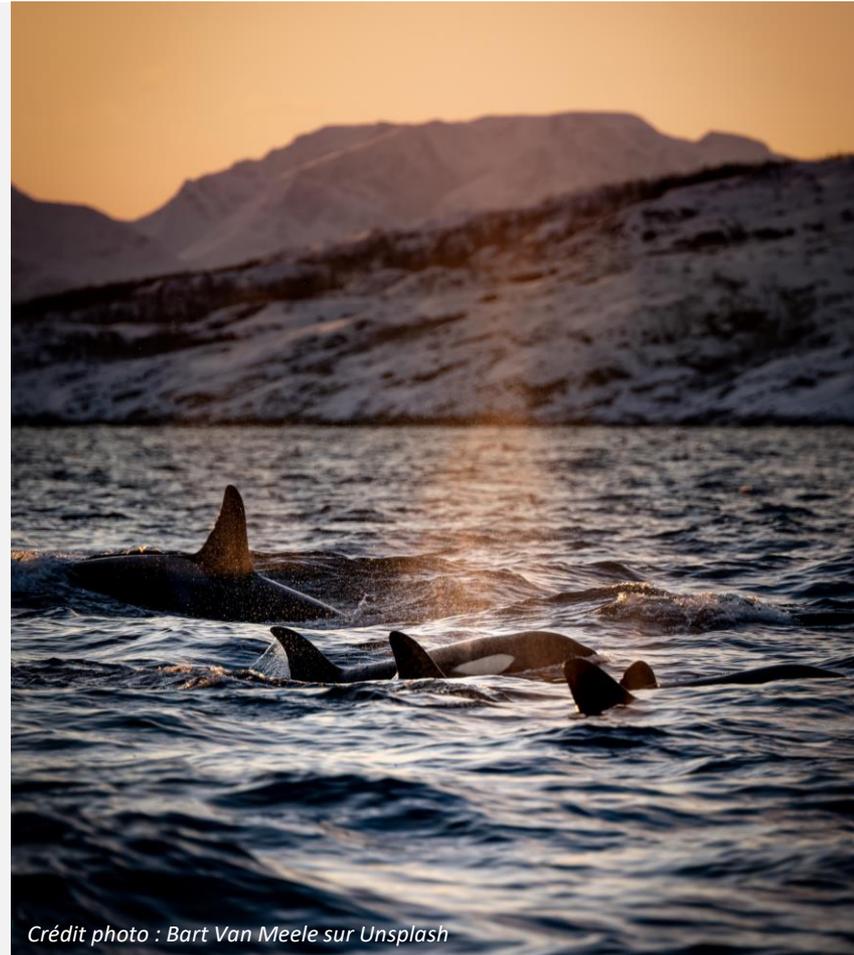
Profil des initiatives
relatives aux baleines

20 – 32

Constatations de l'évaluation :
**Progrès dans la lutte contre
les menaces**

37 – 38

Conclusions et
considérations



Crédit photo : Bart Van Meele sur Unsplash

Contexte de l'évaluation : objectifs et portée

L'évaluation horizontale du financement dédié aux baleines a été dirigée par la Division de l'évaluation de Pêches et Océans Canada (MPO) en collaboration avec trois autres ministères et organismes partenaires fédéraux qui ont des responsabilités en matière de mise en œuvre des mesures de protection et de rétablissement des baleines :

- Transports Canada (TC);
- Parcs Canada (PC);
- Environnement et Changement climatique Canada (ECCC).

L'évaluation a été réalisée entre mai et novembre 2022. Elle est conforme à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor et a respecté l'exigence d'évaluer les mesures prises au sujet de l'épaulard résident du sud d'ici mars 2023.

Objectifs et portée

L'objectif de l'évaluation était de fournir à la haute direction des renseignements fondés sur des données probantes pour étayer le processus décisionnel. La portée de l'évaluation a été établie par une phase de planification qui comprenait un examen des documents, un examen des dossiers, des discussions sur la portée avec les représentants des programmes des quatre ministères et organismes partenaires, et une

consultation avec le Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation du MPO.

L'évaluation a été conçue pour fournir des données probantes sur les éléments qui ont bien fonctionné et sur les améliorations possibles en ce qui a trait à la protection et au rétablissement de trois espèces de baleines en voie de disparition : la baleine noire de l'Atlantique Nord, l'épaulard résident du sud et le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent. Elle comportait une évaluation de la conception et de la mise en œuvre, des progrès réalisés dans la lutte contre les menaces, et des leçons retenues pour les futurs programmes pour la période de 2017-2018 à 2021-2022.

La portée de l'évaluation ne comprenait pas une évaluation des différents programmes ou initiatives chargés de certaines responsabilités à l'égard des programmes relatifs aux baleines (p. ex. le Programme sur les espèces en péril [PEP], Patrimoine naturel du Canada), bien que certaines des activités connexes entreprises dans le cadre des programmes de rétablissement et des plans d'action puissent être reflétées dans le rapport. De plus, l'évaluation ne couvrait aucune région arctique, car aucune activité de protection et de rétablissement des baleines n'a été financée à ce jour dans ces régions.



Crédit photo : NOAA sur Unsplash



Contexte de l'évaluation : méthodologie

Questions de l'évaluation

L'évaluation a porté sur huit questions concernant la conception et la mise en œuvre, les progrès réalisés dans la lutte contre les menaces et leçons retenues pour les futurs programmes.

Conception et mise en œuvre

1. Dans quelle mesure les activités étaient-elles harmonisées avec les programmes, les priorités et les mandats des ministères?
2. Dans quelle mesure les activités :
 - a. ont-elles été mises en œuvre comme prévu?
 - b. étaient-elles appropriées pour atteindre les résultats escomptés?
 - c. étaient-elles flexibles pour permettre des corrections au besoin?
3. Quels facteurs internes ou externes ont favorisé ou entravé la capacité des ministères et organismes partenaires à atteindre les résultats escomptés?
4. Dans quelle mesure les communautés et groupes autochtones ont-ils participé aux programmes relatifs aux baleines?

Progrès réalisés dans la lutte contre les menaces

5. Dans quelle mesure des progrès ont-ils été réalisés pour contrer les menaces (perturbations [acoustiques et physiques], collisions avec les navires, empêtements, disponibilité et qualité des proies et contaminants) pour les espèces ciblées?
6. Dans quelle mesure les activités ont-elles contribué à l'atteinte des résultats souhaités définis par les communautés et groupes autochtones (le cas échéant)?

Leçons retenues pour les futurs programmes

7. Les programmes relatifs aux baleines ont-ils eu des effets imprévus (tant positifs que négatifs)?
8. Comment peut-on améliorer l'efficacité ou l'efficience des ministères et organismes participants en ce qui concerne les programmes relatifs aux baleines?

Méthodes de collecte des données

L'évaluation a été réalisée à l'aide de plusieurs sources de données probantes, décrites ci-dessous. Voir les détails complets sur la méthodologie de l'évaluation, y compris les limites, à l'annexe A.



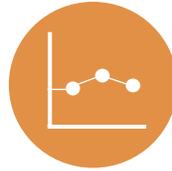
Analyse documentaire



Entrevues



Sondages interne et externe¹



Examen des données administratives



Étude de cas sur la participation autochtone²



Analyse de la conjoncture

Quatre activités précises ont été examinées de manière approfondie pour comprendre l'atteinte des résultats et les leçons retenues : mesures de ralentissement volontaire, intervenants auprès des mammifères marins en détresse, patrouilles aériennes de surveillance des baleines, et engins et technologies de pêche sans danger pour les baleines (voir plus de précisions à l'annexe C).

¹ Quarante-deux réponses ont été reçues du personnel interne; 52 réponses ont été reçues d'experts dans les domaines liés à la protection et au rétablissement des baleines.

² Une étude de cas a été entreprise sur la participation autochtone à l'Initiative de protection de l'épaulard résident du sud en Colombie-Britannique. Les résultats de l'étude de cas sont présentés dans l'ensemble du rapport et l'annexe B présente un rapport complet sur l'étude de cas.



Profil des initiatives relatives aux baleines

Aperçu des initiatives financées

Depuis 2017, le gouvernement du Canada a réalisé des investissements pour aider à protéger et à soutenir le rétablissement de trois espèces de baleines en voie de disparition : la baleine noire de l'Atlantique Nord, l'épaulard résident du sud et le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent. Voir la figure 1 à la page suivante pour obtenir de plus amples renseignements sur ces espèces. Ces investissements ont été réalisés dans le cadre de quatre initiatives et projets clés menés par le MPO et la Garde côtière canadienne (GCC), TC, ECCC et PC.

Plan de protection des océans (PPO) 2017-2018 à 2021-2022	Initiative de protection des baleines 2018-2019 à 2022-2023	Initiative de protection de l'épaulard résident du sud 2019-2020 à 2023-2024	Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain (TMX) 2019-2020 à 2021-2022
<p>Qualité du milieu marin et détection et évitement des baleines</p> <p>Met l'accent sur la compréhension de l'impact du bruit causé par le transport maritime sur les épaulards résidents du sud, les baleines noires de l'Atlantique Nord et les bélugas de l'estuaire du Saint-Laurent, ainsi que sur la mise à l'essai de technologies de détection des baleines afin de réduire le risque de collision avec les navires.</p> <p>Exécuté par le MPO et TC</p>	<p>S'attaque aux menaces d'origine humaine pesant sur les épaulards résidents du sud, les baleines noires de l'Atlantique Nord et les bélugas de l'estuaire du Saint-Laurent à l'appui de la mise en œuvre des programmes de rétablissement et des plans d'action de la <i>Loi sur les espèces en péril</i> pour ces espèces.</p> <p>Exécutée par le MPO, ECCC et TC</p>	<p>Étend l'Initiative de protection des baleines pour les épaulards résidents du sud, en reprenant la structure de production de rapports déjà en place, tout en s'attaquant aux menaces qui pèsent sur les épaulards résidents du sud à une échelle plus vaste et plus rapide.</p> <p>Exécutée par le MPO, ECCC, TC et PC</p>	<p>Recommandations n° 5 et 6</p> <p>Surveiller, évaluer et rendre compte, au fil du temps, de la mesure dans laquelle l'augmentation du bruit sous-marin liée au projet a été compensée par des mesures atténuant le bruit sous-marin, et une gestion adaptative éclairée de celles-ci.</p> <p>Exécuté par le MPO/la GCC et TC</p>

Dépenses pour les principaux programmes relatifs aux baleines

Le tableau 1 donne un aperçu des dépenses pour les quatre initiatives/projets relatifs aux baleines, qui ont totalisé 227,1 millions de dollars entre 2017-2018 et 2021-2022.

D'autres programmes et initiatives en cours, qui ne sont pas inclus dans ces dépenses (p. ex. le Programme sur les espèces en péril, Patrimoine naturel du Canada et Patrimoine naturel bonifié), ont également soutenu des activités de protection et de rétablissement des mammifères marins, y compris les baleines (p. ex. le Fonds d'adoption des équipements pour la protection des baleines et le Fonds pour les engins fantômes).

Tableau 1 : Dépenses des initiatives et projets clés relatifs aux baleines, en millions de dollars (de 2017-2018 à 2021-2022)

Initiative	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
PPO – certaines initiatives ³	9,6 \$	13,6 \$	11,6 \$	8,2 \$	7,5 \$
Initiative de protection des baleines	-	25,6 \$	40,7 \$	37,1 \$	32,9 \$
Initiative de protection de l'épaulard résident du sud	-	-	7,0 \$	13,2 \$	11,3 \$
Recommandations n° 5 et 6 relatives à TMX	-	-	3,9 \$	2,7 \$	2,2 \$
Total	9,6 \$	39,2 \$	63,2 \$	61,2 \$	53,9 \$

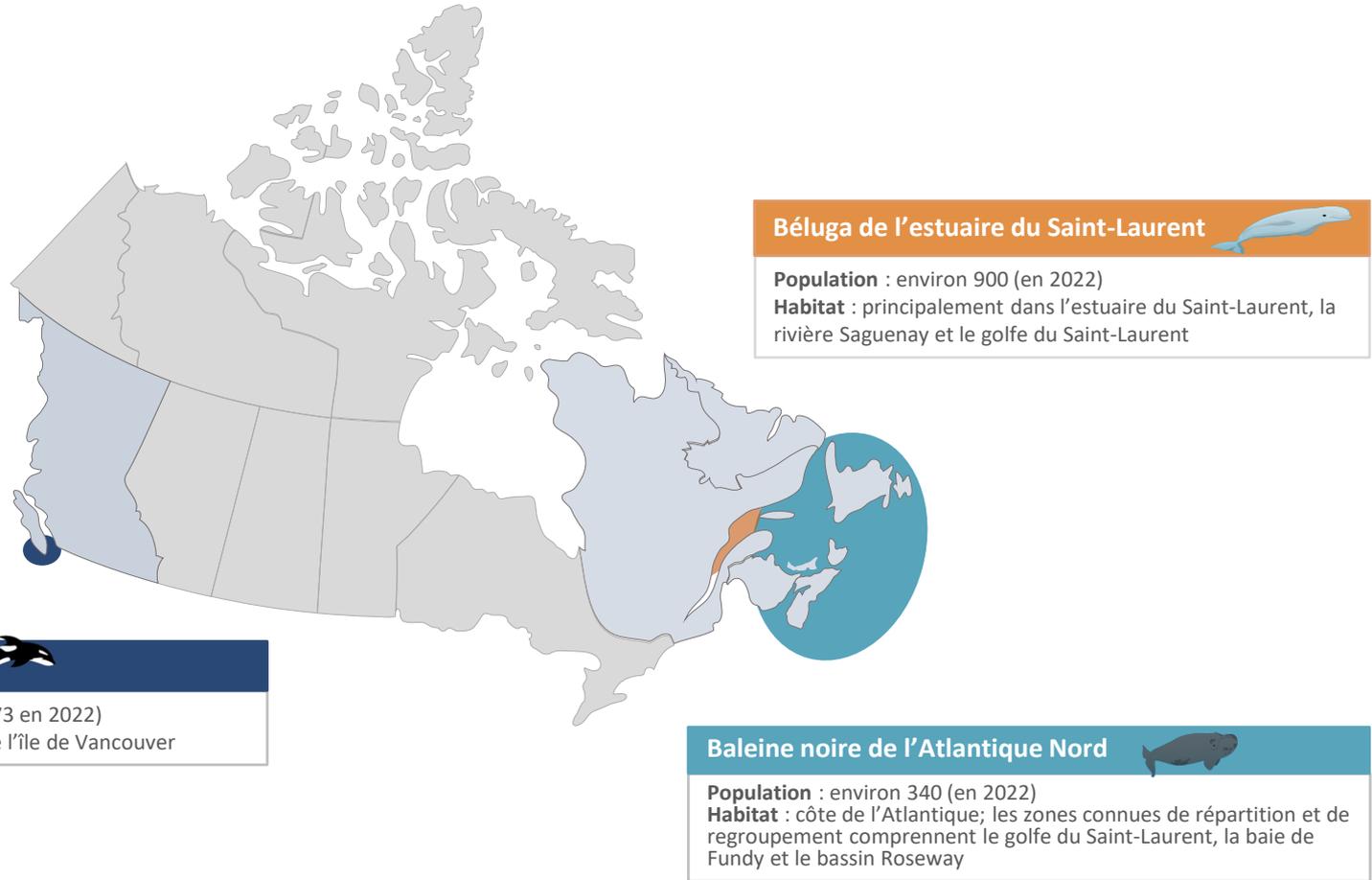
Source : Tableaux de renseignements supplémentaires et renseignements financiers internes sur les initiatives horizontales dans les rapports sur les résultats ministériels (RRM) de chaque ministère et organisme partenaire.

³ Le PPO a également versé 4,5 M\$ en subventions et contributions sur quatre ans (qui faisaient partie à l'origine du Fonds pour la restauration côtière) pour accroître la capacité d'intervention sécuritaire et efficace en cas d'incident; ce montant est inclus dans les montants indiqués pour le PPO.



Profil des initiatives relatives aux baleines (suite)

Figure 1 : Population et habitat des épaulards résidents du sud, des bélugas de l'estuaire du Saint-Laurent et des baleines noires de l'Atlantique Nord

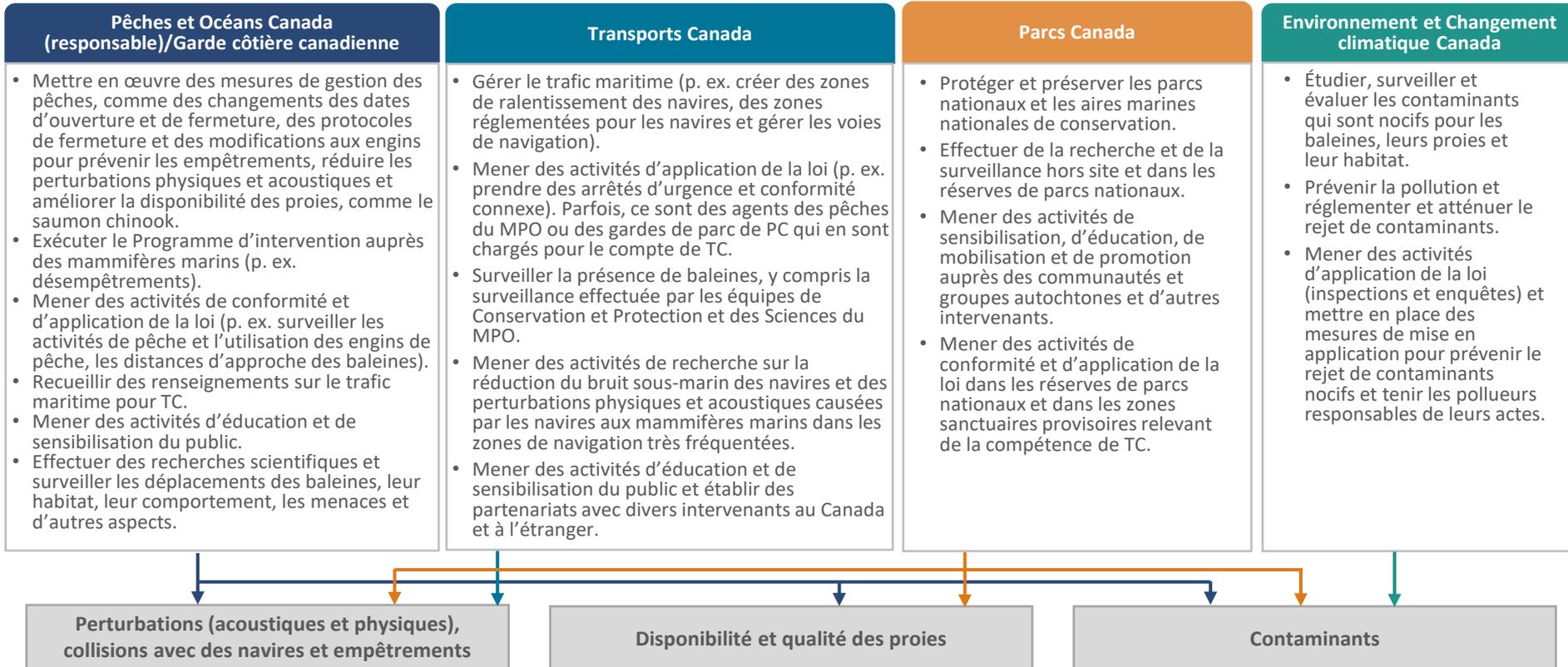


Source : Site Web du MPO, programmes de rétablissement et autres rapports.

Profil des initiatives relatives aux baleines (suite)

Aperçu des activités financées et des responsabilités des ministères et organismes partenaires

Dans le cadre des investissements, les ministères et organismes partenaires étaient responsables d'un certain nombre d'activités. Ces activités ont été financées pour aider à atténuer les menaces qui nuisent à la survie et au rétablissement des espèces de baleines en voie de disparition : les perturbations (acoustiques et physiques⁴), les collisions avec des navires et les empêtements; la disponibilité et la qualité des proies; et les contaminants. Voici un sommaire de haut niveau des principales activités financées pour chacun des ministères et organismes partenaires, ainsi que des menaces qu'elles visent à contrer.



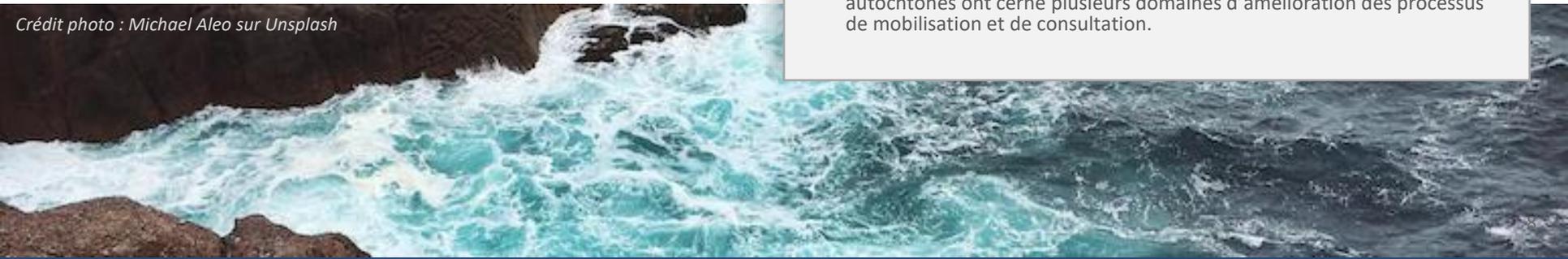
⁴ Les perturbations physiques désignent les impacts de la présence de navires ou d'humains à proximité immédiate des baleines, qui peuvent avoir une incidence sur leur survie (interruption de l'alimentation, qui se répercute sur l'apport énergétique; modification des comportements de socialisation et de reproduction; etc.).

Constatations de l'évaluation

Conception et mise en œuvre

Principales constatations :

- Les ministères et organismes partenaires disposent des outils réglementaires nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs rôles. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les initiatives financées relatives aux outils législatifs et réglementaires; toutefois, il reste des lacunes et des défis à relever.
- Les activités financées à l'appui de la protection et du rétablissement des espèces ciblées étaient bien harmonisées avec les programmes, les priorités et les mandats des ministères et organismes partenaires, ainsi qu'avec les lignes directrices et les pratiques internationales d'autres administrations.
- Certains aspects liés à la gouvernance des activités relatives aux baleines ont été considérés comme réussis, bien que certaines possibilités d'amélioration aient été cernées.
- Les ministères et organismes partenaires ont entrepris un nombre important d'activités à l'appui de la protection et du rétablissement des espèces de baleines ciblées, dont bon nombre ont été mises en œuvre comme prévu. Les mesures et les activités ont été planifiées à l'aide d'une stratégie adaptative, qui a permis d'ajuster les activités en fonction de conseils judicieux, de données scientifiques et de la contribution des groupes et des communautés autochtones ainsi que des intervenants.
- Les ministères et organismes partenaires ont fait face à certains défis au cours de la mise en œuvre, notamment en ce qui a trait à la COVID-19 et à la capacité, ce qui a eu une incidence sur la mise en œuvre de certaines activités prévues.
- Les trois espèces de baleines ciblées sont importantes pour les cultures et les communautés autochtones, ainsi que les écosystèmes dont elles dépendent. Les ministères et organismes partenaires ont mis en place des processus pour faire participer les communautés et groupes autochtones aux programmes relatifs aux baleines; toutefois, leur degré de participation à ces processus variait. Les communautés et groupes autochtones ont cerné plusieurs domaines d'amélioration des processus de mobilisation et de consultation.



Outils législatifs et réglementaires pour la protection et le rétablissement des baleines

Les ministères et organismes partenaires disposent des outils réglementaires nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs rôles. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les initiatives financées relatives aux outils législatifs et réglementaires; toutefois, il reste des lacunes et des défis à relever.

Lois habilitantes, règlements et accords

Les ministères et organismes partenaires sont régis par plusieurs lois et leurs règlements, qui leur donnent le pouvoir de mettre en œuvre diverses mesures qui profitent directement ou indirectement aux espèces de baleines en voie de disparition, notamment :

- *Loi sur les pêches*;
- *Loi sur les océans*;
- *Loi sur les espèces en péril*;
- *Loi sur les parcs nationaux du Canada*;
- *Loi sur le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent*;
- *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*;
- *Loi sur les espèces sauvages au Canada*;
- *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*;
- *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (LMMC)*.

Les règlements découlant de ces lois, comme le *Règlement sur les mammifères marins* (RMM) et le *Règlement sur certaines substances toxiques interdites*, comprennent également des interdictions et des dispositions importantes (voir de plus amples renseignements sur les lois à l'annexe D).

Plusieurs de ces lois contiennent des dispositions relatives à la protection de certaines aires marines à des fins de conservation, en particulier des zones d'importance écologique, des aires marines protégées, des aires marines nationales de conservation, des habitats essentiels et des réserves nationales de faune en milieu marin. Les lois prévoient également un certain nombre de mesures d'urgence qui peuvent être mises en œuvre lorsque des mesures immédiates sont nécessaires pour assurer la protection des baleines (voir l'encadré).



Mesures d'urgence disponibles pour la protection des baleines en voie de disparition

Loi sur les pêches : arrêtés de gestion des pêches pour parer rapidement à des menaces pesant sur la gestion et la surveillance judicieuses des pêches, et sur la conservation et la protection du poisson. Les arrêtés peuvent interdire ou limiter la pêche ou l'utilisation de certains engins, ou imposer d'autres exigences.

Loi sur les océans : établissement d'urgence de zones de protection marines provisoires, si une ressource ou un habitat marin est susceptible d'être menacé.

Loi sur les espèces en péril : décrets d'urgence visant à protéger les espèces dont la survie ou le rétablissement sont menacés de façon imminente; peuvent désigner l'habitat essentiel et inclure des interdictions ou des mesures requises pour protéger l'espèce et son habitat.

Loi sur les espèces sauvages au Canada : permet au ministre de prendre les mesures jugées nécessaires pour assurer la protection des espèces sauvages menacées d'extinction.

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : arrêtés d'urgence prévoyant des mesures immédiates pour protéger l'environnement ou la santé humaine lorsqu'une substance est ou pourrait être toxique et qu'elle ne figure pas sur la Liste des substances toxiques ou qu'elle figure sur la liste et n'est pas adéquatement réglementée.

Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada : arrêtés d'urgence, à titre d'outil de réglementation temporaire, si des mesures immédiates sont nécessaires pour faire face à un risque direct ou indirect pour la sécurité maritime ou l'environnement.

De plus, le Canada est assujéti à des lois et à des accords internationaux, qui comprennent également les pouvoirs et obligations pertinents, notamment la Convention sur la diversité biologique (1996)⁵, l'Accord pour la protection des espèces en péril⁶ et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer⁷.

⁵ Voir : <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>

⁶ Voir : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/species-risk-act-accord-funding/protection-federal-provincial-territorial-accord.html>

⁷ Voir : https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf

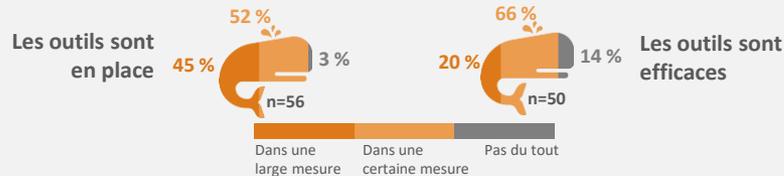


Outils législatifs et réglementaires pour la protection et le rétablissement des baleines (suite)

Caractère suffisant des lois, des règlements et des accords

Les lois et les règlements fournissent le cadre législatif nécessaire pour assurer la protection et le rétablissement des espèces de baleines en voie de disparition. Les dispositions portent sur les diverses menaces qui pèsent sur les baleines, et les personnes interrogées et les répondants au sondage étaient d'avis que les outils réglementaires et les pouvoirs nécessaires pour appuyer la mise en application des mesures relatives aux baleines étaient en place et, dans l'ensemble, efficaces.

Les répondants au sondage interne étaient d'avis que les outils réglementaires nécessaires sont en place et sont, dans l'ensemble, efficaces.



Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la mise en œuvre des activités financées relatives aux outils législatifs et réglementaires.

- Le *Règlement sur les mammifères marins* a été modifié en 2018 pour s'appliquer à la conservation et à la protection des mammifères marins, en prévoyant de nouvelles distances d'approche minimales pour les baleines, en mettant en œuvre la déclaration obligatoire des interactions et en clarifiant la définition des perturbations.
- Des amendements ont été apportés à la *LMMC de 2001* en 2018, permettant au gouvernement de réglementer pour des raisons environnementales et donnant au ministre de TC le pouvoir de prendre des arrêtés d'urgence si des mesures immédiates sont nécessaires pour faire face à des menaces pesant sur la sécurité maritime ou le milieu marin.
- Les modifications proposées au *Règlement sur certaines substances toxiques interdites* pour ajouter ou restreindre davantage sept contaminants nocifs pour les baleines ont été publiées aux fins de commentaires.

Défis et lacunes

Certains défis et lacunes législatifs et réglementaires ont été cernés.

- Il n'existe aucun règlement exhaustif relatif aux activités d'observation des baleines par bateau, à l'exception des distances d'approche minimales, de l'Entente d'observation durable des baleines et du régime de délivrance de permis (tous deux concernant spécifiquement les épaulards résidents du sud), qui sont inclus dans les arrêtés d'urgence annuels relatifs aux épaulards résidents du sud pris par le ministre des Transports en vertu de la *LMMC de 2001*.
- Il est difficile de produire des preuves suffisantes du non-respect des distances d'approche.
- Les arrêtés d'urgence pris en vertu de la *LMMC de 2001* sont considérés comme un mécanisme très efficace; toutefois, il s'agit d'une solution temporaire à court terme qui comporte certaines limites sur les plans de la prévention et de la durabilité. La mise en œuvre d'autres outils, comme les aires marines protégées, prend beaucoup de temps, créant une lacune à moyen terme. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué qu'un processus réglementaire permanent est nécessaire.
- L'application de la loi repose en grande partie sur les données des transpondeurs du système d'identification automatique (SIA) pour fournir des renseignements sur l'identité, la vitesse et la direction des navires. Cependant, de nombreux navires ne sont pas tenus par la réglementation d'avoir à bord des transpondeurs du SIA (p. ex. les embarcations de moins de 13 m de longueur), ce qui rend la mise en application plus difficile.
- Certains règlements limitent la capacité de mettre en œuvre des fermetures de zones de pêche au moyen d'ordonnances modificatives (p. ex. les Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones). De plus, certains règlements actuels sur la pêche d'autres espèces peuvent nuire à la progression de certaines mesures, comme les engins de pêche à cordage à la demande.
- Certains outils et règlements (p. ex. les zones sanctuaires provisoires) relèvent de la compétence de TC. Le personnel de PC et du MPO peut seulement fournir des avertissements, documenter la non-conformité et signaler les infractions à TC. Cela crée des défis et exige beaucoup d'efforts et de coordination de la part du personnel chargé d'appliquer les règlements d'autres ministères⁸.
- La conformité aux lignes directrices élaborées pour contrer les menaces liées aux contaminants est volontaire, à moins que ces lignes directrices ne deviennent des règlements. Cependant, la mise en œuvre d'un règlement est un processus en plusieurs étapes qui prend habituellement plusieurs années. De plus, il est souvent difficile d'identifier la source de contamination et d'attribuer la faute aux problèmes de contaminants.

⁸ Par exemple, sur la côte du Pacifique, TC est responsable de la surveillance réglementaire des arrêtés d'urgence pris en vertu de la *LMMC de 2001*, mais il n'a pas de présence sur le terrain. Les agents des pêches du MPO sont désignés en vertu de la *LMMC de 2001* pour aider aux inspections, mais il n'ont ni financement, ni formation, ni outils, ni pouvoir pour appliquer les recommandations formulées (p. ex. les restrictions de vitesse des navires). Les gardes de parc de PC sont des agents des pêches désignés et sont désignés en vertu de la *LMMC de 2001* pour aider aux inspections, et PC a reçu un financement pour soutenir la présence des gardes de parc dans les eaux des parcs nationaux. Cependant, les gardes de parc n'ont pas non plus le pouvoir d'appliquer les recommandations faites en vertu de la législation de TC. Les agents des pêches et les gardes de parc peuvent avertir et signaler à TC, mais TC doit donner suite aux actions.



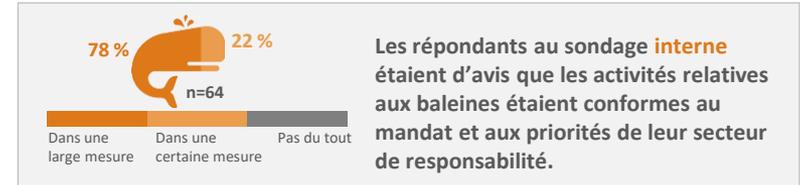
Harmonisation avec les mandats, les priorités et les pratiques internationales

Les activités financées à l'appui de la protection et du rétablissement des espèces ciblées étaient bien harmonisées avec les programmes, les priorités et les mandats des ministères et organismes partenaires, ainsi qu'avec les lignes directrices et les pratiques internationales d'autres administrations.

Harmonisation avec les programmes, les priorités et les mandats

Bon nombre des lois pertinentes régissant les ministères et organismes partenaires comprennent explicitement des responsabilités qui se rapportent directement aux initiatives relatives aux baleines.

- Selon la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique constitue la priorité du ministre en matière de gestion des parcs. La *Loi sur le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent* confère le pouvoir de prendre des règlements pour assurer la protection des écosystèmes et de tous leurs éléments dans le parc.
- En vertu de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, le ministre est responsable des aires marines de conservation, y compris de la vision écologique à long terme et de la protection des écosystèmes.
- La *Loi sur les espèces en péril* a été créée pour prévenir la disparition des espèces sauvages du Canada, permettre le rétablissement de celles qui, par suite de l'activité humaine, sont devenues des espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées, et favoriser la gestion des espèces préoccupantes pour éviter qu'elles ne deviennent des espèces en voie de disparition ou menacées. La Loi stipule que la responsabilité de la conservation de la faune au Canada est partagée entre les gouvernements du pays.
- La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* stipule que le ministre a l'obligation d'administrer la Loi de manière à protéger l'environnement.
- En vertu de la *Loi sur les pêches*, le ministre est responsable de l'application des dispositions relatives à la prévention de la pollution, qui interdisent le rejet de substances nocives dans des eaux où vivent des poissons (la définition de « poisson » comprend les baleines).
- La LMMC de 2001 stipule que le ministre a la responsabilité de protéger le milieu marin contre les dommages causés par les activités de navigation et de transport maritime.



De plus, les documents d'établissement des priorités du gouvernement indiquent clairement que la conservation en général, et celle des baleines en particulier, doit être une priorité. Cette indication est formulée le plus clairement dans l'annonce du budget de 2018 associée au financement de l'Initiative de protection des baleines, mais les budgets de 2021 et de 2022⁹ comprenaient également des annonces de financement pertinentes. De plus, les récentes lettres de mandat du MPO, de TC et d'ECCE comprenaient des directives visant à réduire les émissions dans le secteur maritime, à protéger les espèces et écosystèmes marins, à renforcer la recherche et la science marines et à conserver les aires marines.

Enfin, la réconciliation avec les peuples autochtones figure parmi les grandes priorités du gouvernement. Le gouvernement a intensifié ses efforts dans ce domaine ces dernières années, reconnaissant ses obligations constitutionnelles et issues de traités et, en 2021, adoptant la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Les récentes lettres de mandat ministérielles comprenaient des directives visant à tirer parti des progrès réalisés avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis ainsi que de la réconciliation avec les peuples autochtones. Reconnaisant l'importance des trois espèces de baleines ciblées pour les peuples autochtones, les initiatives relatives aux baleines prévoyaient du financement pour établir des partenariats avec les communautés et groupes autochtones et renforcer leur capacité à intervenir auprès des mammifères marins en détresse.

⁹ 2018 : <https://www.budget.gc.ca/2018/docs/plan/toc-tdm-fr.html>; 2021 : <https://www.budget.canada.ca/2021/report-rapport/toc-tdm-fr.html>; 2022 : <https://budget.gc.ca/2022/report-rapport/toc-tdm-fr.html>.



Harmonisation avec les mandats, les priorités et les pratiques internationales (suite)

Harmonisation avec les pratiques internationales

Les organismes internationaux (p. ex. la Commission baleinière internationale, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture) n'ont pas de normes ou de pratiques reconnues concernant les menaces visées par les initiatives relatives aux baleines. Ils ont plutôt publié des lignes directrices générales sur divers enjeux liés à la protection et au rétablissement des baleines, y compris l'intervention en cas d'empêchement de grandes baleines, la prévention et la réduction des prises accessoires de mammifères marins et l'observation des baleines.



Les répondants au sondage externe ont indiqué que le Canada est un chef de file dans de nombreuses pratiques relatives à la protection et au rétablissement des baleines, dont la surveillance acoustique, et en particulier en ce qui concerne le bruit sous-marin causé par les navires dans le cadre du programme Amélioration de l'observation et de l'habitat des cétacés (programme ECHO [Enhancing Cetacean Habitat and Observation]) (voir page 28). Le Canada contribue également à l'élaboration de lignes directrices de l'Organisation maritime internationale pour la réduction du bruit sous-marin causé par la navigation commerciale afin de contrer les effets négatifs sur la vie marine, et demeure un chef de file pour ce qui touche le désempêchement des grandes baleines et la mise en œuvre continue de fermetures dynamiques des pêches pour atténuer les principales menaces pesant sur le rétablissement des baleines. Les répondants ont donné quelques exemples où le Canada s'aligne sur les pratiques d'autres administrations.

- Les mesures prises par le Canada pour surveiller et réduire les contaminants (p. ex. l'Outil d'inventaire des polluants affectant les baleines et leurs proies [OIPABP], les mesures de rétablissement prévues dans le Plan d'action pour les épaulards résidents du sud) sont harmonisées avec des pratiques et objectifs similaires aux États-Unis. Il convient de souligner que le protocole en cours de préparation pour l'élaboration de lignes directrices sur la qualité de l'environnement en vue d'assurer la protection des grands mammifères marins est le premier à l'échelle internationale.

- Le Canada a établi un partenariat avec les États-Unis dans le cadre des directives Respectez les baleines¹⁰ pour adopter des mesures et des actions de communication harmonisées sur la côte du Pacifique. Les deux pays exploitent un réseau d'intervention régional composé de partenaires gouvernementaux, d'organismes de conservation et de partenaires autochtones qui veillent à ce que les experts appuient des interventions sécuritaires et efficaces.
- Les méthodes du Canada visant à protéger la baleine noire de l'Atlantique Nord, y compris les réductions de vitesse obligatoires, les fermetures de pêches et les engins de pêche sans danger pour les baleines, sont harmonisées avec les pratiques similaires américaines.

Cependant, des intervenants externes ont fait remarquer que d'autres pratiques internationales pourraient guider les futurs programmes relatifs aux baleines au Canada.

- Permis d'**observation des baleines** et réglementation pour les épaulards résidents du sud dans l'État de Washington et programme volontaire de reconnaissance de l'observation des baleines WhaleSENSE.
- Mesures de gestion de la **disponibilité des proies** aux États-Unis, y compris le marquage de masse des poissons d'écloserie, l'augmentation de la production d'écloserie et le prélèvement des pinnipèdes (mammifères aquatiques carnivores comme les phoques et les morses).
- Élaboration de seuils de **bruit anthropique** (c.-à-d. causé par l'activité humaine) par la directive-cadre de la stratégie marine européenne.

Autres pratiques notables dans d'autres administrations

- La National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) a créé une « bibliothèque des engins de pêche », où elle héberge des dizaines de systèmes à la demande produits par différents fabricants. Les pêcheurs et les chercheurs peuvent emprunter un engin pour le mettre à l'essai et, en retour, fournir des renseignements sur son fonctionnement, les problèmes rencontrés et des suggestions d'amélioration.
- Pour lutter contre les collisions avec les navires, les États-Unis ont recours à un certain nombre de pratiques, y compris la réduction volontaire de la vitesse dans le cadre du programme Blue Whales Blue Skies et l'alerte de la présence de baleines¹¹.

¹⁰ Pour en savoir plus sur Respectez les baleines, consultez le site : <https://www.bewhalewise.org>.

¹¹ Réduction volontaire de la vitesse dans le cadre du programme Blue Whale Blue Skies sur la côte de la Californie – voir le site : <https://www.bluewhalesblueskies.org/>. Pour en savoir plus sur les alertes de la présence de baleines, voir le site : <https://whale-alert.io>.



Gouvernance des initiatives relatives aux baleines

Certains aspects liés à la gouvernance des activités relatives aux baleines ont été considérés comme réussis, bien que certaines possibilités d'amélioration aient été cernées.

Gouvernance interministérielle des initiatives relatives aux baleines

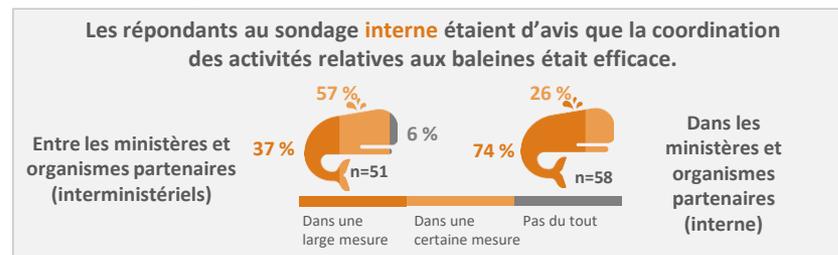
Bien que la gouvernance n'était pas un élément clé de la portée¹², l'évaluation a examiné la gouvernance interministérielle à l'aide d'une approche prospective en vue de déterminer les leçons retenues pour l'avenir.

La mise en œuvre des activités relatives aux baleines est guidée par le Comité interministériel des sous-ministres adjoints (SMA) sur les baleines, composé des SMA des quatre ministères et organismes partenaires, ainsi que de représentants d'autres ministères concernés, au besoin. Le rôle du Comité consiste notamment à maintenir un suivi, à fournir une orientation stratégique et à faciliter la coordination entre les ministères et l'harmonisation avec d'autres priorités fédérales, comme la réconciliation avec les peuples autochtones et le développement énergétique. Le Comité relève du Comité des sous-ministres du PPO, dont il suit les directives pour assurer la coordination pangouvernementale et l'harmonisation avec les priorités du gouvernement au niveau le plus élevé. Les activités sont également appuyées par plusieurs groupes de travail techniques sur divers sujets, ainsi que par d'autres forums de collaboration travaillant sur la conservation des baleines.

Il a été difficile de déterminer les structures de gouvernance interministérielles pour les initiatives relatives aux baleines car de nombreux comités et groupes de travail ont été mentionnés dans les entrevues et les documents. Toutefois, la structure n'est pas clairement décrite dans la documentation des programmes. En outre :

- certains comités ont un mandat et se réunissent régulièrement; d'autres n'ont pas de mandat et il n'était pas toujours clair si le comité se réunissait régulièrement;
- certains comités ont une portée nationale, d'autres, une portée régionale;
- certains comités s'intéressent à une seule espèce, à un seul sujet, à une seule menace ou à un seul ministère.

Malgré la complexité et les défis liés à la gouvernance, dans l'ensemble, la coordination des activités relatives aux baleines semblait efficace. Les répondants au sondage interne étaient positifs au sujet de la coordination de la mise en œuvre de ces activités, particulièrement dans leur propre ministère ou organisme partenaire.



Les répondants au sondage interne ont relevé une certaine complexité et certains aspects de la gouvernance interministérielle qui pourraient être simplifiés, comme la clarification du leadership, des rôles et responsabilités et de la documentation de certaines activités. Le fait que les enveloppes de financement pour les activités relatives aux baleines s'ajoutaient au financement préexistant a pu contribuer aux défis liés à la gouvernance, à la planification et à l'intégration interministérielles.

Les répondants au sondage interne estimaient que les possibilités de collaboration dans les ministères et organismes partenaires facilitaient la réussite. De plus, les groupes de travail techniques semblent avoir bien fonctionné, particulièrement pour les épaulards résidents du sud.



L'annexe C donne des renseignements précis sur la coordination et la collaboration liées aux quatre activités examinées de manière approfondie.

¹² La gouvernance interne dans chaque ministère et organisme partenaire n'a pas été mentionnée comme un sujet de préoccupation pour l'évaluation pendant la phase de planification.



Mise en œuvre des activités

Les ministères et organismes partenaires ont entrepris un nombre important d'activités à l'appui de la protection et du rétablissement des espèces de baleines ciblées, dont bon nombre ont été mises en œuvre comme prévu (c.-à-d. dans les délais et dans les limites des ressources affectées). Les mesures et les activités ont été planifiées à l'aide d'une stratégie adaptative, qui a permis d'ajuster les activités en fonction de conseils judicieux, de données scientifiques et de la contribution des groupes et des communautés autochtones ainsi que des intervenants.

Activités menées dans le cadre des initiatives relatives aux baleines

Les quatre ministères et organismes partenaires ont mis en œuvre un certain nombre d'activités, qui ont été regroupées en quatre catégories aux fins de l'évaluation.

Recherche et surveillance

Objectif : Surveiller les menaces et suivre la présence, les déplacements et les activités des espèces de baleines ciblées afin de fournir de l'information à l'appui des décisions de gestion, des contrôles réglementaires et des lignes directrices; mettre au point des technologies à l'appui de ces activités.

Activités

- Des relevés aériens ont été effectués pour détecter les baleines.
- Installation de stations d'écoute sous-marines, de planeurs, d'hydrophones et de bouées Viking.
- Recherche et surveillance de diverses menaces pesant sur les bélugas de l'estuaire du Saint-Laurent, les épaulards résidents du sud et les baleines noires de l'Atlantique Nord (p. ex. contaminants préoccupants, disponibilité des proies, perturbations acoustiques, effets du développement et autres causes potentielles et réelles de mortalité).
- Recherche de solutions novatrices pour les engins de pêche, la détection et la surveillance des baleines et la réduction du bruit sous-marin.

Partenariats externes, sensibilisation et éducation

Objectif : Établir des partenariats pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de protection et de rétablissement des baleines et mener des activités de sensibilisation et d'éducation pour accroître la sensibilisation et promouvoir des changements de comportement.

Activités

- Collaboration avec des communautés et groupes autochtones.
- Mise en place de partenariats avec divers groupes, notamment d'autres ministères, d'autres ordres de gouvernement et le secteur privé.
- Coordination et partenariat avec des instituts de recherche, des organisations non gouvernementales et des organisations internationales.
- Réalisation d'activités de sensibilisation et d'éducation du public pour faire connaître l'importance des mesures de rétablissement.

Mesures de gestion et d'atténuation

Objectif : Mettre en œuvre des mesures de gestion ciblées pour atténuer les impacts et prévenir les menaces pour les baleines et leurs sources de nourriture.

Activités

- Mise en œuvre de mesures telles que des fermetures de pêches par zone, des zones de ralentissement, des zones sanctuaires provisoires, des distances d'approche des navires, des zones d'évitement volontaire de pêche et des exigences de marquage des engins de pêche.
- Étude de la faisabilité d'utiliser de nouvelles technologies de pêche (p. ex. engins sans cordage, maillons faibles) et mise en œuvre de la déclaration obligatoire des engins perdus et des interactions entre les navires ou les engins de pêche et les mammifères marins.
- Activités d'intervention auprès des mammifères marins en détresse (p. ex. désespèlement).

Conformité et application de la loi

Objectif : Assurer la conformité et la mise en application pour faire respecter les mesures de gestion.

Activités

- Vérification de la conformité aux mesures de gestion et conduite d'activités d'application de la loi.
- Patrouilles et surveillance (aériennes, sur l'eau).
- Avertissements, avis et pénalités émis en cas de non-conformité; poursuites, s'il y a lieu.
- Évaluations du renseignement pour appuyer et améliorer les activités de mise en application.

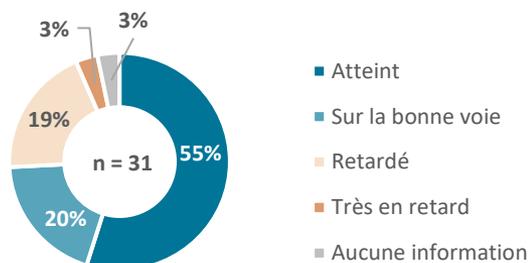
Mise en œuvre des activités (suite)

État de la mise en œuvre

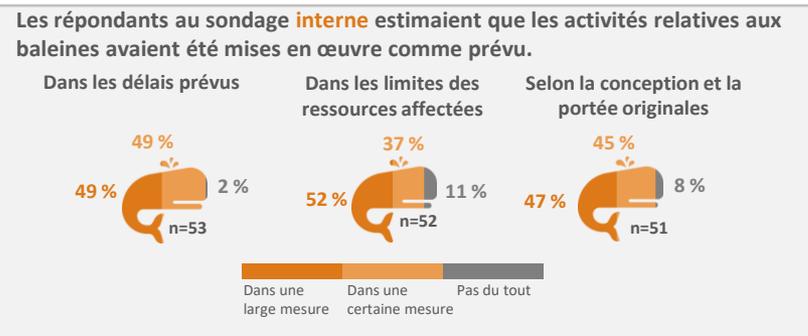
Les données du tableau de bord du programme sur les jalons clés de la mise en œuvre pour les initiatives relatives aux baleines et aux épaulards résidents du sud¹³ ont montré que les activités financées ont été en grande partie mises en œuvre dans les délais et dans les limites des ressources affectées (figure 2). Sur 31 jalons :

- 75 % (n=23) de tous les jalons ont été franchis ou sont en voie de l'être.
- 22 % (n=7) des jalons ont été retardés, bon nombre des retards étant attribuables à la pandémie de COVID-19.

Figure 2 : Pourcentage des jalons clés de la mise en œuvre qui ont été atteints, qui sont sur la bonne voie ou qui ont été retardés¹⁴



Parmi les jalons qui ont été retardés, le plus notable a été l'achat et la remise à neuf d'un aéronef pour la surveillance des baleines, qui était prévu pour 2020, mais qui a été retardé jusqu'en mars 2023, en grande partie en raison de difficultés contractuelles et de problèmes de chaîne d'approvisionnement. Les plans de gestion du bruit sous-marin ont également été retardés en raison de la nécessité d'effectuer des essais supplémentaires pour déterminer les paramètres les plus appropriés pour les cibles de réduction du bruit afin d'orienter l'élaboration des plans. De plus, les délais initiaux pour les activités d'élaboration conjointe avec les communautés et groupes autochtones ont également été jugés trop courts, en plus d'être touchés par la pandémie.



Écarts par rapport aux plans initiaux

Lorsque les initiatives relatives aux baleines ont été lancées, on ne savait pas exactement quelles activités et mesures seraient nécessaires. Par conséquent, le financement était suffisamment souple pour permettre des ajustements fondés sur des conseils judicieux, des données scientifiques solides, la surveillance et la rétroaction des intervenants et des partenaires. Néanmoins, l'évaluation n'a pas révélé d'écarts importants par rapport aux activités et aux délais prévus.

- De nombreuses activités ont été mises en œuvre plus tôt que prévu (p. ex. zones de ralentissement et mobilisation connexe pour la baleine noire de l'Atlantique Nord, contrats pour appuyer les partenaires du programme d'intervention auprès des mammifères marins, création de groupes de travail techniques pour les épaulards résidents du sud).
- Les progrès ont été plus importants en ce qui concerne la génération de connaissances pour la baleine noire de l'Atlantique Nord. Au départ, on disposait de moins de données scientifiques initiales pour cette espèce et le besoin de générer des données était donc plus grand. Par comparaison, des activités relatives aux épaulards résidents du sud et aux bélugas de l'estuaire du Saint-Laurent avaient déjà bénéficié d'autres sources de financement.
- Certaines mesures de gestion ont également été mises en œuvre de façon dynamique, à la suite d'une surveillance active par les patrouilles aériennes, les hydrophones et les planeurs, les données du SIA sur les déplacements des navires et d'autres sources.

¹³ Les extraits du PPO et du TMX relatifs aux baleines n'ont pas été inclus dans cette analyse. Cependant, d'après l'analyse des données sur le rendement, la plupart des résultats attendus ont été atteints comme prévu, sauf la finalisation des produits scientifiques sur l'efficacité des mesures d'atténuation du bruit, parce qu'il faut davantage de modélisation et d'analyse; les travaux vont se poursuivre en 2023.

¹⁴ Cette analyse est fondée sur des hypothèses éclairées en raison du manque de clarté quant à l'état officiel d'achèvement des données disponibles.

Problèmes de mise en œuvre

Les ministères et organismes partenaires ont fait face à certains défis au cours de la mise en œuvre, notamment en ce qui a trait à la COVID-19 et à la capacité, ce qui a eu une incidence sur la mise en œuvre de certaines activités prévues.

Problèmes de mise en œuvre des activités

Les ministères et organismes partenaires ont été confrontés à des défis qui ont nui à leur capacité d'exécuter certaines activités. Dans certains cas, ils ont été en mesure de s'adapter à ces défis et de les atténuer, mais d'autres étaient hors de leur contrôle et ont eu une incidence sur la réalisation de certaines activités.

Répercussions liées à la COVID-19

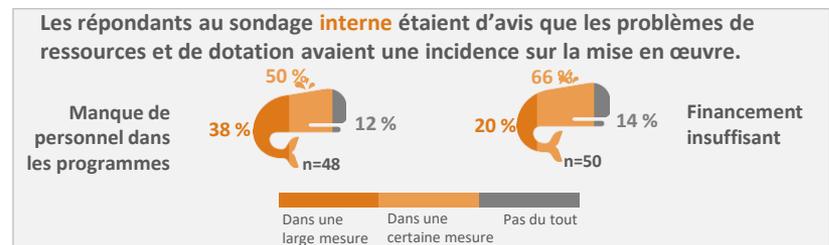
- Une partie du travail sur le terrain et de la collecte de données prévus par les ministères et organismes partenaires a été retardée en raison de l'incapacité de se déplacer; en outre, l'utilisation de laboratoires pour les tests de dépistage de la COVID-19 a limité l'espace disponible pour les analyses relatives aux baleines.
- Certaines des nouvelles technologies de détection des baleines noires de l'Atlantique Nord en temps réel n'ont pas pu être mises à l'essai comme prévu. Pour atténuer ce problème, l'équipement a été mis à l'essai dans des zones où il n'y avait pas de baleine noire de l'Atlantique Nord, en utilisant des sons fabriqués comme substituts aux appels de baleines, ce qui n'était pas idéal.
- L'interprétation en personne dans les parcs nationaux était limitée, ce qui s'est répercuté sur la mise en œuvre des programmes d'éducation sur les épaulards résidents du sud, y compris les rassemblements pour la mobilisation et l'apprentissage. De plus, des échéances ont dû être repoussées pour pouvoir intégrer le contenu des Premières Nations dans les panneaux d'interprétation.
- La pandémie a eu une incidence sur le personnel de l'atelier de remise à neuf, ce qui a retardé davantage la modernisation de certains équipements, comme l'avion Dash 8 de TC.



Voir certains problèmes et facteurs qui ont eu une incidence sur les quatre activités examinées de manière approfondie à l'annexe C.

Impacts liés à la capacité

Les investissements importants réalisés pour soutenir les baleines en voie de disparition ont permis aux ministères et organismes partenaires de mettre en œuvre des activités relatives à la protection et au rétablissement des baleines. Cependant, il était évident que des défis en matière de ressources et de dotation demeuraient.



Ces problèmes ont eu de nombreuses répercussions.

- De nombreux secteurs des programmes (p. ex. la gestion des pêches, l'application de la loi, la sensibilisation et l'éducation, les communications, les politiques, les sciences) ont dû utiliser le financement d'autres secteurs de programme (p. ex. le PPO) ou gérer le financement en fonction des risques.
- Lorsqu'il n'était pas possible de réaffecter des fonds supplémentaires à des activités relatives aux baleines, le travail était réduit ou limité aux plus grandes priorités.
- La constitution d'une expertise interne a été un défi, qui a été partiellement résolu par l'expertise des groupes de travail techniques.
- Des ressources n'ont pas été affectées aux fonctions administratives et de secrétariat, ce qui a entraîné des problèmes de coordination et de production de rapports. Cela a également eu une incidence sur d'autres activités (p. ex. des experts en la matière ont dû interrompre leur travail attiré pour remplir ce rôle).

Les limites de la disponibilité des navires de la GCC ont également entraîné des retards et des reports pour certains travaux prévus par le MPO sur le terrain pour la baleine noire de l'Atlantique Nord, et ont réduit la portée des travaux pour les évaluations de l'impact sonore des navires.

Participation autochtone aux programmes sur les baleines

Les trois espèces de baleines ciblées sont importantes pour les cultures et les communautés autochtones, ainsi que les écosystèmes dont elles dépendent. Les ministères et organismes partenaires ont mis en place des processus pour faire participer les communautés et groupes autochtones aux programmes relatifs aux baleines; toutefois, leur degré de participation à ces processus variait. Les communautés et groupes autochtones ont cerné plusieurs domaines d'amélioration des processus de mobilisation et de consultation.

Importance des baleines pour les peuples autochtones

Les Premières Nations de la côte du Pacifique et les représentants des groupes autochtones de la côte de l'Atlantique ont expliqué l'importance des baleines pour leurs cultures, leurs communautés et l'ensemble de l'écosystème marin.

Sur la côte du Pacifique, certaines Premières Nations ont décrit leurs liens spirituels avec les épaulards résidents du sud et ont affirmé qu'elles les considéraient comme des parents. D'autres ont dit que les baleines occupent une place importante dans leurs chants, leurs traditions orales, leur art et leurs cérémonies. Les représentants se sont dits très préoccupés par la santé et le rétablissement des épaulards résidents du sud et ont convenu que la protection de l'espèce était une priorité étant donné le rôle essentiel qu'elle joue dans leur identité culturelle et la santé de l'écosystème.

« Traditionnellement, ils sont appelés « Blackfish ». Ils sont la manifestation de la santé des eaux. Ce sont des êtres puissants dont l'esprit compte plus que tout développement, toute richesse imaginaire, toute illusion de pouvoir et de domination sur la nature... De toutes les espèces marines, ils ont certains des liens les plus étroits avec [nous]. »



« Le Peuple et la baleine noire de l'Atlantique Nord ont un lien puissant. Les baleines noires de l'Atlantique Nord étaient considérées comme les maîtres de la vie dans la mer, et elles font partie des légendes et des histoires des Premières Nations. Le Peuple ne définit pas de hiérarchie entre les créatures vivantes, mais la baleine noire de l'Atlantique Nord a une signification culturelle pour le Peuple de la région. »

« Le béluga est une espèce forte... [et] une espèce importante pour la communauté. Les gens adorent observer les mammifères marins, et le béluga est particulièrement important. »



Participation autochtone aux programmes sur les baleines (suite)

Attentes en matière de mobilisation et de consultation

Au début des initiatives relatives aux baleines, les communautés et groupes autochtones ont recommandé au gouvernement de définir clairement les processus de mobilisation et de consultation et de prévoir un vaste dialogue bilatéral et une large représentation des points de vue.

Les communautés et groupes autochtones ont également demandé un partage rapide et transparent de l'information afin d'étayer la prise de décision conjointe et de veiller à ce que les mesures mises en place soient justifiables. De plus, ils voulaient être mobilisés tôt dans le processus afin d'avoir le temps d'intégrer leurs commentaires à la prise de décision finale. Enfin, ils ont demandé un financement dédié et non concurrentiel pour les aider à participer de manière continue et significative aux efforts de protection et de rétablissement des baleines.

Approches de mobilisation

Les processus de mobilisation et de consultation du gouvernement auprès des communautés et groupes autochtones variaient selon la région. Sur la côte du Pacifique, des contacts ont été pris avec les 37 Premières Nations qui pouvaient être touchées par les mesures provisoires annuelles relatives aux épaulards résidents du sud pour discuter de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures annuelles (voir à l'annexe B l'étude de cas complète sur la participation autochtone à l'Initiative de protection de l'épaulard résident du sud).

Les méthodes de mobilisation et de consultation des Nations variaient d'une année à l'autre, avec des indications que des améliorations avaient été apportées en fonction de leurs commentaires. Par exemple, dans la région du Pacifique, un processus multi-nations de niveaux 1 et 2 (voir l'encadré) a été établi à la suite des commentaires des Nations et pour compléter le processus de consultation officiel. L'ampleur de la participation aux processus dépendait de plusieurs facteurs propres à chaque Nation, notamment :

- l'importance spirituelle et culturelle de l'épaulard résident du sud pour son peuple;
- la mesure dans laquelle son territoire marin chevauchait la portée géographique des mesures de gestion;
- ses priorités communautaires;
- sa capacité à participer aux activités de mobilisation.

La mobilisation et la consultation au Québec et dans le Canada atlantique étaient plus limitées et ponctuelles que l'approche utilisée dans la région du Pacifique. Certains exemples d'activités de mobilisation ont été fournis (p. ex. participation à des discussions sur les mesures et les activités concernant la baleine noire de l'Atlantique Nord, participation à l'élaboration et à la diffusion de matériel éducatif).

Les représentants de la côte de l'Atlantique ont fait remarquer que les communautés et groupes autochtones semblaient amorcer la mobilisation plutôt que d'être invités aux tables existantes par les ministères et organismes partenaires (p. ex. en demandant des sièges aux groupes de travail). Les représentants ont également indiqué que les pêcheurs autochtones doivent continuer de participer aux discussions sur les engins fantômes et la prévention des empêtements.

Les ministères et organismes partenaires ont souligné que la mobilisation au sujet des baleines ne semblait pas présenter un grand intérêt au départ, car lorsqu'ils ont tenté de consulter les communautés et groupes autochtones du Québec et du Canada atlantique, leurs efforts n'ont pas toujours été couronnés de succès. Par exemple, lorsque des zones ont été restreintes pour tous les navires, TC a tenté de discuter avec les pêcheurs autochtones, mais aucun n'a répondu. Les ministères et organismes partenaires ont noté que, plus récemment, l'intérêt semble augmenter.

Processus multi-nations de niveaux 1 et 2 relatif aux épaulards résidents du sud

À la fin de 2020, un processus multi-nations de niveaux 1 et 2 a été élaboré, et la première réunion a eu lieu au printemps 2021. Les réunions étaient animées par un consultant autochtone et guidées par un cadre de coopération et de collaboration élaboré conjointement pour les mesures de gestion des épaulards résidents du sud. Les réunions de niveau 1 étaient réservées aux Premières Nations seulement, et les représentants des ministères et organismes partenaires participaient à la table de niveau 2. Le but du processus était de faciliter le dialogue de nation à nation et de gouvernement du Canada à nation afin d'orienter l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de gestion de l'épaulard résident du sud avant la mobilisation des intervenants. Le processus a également soutenu l'échange d'information et facilité le lien avec d'autres processus du gouvernement du Canada pertinents pour le rétablissement des épaulards résidents du sud.



Participation autochtone aux programmes sur les baleines (suite)

Satisfaction à l'égard des processus de mobilisation et de consultation et possibilités d'amélioration

Le niveau de satisfaction à l'égard des processus de mobilisation et de consultation variait d'une communauté et d'un groupe autochtone à l'autre, et certains éléments donnaient à penser que les ministères et organismes partenaires ont tenté de répondre aux commentaires et aux préoccupations des Premières Nations sur la côte du Pacifique.

Chaque année, les communautés et groupes autochtones ont demandé aux ministères et organismes partenaires de les consulter efficacement et de les faire participer de façon significative aux programmes sur les baleines. Comme il est indiqué à la page précédente, le processus multi-nations de niveau 1 et 2 a été établi dans la région du Pacifique afin d'améliorer la mobilisation et de compléter le processus de consultation officiel. Bien que la table de niveau 1 ait été jugée utile pour certaines Nations en tant que tribune de discussions franches et efficaces entre les Premières Nations, la participation à la table de niveau 2 a varié selon la saison et a diminué d'une année à l'autre. Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer le faible taux de participation :

- un préavis insuffisant des réunions et un temps insuffisant pour avoir une discussion approfondie et significative;
- un manque de transparence sur la façon dont les commentaires antérieurs ont été inclus dans le processus décisionnel;
- un manque de soutien financier pour permettre aux Nations de participer au processus;
- le fait que le processus multi-nations ne respectait pas l'obligation de consulter du gouvernement. Par conséquent, certaines ont favorisé des discussions bilatérales plutôt que d'autres possibilités de mobilisation.

De plus, plusieurs Premières Nations n'approuvaient pas l'approche de consultation adoptée par les ministères et organismes partenaires et elles étaient nombreuses à estimer que les processus de mobilisation accordaient la priorité aux points de vue de l'industrie et qu'ils se déroulaient trop tard dans le processus d'examen annuel, uniquement une fois les décisions clés prises. Les Premières Nations ont demandé aux ministères et organismes partenaires de répondre à ces préoccupations afin d'établir une approche plus coopérative, d'améliorer la participation et d'assurer une plus grande représentation aux réunions.

Sur la côte de l'Atlantique, certains représentants ont exprimé leur satisfaction à l'égard de l'approche de mobilisation (p. ex. les invitations à participer étaient opportunes; les occasions de se rencontrer en tant que communautés et groupes autochtones sans les autres ont été appréciées). Cependant, certains souhaitaient avoir des occasions plus fréquentes de rencontrer d'autres partenaires pour discuter des programmes sur les baleines. L'équipe d'évaluation a constaté qu'il y avait très peu de forums où les communautés et groupes autochtones participaient aux discussions sur la protection et le rétablissement de la baleine noire de l'Atlantique Nord et du béluga de l'estuaire du Saint-Laurent. Certains représentants interrogés ont suggéré des améliorations des séances de mobilisation, notamment celle de s'écarter des séances d'information hautement techniques pour explorer des façons plus attrayantes et plus faciles à comprendre de faire participer les communautés et groupes autochtones et de mener des discussions riches et fructueuses.

Crédit photo : Page Facebook du MPO



Progrès dans la lutte contre les menaces

Principales constatations :

- La base de connaissances sur laquelle reposent les décisions en matière de protection et de rétablissement des baleines s'est considérablement enrichie par l'ajout de nouvelles données, suivi, savoir et science autochtones et activités de recherche scientifique sur les baleines.
- Il y a place à l'amélioration en ce qui concerne l'accessibilité, l'intégration et l'échange des données pour en faciliter l'utilisation. Les travaux de recherche et de surveillance entrepris dans les cinq dernières années ne répondent pas à tous les besoins d'information existants et nouveaux. Il y aura toujours des lacunes dans les données et l'information, et le processus visant à les combler est en cours.
- Bien qu'il soit tôt pour évaluer l'efficacité totale de certaines mesures, les activités financées pour appuyer la protection et le rétablissement des baleines ont été jugées appropriées pour obtenir des résultats.
- Des progrès ont été réalisés dans l'atténuation des risques pour les baleines. On a réalisé des progrès plus importants dans la réduction des empêtements et des collisions avec les navires que dans la lutte contre d'autres menaces (p. ex. disponibilité des proies, perturbations acoustiques et contaminants), qui nécessitent habituellement plus de temps. Toutefois, il reste du travail à faire dans des domaines comme la conformité et la mise en application, la portée des activités, les partenariats et la mobilisation, ainsi que la mesure de l'efficacité des mesures d'atténuation des menaces.
- Les communautés et groupes autochtones ont fait part de leurs recommandations et de leurs priorités concernant la protection et le rétablissement des baleines, notamment le travail en partenariat. L'harmonisation entre les priorités et les objectifs autochtones variait selon la menace, l'espèce et la région, et leurs points de vue sur l'efficacité des efforts de rétablissement étaient mitigés.

Mesurer les progrès réalisés dans la lutte contre les menaces

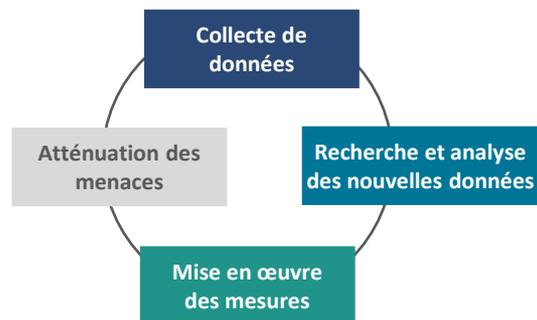
Comment les progrès ont été mesurés

L'évaluation portait sur la mesure dans laquelle des progrès ont été réalisés pour contrer les menaces qui pèsent sur les espèces ciblées. De nombreuses activités relatives aux baleines et financées depuis 2018 étaient principalement axées sur :

- Le suivi et la collecte de données afin d'établir des renseignements de référence sur les caractéristiques actuelles des habitats des baleines ou le niveau d'impact des menaces;
- les activités scientifiques visant à élargir la base de connaissances sur les risques liés aux baleines et sur les interventions possibles pour contrer ces risques;
- la mise à l'essai d'hypothèses et de nouvelles technologies pour faciliter la prise de décisions.

Plusieurs cycles de collecte, d'analyse et de mise à l'essai des données sont nécessaires avant que de solides avis scientifiques soient disponibles pour la prise de décisions sur les mesures. Par conséquent, bien que ces activités n'aient pas permis de réduire directement les impacts des menaces, elles ont été entreprises afin de recueillir les renseignements et les données nécessaires pour étayer et faciliter la mise en œuvre de mesures de gestion visant à atténuer les menaces pour les baleines.

Figure 3 : Cycle des résultats des activités relatives aux baleines



De ce fait, l'évaluation cherchait à comprendre dans quelle mesure de nouveaux renseignements étaient disponibles pour la prise de décisions, la mise en œuvre subséquente des mesures et si les mesures contribuaient à l'atténuation des menaces.

Limites des mesures

Un certain nombre de problèmes et de limites se posent pour déterminer la mesure dans laquelle des progrès ont été réalisés en matière de protection et de rétablissement des baleines, notamment :

- le manque de données de référence pour mesurer les progrès (en fait, de nombreuses activités financées visaient à établir ces bases de référence);
- les difficultés à définir des mesures de rendement qui permettraient d'évaluer avec exactitude l'atténuation des menaces, ainsi que les progrès considérables (p. ex. il n'existe pas de seuils établis de la gravité des menaces, la taille de la population des baleines ne permet pas de mesurer les résultats à long terme pour la santé et la vie des baleines, car de nombreux autres facteurs influent sur la population);
- il faudra peut-être de nombreuses années pour recueillir suffisamment de données pour déterminer et observer les progrès.

Autres facteurs à prendre en considération pour évaluer les progrès réalisés dans la lutte contre les menaces

- L'évolution des facteurs environnementaux (comme les conditions climatiques et océaniques) pourrait influencer sur l'habitat et le comportement des baleines d'une manière difficile à prévoir avec exactitude lorsque les mesures sont mises en œuvre, ce qui pourrait avoir une incidence sur l'efficacité prévue.
- La nature à long terme de la plupart des interventions et le long cycle biologique des espèces ciblées en termes de rétablissement.
- Les perturbations et autres menaces provenant de l'extérieur des eaux canadiennes.
- Les menaces qui ne peuvent pas être entièrement éliminées, mais seulement réduites à un niveau tolérable (p. ex. pollution, bruit des navires).
- Les contextes socio-économiques et culturels (les mesures ne doivent pas être évaluées isolément de leurs impacts sur l'économie canadienne ou sur les collectivités côtières).



Disponibilité de nouvelles informations et données

La base de connaissances sur laquelle reposent les décisions en matière de protection et de rétablissement des baleines s'est considérablement enrichie par l'ajout de nouvelles données, suivi, savoir et science autochtones et activités de recherche scientifique sur les baleines.

Collecte de données

Dans l'ensemble, il existe de solides preuves que de nouvelles données et informations sont disponibles pour étayer la prise de décisions à la suite des investissements, ce qui a entraîné une augmentation de la base de connaissances sur la protection et le rétablissement des baleines.

Les répondants aux sondages interne et externe estimaient qu'il y avait plus de données et d'information disponibles pour la prise de décisions.



Plus précisément, on dispose maintenant de plus de renseignements sur la détection des baleines. Des fonds ont été fournis pour la surveillance aérienne des baleines, qui est effectuée par plusieurs partenaires différents : le secteur des sciences du MPO, le programme de l'application des lois et de la surveillance aérienne des pêcheries (PALSAP) du secteur de la Conservation et Protection (C et P) du MPO, le programme national de surveillance aérienne (PNSA) de TC et les systèmes d'aéronefs télépilotes (SATP) de TC. Ensemble, entre 2018-2019 et 2021-2022, les partenaires ont déclaré 10 682 heures de surveillance aérienne consacrée aux baleines¹⁵.

Heures de surveillance aérienne consacrée à la détection des baleines.	Secteur des sciences du MPO	PALSAP du secteur de C et P du MPO	PNSA de TC	SATP de TC
10 682	5 446	3 557	1 509	170

La surveillance acoustique a également accru la disponibilité de l'information, y compris sur la détection des baleines et les niveaux de bruit des navires. La surveillance acoustique a été effectuée en déployant des stations de surveillance acoustique, des planeurs et des bouées Viking.

- 4 stations de surveillance acoustique, y compris une station d'écoute sous-marine dans le passage Boundary.
- 4 missions de déploiement de planeurs (à trois emplacements généraux pour un total de 376 jours en 2019, 2020 et 2021).
- 7 bouées Viking.

En plus des données sur la détection et le bruit, d'autres nouveaux renseignements sont disponibles : des données sur le comportement des baleines, des données sur le transit des navires, des données d'échantillonnage des contaminants, des rapports toxicologiques, des ensembles de données de photogrammétrie et des outils de suivi et de visualisation des données.

Sur la côte du Pacifique, la capacité de surveillance et de vérification de la détection des baleines en temps quasi réel n'a pas été financée dans le cadre des initiatives relatives aux baleines ou aux épaulards résidents du sud, de sorte que d'autres programmes ont été mis à profit et que le financement a été géré en fonction des risques pour répondre à ces besoins.



¹⁵ Avant les investissements, les baleines étaient détectées dans le cadre de la surveillance régulière (p. ex. activités du secteur de la C et P), mais pas systématiquement. Les initiatives relatives aux baleines ont fourni du financement pour appuyer la surveillance, en particulier pour la détection des baleines. Les heures déclarées comme ayant été consacrées aux baleines illustrent l'utilisation de ce financement; toutefois, elles peuvent ne pas refléter avec exactitude l'ensemble des efforts de surveillance aérienne axée sur la détection des baleines, puisque tous les vols le font encore, à titre de tâche principale ou secondaire (voir plus de contexte sur la surveillance aérienne des baleines à l'annexe C).

Disponibilité de nouvelles informations et données (suite)

Recherche et analyse des nouvelles données

L'examen des données sur le rendement a montré que la plupart des cibles pour les produits scientifiques ont été atteintes ou dépassées, à l'exception de quelques-unes qui étaient sur la bonne voie, mais qui nécessitaient plus de temps.

Entre 2018-2019 et 2021-2022, le Secrétariat canadien des avis scientifiques (SCAS)¹⁶ a publié un certain nombre de nouveaux avis et publications scientifiques sur les baleines.

14 Produits et avis scientifiques du SCAS.

9 Publications évaluées par des pairs sur les agents de stress et les impacts du transport maritime sur les espèces marines et leurs habitats.

41 Publications évaluées par des pairs sur les épaulards résidents du sud, les baleines noires de l'Atlantique Nord et les bélugas de l'estuaire du Saint-Laurent.

12 Rapports de données de surveillance sur les contaminants préoccupants dans les habitats des baleines.

Ces rapports portaient sur plusieurs domaines, notamment :

- l'élaboration d'avis scientifiques sur les écosystèmes marins applicables aux épaulards résidents du sud, aux baleines noires de l'Atlantique Nord, aux bélugas de l'estuaire du Saint-Laurent et à leurs proies;
- la mise à l'essai de nouvelles technologies de surveillance et de détection acoustiques ou aériennes, comme les hydrophones statiques, les systèmes en temps quasi réel, les planeurs et les systèmes d'aéronefs télépilotés;
- l'évaluation des effets des technologies de réduction et de l'atténuation du bruit des navires et des collisions avec les navires;
- la surveillance de la présence des contaminants et l'évaluation de leurs effets dans l'habitat des baleines.

Les résultats des sondages et des entrevues ont confirmé que, grâce aux activités de recherche et de surveillance, en général, le gouvernement du Canada est mieux placé pour prendre des mesures de protection fondées sur les connaissances et les preuves scientifiques. Les avis scientifiques et les études du SCAS ont été expressément reconnus comme étant essentiels à la prise de décisions; cependant, certaines études ont nécessité plus de temps et sont toujours en cours.

Exemples de domaines scientifiques où les connaissances ont beaucoup augmenté

- Meilleure compréhension (précision et exactitude) de l'habitat des épaulards résidents du sud (p. ex. détermination des zones de transit et de quête de nourriture importantes, des habitudes de migration), des habitats des poissons fourragers et de la disponibilité des proies pour les épaulards résidents du sud.
- Information sur la répartition de la baleine noire de l'Atlantique Nord et capacité de la modéliser dans les zones critiques le long des routes des navires, grâce aux relevés aériens, à la surveillance acoustique et à l'analyse des données du système d'identification automatique.
- Modélisation des effets des mesures de gestion pour la réduction du bruit et recherche plus poussée sur les nouvelles technologies de réduction du bruit.
- Inventaires géospatiaux des sites contaminés dans les zones d'intérêt, ainsi que des sources potentielles de polluants et des rejets estimés dans les zones d'intérêt.

[Voir des exemples de savoir autochtone intégré aux programmes sur les baleines à la page 46.](#)

¹⁶ Le Secrétariat canadien des avis scientifiques (SCAS) coordonne les examens scientifiques par les pairs et les avis scientifiques pour le MPO. Le SCAS publie l'information et les avis scientifiques ministériels sur des questions telles que la dynamique des stocks de poissons, les espèces en péril, les espèces envahissantes, l'écologie des écosystèmes marins et d'eau douce, les zones de protection marines, l'aquaculture et l'utilisation des ressources aquatiques vivantes.



Accessibilité des données et de l'information

Malgré l'importante augmentation de la disponibilité de l'information pour la prise de décisions, il y a place à l'amélioration en ce qui concerne l'accessibilité, l'intégration et l'échange des données pour en faciliter l'utilisation. De plus, les travaux de recherche et de surveillance entrepris dans les cinq dernières années ne répondent pas à tous les besoins d'information existants et nouveaux. Il y aura toujours des lacunes dans les données et l'information, et le processus visant à les combler est en cours.

Accessibilité des données et de l'information

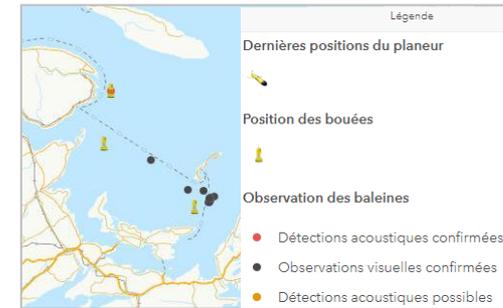
Une grande partie de l'information et des produits scientifiques qui sont maintenant disponibles à la suite des activités de surveillance et de recherche liées aux baleines sont accessibles sur les sites Web des ministères et organismes partenaires.

- Les avis scientifiques du SCAS sont affichés sur le site des publications du SCAS¹⁷.
- D'autres études et rapports scientifiques sont publiés dans des revues à comité de lecture.
- Les emplacements connus des baleines (surtout sur la côte atlantique) sont affichés sur deux outils de cartographie interactifs : les sites Web Whale Map¹⁸, élaboré en 2018; et Baleine-en-Vue¹⁹ du MPO, lancé en mai 2022. Les détections acoustiques et visuelles tirées des activités de surveillance des baleines, ainsi que d'autres sources fiables (comme la NOAA) sont les sources de ces cartes.
- ECCC a élaboré l'outil en ligne OIPABP²⁰ comme inventaire interactif et carte des polluants et de leurs sources dans l'habitat des baleines en voie de disparition et de leurs proies. Cet outil ne couvre que les zones d'habitat des épaulards résidents du sud, et une version est en cours d'élaboration pour les bélugas de l'estuaire du Saint-Laurent.

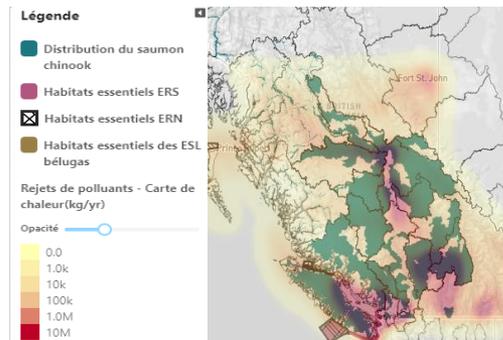
Problèmes d'accessibilité des sources de données et de renseignements

Bien que ces outils aient été décrits comme utiles, de nombreuses personnes interrogées et de nombreux répondants au sondage ont expliqué avoir rencontré des difficultés pour trouver, extraire et utiliser des données précises pour leur travail (p. ex. différents types de données ont été diffusés dans différents formats et sur différentes plateformes et applications Web).

D'autres limites à la disponibilité des données et de l'information ont été relevées, comme le temps nécessaire pour la publication officielle des rapports scientifiques et des données connexes examinés par les pairs avant qu'ils ne soient disponibles, ce qui retarde leur utilisation. Certaines personnes ont également eu l'impression de rater des occasions potentielles d'accroître l'utilisation des données et de l'information produites par des scientifiques qui ne travaillent pas pour le gouvernement fédéral, ce qui pourrait accélérer la mise en œuvre de certaines mesures.



Capture d'écran de Baleine-en-Vue, illustrant l'emplacement des observations de baleines (en foncé), des détections acoustiques (en rouge) et des plateformes de surveillance acoustique (en jaune).



Capture d'écran de l'OIPABP, montrant des données sur les polluants dans l'habitat des épaulards et les zones de répartition de sa principale proie, le saumon chinook.

L'accessibilité fait référence à la facilité avec laquelle les utilisateurs peuvent déterminer, obtenir et utiliser des données et des renseignements qui correspondent à leurs besoins²¹.

¹⁷ Portail du SCAS : <https://www.isdm-gdsi.gc.ca/csas-sccs/applications/Publications/result-fra.asp?params=0&series=7&year=2021>

¹⁸ Whale Map : <https://whalemap.org/>.

¹⁹ Les détections visuelles et acoustiques sont habituellement déclarées dans la même journée et la carte est mise à jour toutes les 15 minutes : <https://gisp.dfo-mpo.gc.ca/apps/WhaleInsight/frg/?locale=fr>.

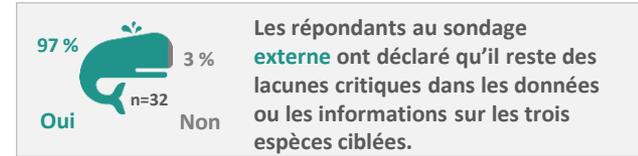
²⁰ Voir : <https://pawpit-oipabp.ca/>.

²¹ Source : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/12-586-x/2017001/article/s5-fra.htm>

Lacunes restantes dans les données et l'information

Lacunes restantes dans les données et l'information

Malgré le succès des travaux de recherche et de surveillance et l'augmentation des données et de l'information, on aura toujours besoin de données et d'informations nouvelles et émergentes car les connaissances actuelles doivent être continuellement mises à jour pour refléter les études et l'information scientifiques les plus récentes, ainsi que les facteurs évolutifs de l'environnement. Presque tous les experts qui ont répondu au sondage externe ont convenu que des lacunes critiques persistent dans les données et l'information. Pour l'avenir, l'évaluation a permis de cerner des domaines plus vastes pour des données et des recherches supplémentaires, ainsi que des lacunes précises dans les données sur les baleines (résumées ci-dessous).



Domaines plus vastes pour des données / recherches supplémentaires

Mise à jour et amélioration continues de la base de connaissances pour les décisions sur les mesures de gestion

- Pour assurer une couverture et une détection adéquates dans deux océans, il faut davantage de sites de suivi et de surveillance, en plus de couvrir les mêmes sites au fil du temps.
- Il faut mieux étudier et comprendre les interdépendances entre différentes menaces et les effets cumulatifs des interventions sur une ou plusieurs menaces.

Évaluation de l'efficacité des mesures

- Données et analyses sur l'application et la non-conformité, et suivi et évaluation continus du fonctionnement des mesures, afin d'orienter leur mise au point et leur amélioration.
- La faisabilité réelle du rétablissement (p. ex. la probabilité de rétablissement) est une lacune importante qui a une incidence sur l'établissement des priorités et l'évaluation de la faisabilité des mesures.
- Les données et l'information sur la présence des baleines et leur exposition aux menaces à l'extérieur des eaux surveillées par le Canada constituent une autre lacune importante qui a une incidence sur la mise en œuvre de mesures plus appropriées.

Facteurs changeants de l'habitat des baleines

- Les conditions environnementales en constante évolution exigent la collecte continue de données, une surveillance et des recherches pour étayer l'adaptation des mesures de gestion aux changements des menaces et des risques pour l'habitat des baleines (p. ex. les effets d'un océan plus chaud et plus acide).
- De nouveaux besoins émergents apparaissent en ce qui concerne l'étude des contaminants pour la protection des baleines (p. ex. les zones géographiques de contaminants dans l'habitat des baleines qui n'ont pas été étudiées auparavant).

Lacunes dans les données sur les baleines

Épaulard résident du sud

- Des études sur la quête de nourriture et une meilleure compréhension de la disponibilité des proies à une résolution spatiale et temporelle plus fine sont nécessaires dans davantage de régions géographiques.
- Il faut faire progresser le suivi et les études en temps réel des effets des perturbations physiques, du bruit acoustique et des seuils de bruit des navires.
- Il faut davantage surveiller les contaminants dans les habitats des proies des épaulards résidents du sud, y compris ceux rejetés par le lixiviat des sites d'enfouissement et les systèmes de traitement des eaux usées.
- Accroître la valeur des données et de l'information en intégrant le savoir autochtone et la science occidentale (p. ex. sur les emplacements du saumon et du trafic des navires).

Baleine noire de l'Atlantique Nord

- Mieux comprendre les menaces liées à la disponibilité des proies de la baleine noire de l'Atlantique Nord.
- Intégrer la mortalité cryptique (les carcasses de baleines non récupérées) dans l'analyse des menaces pour la baleine noire de l'Atlantique Nord, afin d'améliorer l'exactitude des évaluations de la gravité des risques.

Béluga de l'estuaire du Saint-Laurent

- Les données et l'information sur le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent semblent être les moins disponibles. Les recherches effectuées à ce jour ont permis d'accroître les données disponibles sur le régime alimentaire et les changements saisonniers de la répartition avant et après l'été; toutefois, il ne s'agit que de la première étape de la désignation des habitats essentiels des bélugas de l'estuaire du Saint-Laurent.
- Davantage de travaux sur le terrain et de travaux de modélisation sont nécessaires pour déterminer les mesures appropriées et efficaces pour le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent.
- Il faut accroître la surveillance de la pollution dans la rivière Saguenay et la surveillance des contaminants dans l'eau douce pour le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent, y compris ceux rejetés par le lixiviat des sites d'enfouissement et les systèmes de traitement des eaux usées.

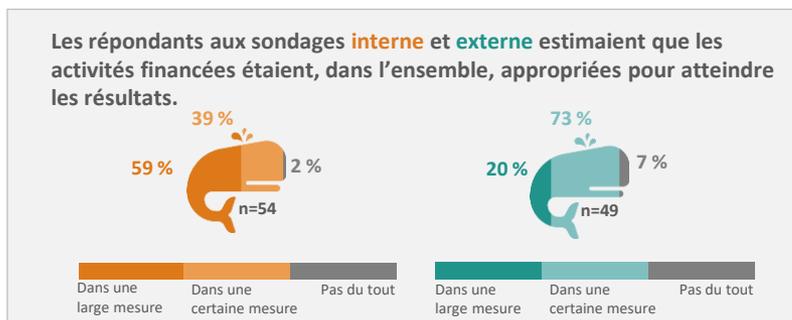


Pertinence des activités financées

Bien qu'il soit tôt pour évaluer l'efficacité totale de certaines mesures, les activités financées pour appuyer la protection et le rétablissement des baleines ont été jugées appropriées pour obtenir des résultats.

Pertinence des activités pour atteindre les résultats

Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de constater que les activités financées étaient jugées appropriées pour atteindre les résultats souhaités en matière de protection et de rétablissement des baleines. Les répondants au sondage externe en étaient un peu moins convaincus que les répondants au sondage interne.



Des intervenants ont fait remarquer qu'il est difficile d'évaluer l'efficacité parce qu'il faut plus de recherche et plus de temps pour bien comprendre comment les mesures fonctionnent. De plus, il est difficile de mesurer le rétablissement des populations de baleines.

En outre, les intervenants internes et externes étaient d'accord pour dire que l'application de la loi est une activité appropriée et importante, cependant, ils ont également noté que des problèmes de capacité et d'applicabilité des mesures elles-mêmes ont entravé la mise en application adéquate des mesures.

En ce qui concerne les activités ou les mesures supplémentaires qui pourraient être mises en œuvre pour appuyer la protection et le rétablissement des baleines, quelques intervenants, principalement externes, ont souligné qu'il faut réglementer l'observation des baleines.

Certains intervenants externes sont préoccupés par le fait que certaines des activités/mesures financées ne sont pas la façon optimale d'assurer la protection et le rétablissement des baleines. Ces améliorations sont résumées ci-dessous.

- Les **mesures de ralentissement volontaire**, en général, sont moins efficaces que les mesures obligatoires; les données scientifiques sur les vitesses de ralentissement optimales sont insuffisantes (voir à l'annexe C plus de détails sur les mesures de ralentissement volontaire).
- Les **fermetures de pêche** ne sont pas considérées comme efficaces si elles sont déclenchées après la détection des baleines, elles ont une efficacité limitée sur les populations très mobiles, comme les épaulards résidents du sud, et n'ont pas été efficaces pour accroître la disponibilité des proies. Certains membres de l'industrie ont également remis en question le caractère désuet, inexact ou mal défini de certaines zones dynamiques de fermeture des pêches.
- Les **zones sanctuaires provisoires** ont un effet limité parce qu'elles ne couvrent pas les zones essentielles de quête de nourriture. De plus, la mise en œuvre de nouveaux programmes est difficile sur le plan de l'acceptation sociale.
- Les **distances d'approche des baleines** actuellement en place sont fondées sur des preuves scientifiques jugées non concluantes.

Quelques intervenants ont également laissé entendre que, même si certaines des activités étaient appropriées, leur portée était trop limitée. Il faudrait peut-être élargir (p. ex. zones géographiques supplémentaires, plus d'espèces) certaines activités (p. ex. surveillance acoustique et détection des baleines).

[Les sections suivantes donnent des détails supplémentaires sur les constatations de l'évaluation concernant les changements observés et les progrès réalisés dans la lutte contre les menaces. L'annexe C présente des détails précis sur les progrès réalisés par les quatre activités examinées de manière approfondie.](#)



Preuves des progrès réalisés

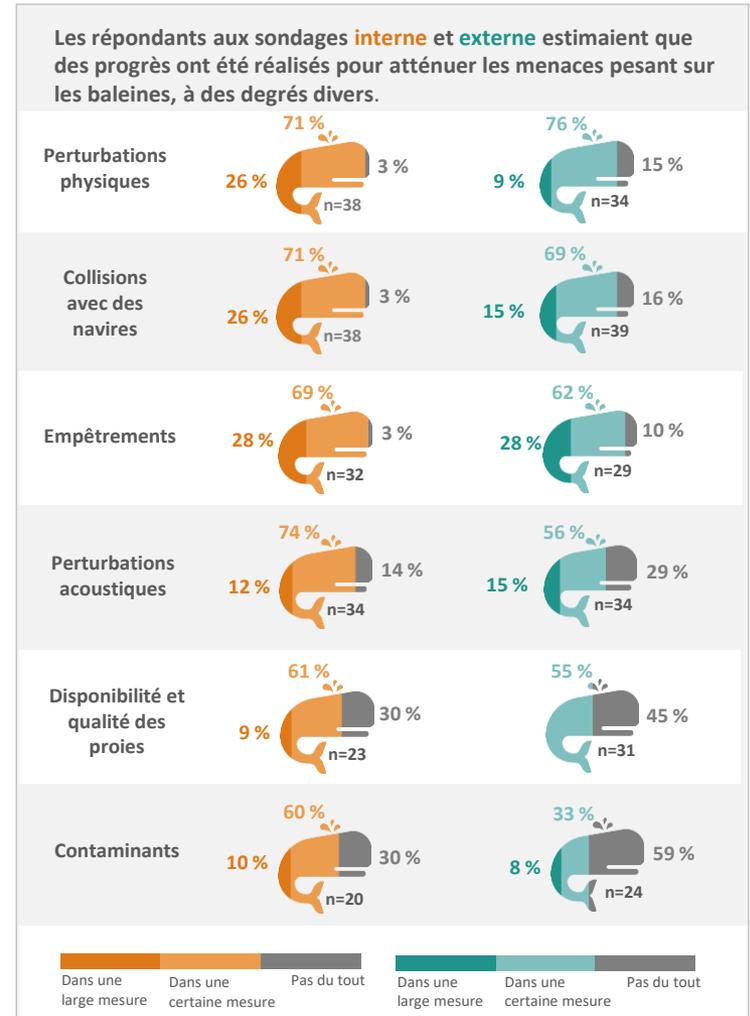
Des progrès ont été réalisés dans l'atténuation des risques pour les baleines. On a réalisé des progrès plus importants dans la réduction des empêtements et des collisions avec les navires que dans la lutte contre d'autres menaces (p. ex. disponibilité des proies, perturbations acoustiques et contaminants), qui nécessitent habituellement plus de temps. Toutefois, il reste du travail à faire dans des domaines comme la conformité et la mise en application, la portée des activités, les partenariats et la mobilisation, ainsi que la mesure de l'efficacité des mesures d'atténuation des menaces.

Preuves des progrès réalisés

Divers documents et données examinés, ainsi que les réponses au sondage, ont fourni des preuves de certains progrès réalisés dans l'atténuation des risques pour les baleines grâce aux mesures, bien que les opinions variaient selon la menace. Dans l'ensemble, les répondants internes avaient des opinions plus positives que les répondants externes (voir le graphique de droite).

Les perturbations physiques, les collisions avec des navires et les empêtements étaient considérés comme les menaces qui ont été le plus abordées et certains exemples ont été fournis (voir plus d'exemples et de données à l'annexe C).

- L'intensification des activités de sensibilisation et d'éducation concernant les mesures de gestion des navires (p. ex. limites de distance d'approche, ralentissements saisonniers, zones sanctuaires provisoires) a contribué à réduire les collisions avec les navires et les perturbations physiques pour les épaulards résidents du sud et les baleines noires de l'Atlantique Nord.
- Les mesures de gestion des pêches (p. ex. ouverture plus précoce de la saison de pêche, protocoles de fermeture lorsque des baleines noires de l'Atlantique Nord sont présentes dans la zone, engins de pêche sans danger pour les baleines, marquage des engins, déclaration obligatoire des engins perdus) ont contribué à la prévention des empêtements.
- La capacité liée aux baleines dans le cadre du programme d'intervention auprès des mammifères marins a augmenté, tant dans les régions qu'à l'échelle nationale. Des progrès ont donc été réalisés pour améliorer les protocoles et les procédures d'intervention en cas d'incident et pour accroître la formation.



Preuve des progrès réalisés (suite)

La **disponibilité des proies**, les **perturbations acoustiques** et les **contaminants** étaient considérés comme des menaces plus difficiles à gérer et pour lesquelles il faut plus de temps pour voir les résultats. Des exemples de domaines où des progrès ont été réalisés ont été fournis.

- On comprend mieux les types et la présence de polluants qui touchent les baleines et leurs proies, mais la mise en œuvre des mesures d'atténuation est lente et il ne s'est pas écoulé assez de temps pour obtenir des résultats à long terme.
- La mise en œuvre de mesures de limitation de vitesse volontaire des navires dans le cadre du programme ECHO (voir l'encadré) est prometteuse²². Sur la côte du Pacifique, les mesures ont été couronnées de succès ces trois dernières années (avec un taux de conformité supérieur à 80 %). Elles ont été efficaces dans les eaux partagées entre les États-Unis et le Canada, où le Canada n'a pas le pouvoir d'imposer des mesures obligatoires, parce que le régime volontaire pouvait couvrir une plus grande zone. Toutefois, leur efficacité dépend du respect volontaire (qui est influencé par des facteurs économiques) et aucune mesure d'application de la loi ne peut être prise en cas de non-conformité, car il n'existe aucune obligation légale de se conformer.
- En 2021, le cadre de responsabilisation relatif aux épaulards résidents du sud²³ a été élaboré pour évaluer la contribution des mesures de gestion au rétablissement des épaulards résidents du sud au fil du temps.

Exemple du programme ECHO

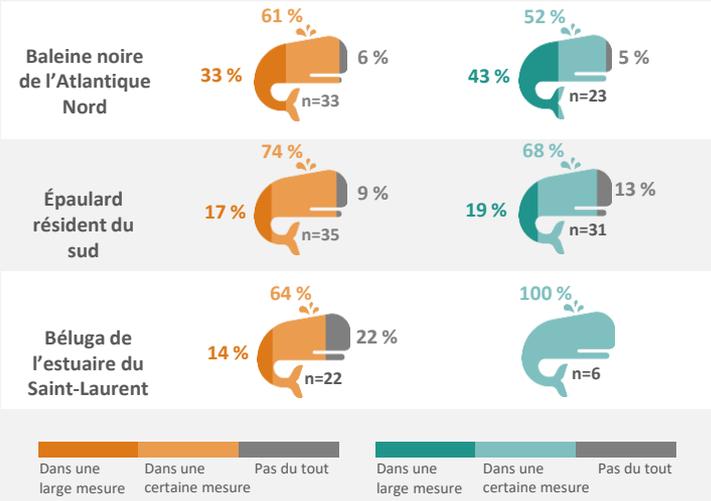
Le programme ECHO²⁴ est une initiative régionale de collaboration dirigée par l'Administration portuaire Vancouver-Fraser. Lancé en 2014, il est guidé par les commentaires et les conseils d'organismes gouvernementaux, de l'industrie du transport maritime, de conseillers autochtones et d'organisations environnementales.

Le 10 mai 2019, neuf partenaires, dont le MPO, la GCC et TC, ont signé un accord de conservation de cinq ans pour faciliter le rétablissement des épaulards résidents du sud; cet accord officialisait la participation de toutes les parties au programme ECHO en vue d'atteindre l'objectif commun de réduire les perturbations acoustiques et physiques résultant de l'exploitation de grands navires commerciaux dans l'habitat essentiel des épaulards résidents du sud dans les eaux canadiennes du Pacifique.

Les répondants au sondage interne étaient d'avis que moins de progrès avaient été réalisés en ce qui concerne le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent. Cela concorde avec d'autres éléments indiquant que les activités financées pour appuyer les épaulards résidents du sud et les baleines noires de l'Atlantique Nord ont été priorisées par rapport à celles visant le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent en raison de problèmes de capacité.

Les répondants au sondage externe ont attribué une note plus élevée aux progrès réalisés en ce qui concerne le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent. Cela reflète probablement les efforts cumulatifs d'autres organisations externes au gouvernement fédéral.

Les répondants aux sondages **interne** et **externe** étaient d'avis que, dans l'ensemble, des progrès ont été réalisés pour atténuer les menaces qui pèsent sur les espèces de baleines. En ce qui concerne le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent, les opinions des répondants **internes** étaient différentes de celles des quelques répondants externes.



²² Les données sur les mesures de ralentissement pour la côte du Pacifique ont montré que, dans les essais de ralentissement de 2019, 2020 et 2021, le bruit sous-marin a été réduit à environ la moitié du niveau de référence (55 %, 44 % et 50 % respectivement), comparativement à la réduction du bruit sous-marin découlant de l'essai de ralentissement de 2018 analysé au printemps 2019.

²³ Pour en savoir plus sur le Cadre de responsabilisation relatif aux épaulards résidents du sud, voir : <https://www.pac.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/mammals-mammiferes/whales-baleines/docs/srkw-framework-cadre-ers-2021-fra.html>

²⁴ Pour en savoir plus sur le programme ECHO, voir : <https://www.portvancouver.com/fr/la-protection-de-lenvironnement-au-port-de-vancouver/la-sante-des-ecosystemes-sur-notre-territoire/echo-program/>



Preuve des progrès réalisés (suite)

Autres progrès/avantages observés

En plus des progrès réalisés en matière d'atténuation des menaces, les intervenants internes et externes ont cerné plusieurs autres domaines où des changements positifs et des progrès ont été observés.

Capacité à prendre des décisions sur la gestion des mesures d'atténuation plus ciblées et plus souples

- Les mesures comme les fermetures de zones, les fermetures de pêches, les ralentissements de navires et les modifications d'engins de pêche étaient plus précises et ciblées grâce aux activités de surveillance active et exhaustive.
- Une meilleure connaissance de la répartition des baleines et de leurs habitats de prédilection a permis de prendre des mesures de gestion propres à chaque site, tant pour les fermetures de pêche que pour les mesures de ralentissement des navires.
- L'augmentation et l'amélioration de la surveillance (y compris la surveillance en temps quasi réel) et des données sur la détection des baleines ont orienté et étayé les mesures de protection dynamiques, même dans les zones qui ne se trouvaient pas dans des habitats de baleines connus historiquement.
- Les approches adaptatives de gestion et les mesures d'atténuation des risques ont permis d'accroître leur efficacité chaque année.

Sensibilisation accrue du public et de l'accès aux données et aux renseignements

- Sur la côte de l'Atlantique, les propriétaires et exploitants de navires peuvent s'abonner pour recevoir des alertes lorsque des baleines sont détectées. Le nombre de comptes est passé de 21 en 2019-2020 à 450 en 2021-2022, et le nombre d'alertes de baleines a également augmenté, passant de 2 700 en 2019-2020 à 10 972 en 2021-2022.



450

Abonnements à l'alerte aux baleines

10 972

Alertes sur les baleines envoyées

- La perturbation des épaulards résidents du sud causée par les activités d'observation des baleines et le comportement des plaisanciers a diminué dans certaines régions par rapport à il y a plusieurs années, ce qui pourrait découler d'une plus grande sensibilisation du public à l'importance des mesures de rétablissement.

Amélioration et progression des réseaux et de la capacité de recherche sur les baleines au Canada

- Davantage de scientifiques et d'universitaires mènent des recherches sur les baleines, ce qui signifie plus de données et d'expertise pour faire avancer la science au Canada et qui répond directement aux objectifs énoncés des initiatives financées.
- Il y a plus de partenariats et de liens avec d'autres organisations, comme les gouvernements provinciaux, les universitaires et les organisations non gouvernementales (ONG), produisant de nouvelles connaissances et de nouvelles informations.
- Il y a davantage de partenariats avec les communautés et groupes autochtones pour appuyer l'élaboration conjointe de mesures de gestion et la mise en œuvre de programmes autochtones d'intendance et de conservation marines.



Domaines d'intérêt particulier pour les efforts de protection des baleines

Il y a des progrès évidents en matière de protection et de rétablissement des baleines, et les experts externes considéraient généralement que les efforts du gouvernement du Canada étaient suffisants.



Néanmoins, les personnes interrogées et les répondants au sondage ont indiqué qu'il reste du travail à faire. À l'avenir, il faudra accorder plus d'attention à la conformité et à la mise en application, à l'élargissement de la portée des activités actuelles, ainsi qu'à l'établissement de partenariats supplémentaires et d'autres mobilisations. Des détails sur ces domaines sont donnés ci-dessous.

Plus de pouvoir et de capacité pour renforcer la mise en application et le contrôle

- Des problèmes de vérification de la conformité aux mesures peuvent influencer le succès des mesures de protection des baleines et des participants ont souligné qu'il faut accroître la capacité de mise en application, notamment la présence sur l'eau.
- Les principales lacunes dans la mise en application concernent les activités de navigation de plaisance/privées²⁵, les restrictions relatives à l'observation des baleines, l'utilisation d'engins de pêche sans danger pour les baleines et les zones sanctuaires provisoires. Les participants ont réitéré l'importance de combler ces lacunes en ce qui concerne la mise en œuvre du nouveau règlement sur les modifications à apporter aux engins de pêche (voir l'annexe C).
- Des suggestions ont été formulées pour combler les lacunes dans la mise en application, comme l'exigence du suivi par le SIA sur les petits navires, la mise en place d'exigences de limitation de vitesse pour les petits navires, la mise en œuvre de restrictions de la distance d'approche au-delà de 400 m²⁶ et le partage des pouvoirs avec les Premières Nations pour la surveillance de la conformité.

- D'après les données et les renseignements sur les contaminants, des mesures correctives sont nécessaires dans plusieurs domaines (p. ex. contaminants laissés dans l'environnement par des sources qui ne sont plus présentes).

Élargir la portée des activités relatives à la protection des baleines

- La surveillance et les mesures de gestion connexes doivent être mises en œuvre au-delà des zones géographiques actuellement couvertes par le financement lié aux baleines, ainsi que pour d'autres espèces (p. ex. le rorqual bleu).
- Des mesures de réduction du bruit sous-marin doivent être établies pour les petits navires et d'autres sources de bruit.

Améliorer la disponibilité des données et de l'information, leur accès et leur convivialité pour les décideurs

- Il est nécessaire d'améliorer davantage les partenariats, la collaboration et l'échange de connaissances avec des organismes externes au gouvernement du Canada (p. ex. les associations de l'industrie, le milieu universitaire, les autres ordres de gouvernement, les ONG, les communautés et groupes autochtones).
- Il faut davantage d'outils et de mécanismes pour le partage des données et leur intégration dans des formats plus concis et conviviaux.



²⁵ Soixante et onze pour cent des infractions liées à la navigation de plaisance à proximité de baleines mettaient en cause des bateaux de plaisance (source : Rapport de Soundwatch dans la mer des Salish en 2021 : <https://whalemuseum.org/pages/soundwatch-boater-education-program>).

²⁶ D'après des études récentes, les effets des perturbations, en particulier sur la quête de nourriture, dépassent 400 m (Holt *et al.* 2021b, doi: 10.3389/fmars.2020.582182).



Points de vue autochtones sur les objectifs en matière de protection des baleines et les progrès réalisés dans ce domaine

Les communautés et groupes autochtones ont fait part de leurs recommandations et de leurs priorités concernant la protection et le rétablissement des baleines, notamment le travail en partenariat. L'harmonisation entre les priorités et les objectifs autochtones variait selon la menace, l'espèce et la région, et leurs points de vue sur l'efficacité des efforts de rétablissement étaient mitigés.

Recommandations et priorités pour la protection et le rétablissement des baleines

Les communautés et groupes autochtones ont apprécié l'utilisation d'une approche écosystémique pour la protection et le rétablissement des baleines, plutôt que la gestion individuelle des menaces. Ils estimaient également qu'il était essentiel de prendre des mesures réglementaires et d'assurer une mise en application rigoureuse, et ils souhaitaient un partage des responsabilités et des pouvoirs. Les représentants de la côte de l'Atlantique étaient intéressés à orienter les essais liés aux nouvelles innovations, et les Premières Nations de la côte du Pacifique à diriger les efforts de surveillance et d'application de la loi (voir des exemples de programmes financés dans l'encadré).

Les communautés et groupes autochtones estimaient également qu'il était important de tirer parti des réussites autochtones existantes pour maximiser l'impact, par exemple en améliorant le programme des Gardiens Autochtones et en intégrant le savoir autochtone à la science occidentale pour mieux comprendre les régions et étayer les mesures. Les domaines prioritaires comprenaient:

- la gestion des pêches et des prédateurs;
- la gestion de la foresterie et la surveillance de la pollution;
- la réglementation et la surveillance des industries d'observation des baleines et d'écotourisme;
- la limitation de la vitesse et du trafic des navires.

Harmonisation entre les priorités autochtones et les objectifs du gouvernement du Canada

Les Premières Nations ont convenu que l'Initiative de protection de l'épaulard résident du sud (l'Initiative) était nécessaire et importante et qu'il y avait une certaine harmonisation entre les priorités des Premières Nations et les objectifs de l'Initiative. Les Nations estimaient qu'il fallait déployer plus d'efforts, notamment pour améliorer la disponibilité des proies, lutter contre les contaminants et réduire le harcèlement des baleines. Les Nations souhaitaient également avoir plus de temps pour contribuer de façon significative au processus décisionnel et voir adopter une approche plus collaborative de la mise en œuvre afin d'améliorer la conformité et de réduire les répercussions sur leurs droits ancestraux et issus de traités.

Les représentants du Canada atlantique étaient d'accord avec certaines mesures, y compris les restrictions de vitesse et les zones d'exclusion de la navigation; cependant, ils ont soulevé des préoccupations quant à la façon dont les fermetures de pêche étaient mises en œuvre dans toutes les zones, indépendamment de la présence de baleines dans la zone immédiate. La plupart des représentants interrogés estimaient que les efforts déployés par les ministères et organismes partenaires pour protéger la baleine noire de l'Atlantique Nord étaient équilibrés et prometteurs, et certains ont félicité les ministères et organismes partenaires d'avoir dépassé les attentes en répondant de façon proactive aux exigences de la *Marine Mammal Protection Act des États-Unis* et en appliquant des approches novatrices pour contrer les menaces. Les représentants qui s'intéressaient au rétablissement et à la protection du béluga de l'estuaire du Saint-Laurent jugeaient que les mesures étaient appropriées et ont dit que les limites de vitesse et les zones interdites dans le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent étaient particulièrement importantes. Ils estimaient également qu'il était possible d'en faire davantage pour lutter contre les contaminants et les changements climatiques en général, étant donné le rôle qu'ils jouent dans le réchauffement des eaux de l'estuaire.

Collaboration avec les Premières Nations dans les réserves de parc national (RPN) de la région du Pacifique

Au cours de l'Initiative, PC a conclu plusieurs contrats ou accords de contribution avec les Premières Nations dans la réserve de parc national des Îles-Gulf et dans la réserve de parc national Pacifique Rim. Des fonds ont été engagés pour améliorer les programmes sur l'eau, y compris le programme des Gardiens Autochtones, qui sont axés sur la surveillance des épaulards résidents du sud et l'intendance et la protection des milieux marins. À la fin de l'Initiative, des discussions étaient en cours avec plusieurs autres Premières Nations afin d'appuyer les programmes autochtones nouveaux et existants pour assurer la protection et le rétablissement des épaulards résidents du sud et les écosystèmes dont ils dépendent.



Points de vue autochtones sur les objectifs en matière de protection des baleines et les progrès réalisés dans ce domaine (suite)

Perspectives sur l'efficacité des mesures et des efforts de protection

Les Premières Nations de la côte du Pacifique partageaient des préoccupations au sujet de la santé et de la survie des épaulards résidents du sud. Certaines Nations ont noté un manque de cibles claires et quantifiables, ce qui rendait difficile de comprendre comment évaluer l'efficacité des mesures. Là où des efforts ont été déployés, certaines Nations ont remis en question le lien entre les mesures et les avantages pour les baleines, tandis que d'autres ont indiqué que les efforts déployés à ce jour étaient insuffisants. De plus, plusieurs Nations ont constaté que la présence sur l'eau était inadéquate pour assurer la conformité, ce qui était perçu comme un obstacle important à la réalisation de progrès. De nombreuses Nations étaient d'avis qu'il fallait davantage de partenariats de collaboration pour améliorer ou faciliter les programmes de gardiens existants et que l'autorité des Premières Nations pour surveiller la conformité et prendre part à des activités de mise en application devait être reconnue et mieux appuyée.

La plupart des représentants interrogés du Québec et du Canada atlantique étaient d'avis que les efforts déployés pour réduire les menaces à la baleine noire de l'Atlantique Nord étaient suffisants, compte tenu de la complexité de la situation; cependant, ils ne constatent pas encore d'amélioration de la santé des baleines. De la même façon, même si les représentants qui s'intéressent à la protection et au rétablissement du béluga de l'estuaire du Saint-Laurent conviennent que les efforts sont suffisants, ils ne sont pas encouragés par ce qu'ils observent dans leur région, notamment la diminution du nombre de femelles gestantes et le nombre de décès de jeunes bélugas.

En fin de compte, toutes les communautés et tous les groupes, quelle que soit la région, estiment qu'il est nécessaire de poursuivre ou d'améliorer les efforts visant à rétablir et à protéger les espèces de baleines ciblées.



*Credit photo : Page
Facebook de la réserve de
parc national Pacific Rim*



Constatations de l'évaluation

Leçons retenues pour l'élaboration des prochains programmes

Principales constatations :

- Les mesures de protection et de rétablissement des baleines ont eu des effets imprévus, tant positifs que négatifs, sur les écosystèmes, l'industrie et les communautés. Cependant, on manquait de données pour pleinement corroborer ces effets.
- Un certain nombre de pratiques exemplaires ont joué un rôle important dans la réussite de la mise en œuvre des programmes sur les baleines. Parallèlement, plusieurs problèmes de mise en œuvre ont été soulevés et pourraient orienter les futurs programmes sur les baleines.

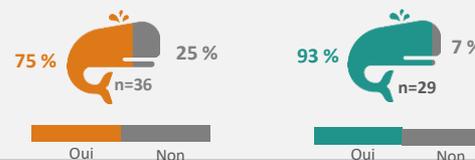
Effets imprévus

Les mesures de protection et de rétablissement des baleines ont eu des effets imprévus, tant positifs que négatifs, sur les écosystèmes, l'industrie et les communautés. Cependant, on manquait de données pour pleinement corroborer ces effets.

Points de vue sur les effets imprévus

Les intervenants internes et externes étaient d'avis que les activités liées aux baleines ont eu de nombreuses répercussions socio-économiques et écologiques imprévues. Certaines ont également été mentionnées dans des études et des documents. Même si l'on manquait de données et d'information pour pouvoir pleinement corroborer ces effets, ceux qui ont été cernés par plusieurs sources d'évaluation sont résumés ci-dessous.

Les répondants aux sondages **interne** et **externe** ont indiqué que la mise en œuvre des mesures relatives aux baleines a eu des effets imprévus.



Exemples d'effets imprévus considérés comme positifs

- Les mesures prises ont probablement eu un effet positif sur d'autres espèces.
- Les nouvelles technologies, connaissances, bases de données, lignes directrices et informations de surveillance pourront étayer la prise de décisions sur d'autres mesures écologiques.
- Même si l'établissement de partenariats était un objectif des initiatives, on n'avait pas prévu la mesure dans laquelle il s'est produit, y compris celle dans laquelle ces partenariats allaient faciliter le développement et le partage des connaissances.
- La réduction des polluants, du bruit, des collisions avec les navires et des émissions de gaz résultant du ralentissement des navires et de leur conversion à des systèmes électriques peut présenter d'autres avantages pour l'écosystème.
- La saison de pêche du homard et du crabe qui a commencé plus tôt a eu un effet positif sur les pêcheurs, car elle leur a permis d'atteindre leur quota avant la présence des baleines.

Exemples d'effets imprévus qui soulèvent des préoccupations ou de l'incertitude

- Effets sur l'industrie de la pêche : une diminution des revenus de la pêche en raison des fermetures de la pêche, qui touche principalement les communautés autochtones et d'autres collectivités côtières, et le coût des nouveaux engins de pêche sans danger pour les baleines, qui peut avoir une incidence disproportionnée sur les petits acteurs de l'industrie.
- Effets sur la pêche sportive et le tourisme (p. ex. observation des baleines, bateaux nolisés, croisières et revenus connexes) en raison des mesures de limitation de la vitesse et des fermetures de zones.
- Effets sur l'industrie du transport maritime en raison des restrictions de vitesse (p. ex. retard dans le mouvement des marchandises).
- Déplacement des ressources, qui peut toucher la recherche et l'attention pour d'autres mammifères marins (p. ex. les programmes sur les phoques; d'autres cétacés comme le rorqual commun, le rorqual bleu, le marsouin commun).
- Les effets négatifs peuvent être redirigés vers d'autres espèces ou régions géographiques (p. ex. les observateurs commerciaux canadiens de baleines se concentrent sur d'autres espèces ou se déplacent dans des eaux différentes pour contourner les restrictions).
- Autres effets écologiques potentiels à explorer davantage (p. ex. l'augmentation de la population d'autres espèces et de leur impact environnemental; l'affaiblissement des cordages créant des débris océaniques et des engins fantômes supplémentaires, augmentant les risques de mortalité des baleines et d'autres espèces).



Leçons retenues pour l'élaboration des prochains programmes

Un certain nombre de pratiques exemplaires ont joué un rôle important dans la réussite de la mise en œuvre des programmes sur les baleines. Parallèlement, plusieurs problèmes de mise en œuvre ont été soulevés et pourraient orienter les futurs programmes sur les baleines

Pratiques exemplaires pour la mise en œuvre des mesures relatives aux baleines

Trois domaines de pratiques exemplaires ont été désignés comme étant importants pour la mise en œuvre réussie des mesures et des activités relatives aux baleines : les partenariats externes et la coordination, la coordination interministérielle et l'application d'une approche adaptative. Ils sont décrits plus en détail ci-dessous.

Partenariats externes et coordination

- L'établissement de relations solides avec des partenaires externes a permis d'améliorer la coordination et l'intégration, augmentant ainsi la quantité de connaissances, d'expertise et de données pour la prise de décisions.
- Les efforts et les ressources consacrés par PC ont facilité la mobilisation des Premières Nations, ce qui a permis d'améliorer les relations et la collaboration dans le cadre des projets de surveillance.
- L'animation par un consultant autochtone externe des réunions multi-nations de niveau 2 au sujet des épaulards résidents du sud a permis une mobilisation et des discussions plus efficaces et mieux adaptées sur le plan culturel.
- Avec de bonnes mobilisations et communications, les intervenants étaient disposés à participer à la solution (p. ex. l'industrie du transport maritime prolongeant le temps de leurs transits dans la mer des Salish afin de réduire les impacts sur les épaulards résidents du sud).

Coordination interministérielle

- De bonnes relations de travail entre les ministères et organismes partenaires ont permis une collaboration et une coordination efficaces.
- Les vastes efforts conjoints de sensibilisation, d'éducation et d'innovation déployés par les divers ministères et organismes partenaires, en particulier sur la côte du Pacifique, ont accru la sensibilisation et l'éducation des utilisateurs des ressources océaniques, ce qui s'est traduit par le respect des mesures.
- Les patrouilles conjointes et l'organisation d'une réunion interministérielle bimensuelle de mise en application sur la côte du Pacifique ont permis l'échange de connaissances, d'information et de pratiques, et ainsi d'optimiser l'utilisation des navires disponibles pour les patrouilles et d'accroître la capacité d'appliquer plus de mesures. Il y a eu d'importants problèmes de mise en application pour certaines des mesures (p. ex. mesures volontaires, distances d'approche, contaminants), et la coordination était alors essentielle.

Approche adaptative

- Comme on ne savait pas précisément au moment du lancement de l'Initiative de protection des baleines ce qui serait exactement nécessaire, les mesures et les activités ont été planifiées selon une stratégie adaptative, qui a permis d'ajuster les activités en fonction de conseils judicieux, de données scientifiques solides et évolutives, de la surveillance et des commentaires des intervenants et des partenaires.



Leçons retenues pour l'élaboration des prochains programmes (suite)

Problèmes de mise en œuvre des programmes sur les baleines

En plus des problèmes déjà mentionnés dans la section sur la mise en œuvre, l'évaluation a permis de cerner un certain nombre de défis liés à la mise en œuvre qui pourraient orienter les décisions sur les futurs programmes.

Manque de ressources pour la mobilisation autochtone

- PC était le seul partenaire à détenir des ressources dédiées et consacrées à la mobilisation autochtone pour les activités sur les baleines.
- Le manque de financement pour ces travaux dans les autres ministères et organismes partenaires a réduit la capacité et la volonté des communautés et groupes autochtones à participer aux activités de mobilisation.
- Les communautés et groupes autochtones ont indiqué leur intérêt pour participer aux activités de conformité et de surveillance, ainsi qu'aux activités scientifiques, s'ils pouvaient obtenir du soutien pour le faire.

Problèmes liés au financement

- Les multiples enveloppes de financement ont compliqué la coordination des activités financées.
- Tout le financement était temporaire (limité dans le temps), de sorte qu'il était difficile pour les ministères et organismes partenaires de planifier à plus long terme (p. ex. d'embaucher du personnel) et cela a eu des répercussions sur les partenaires externes (p. ex. en limitant leur confiance à l'égard de l'engagement à long terme du gouvernement envers la protection des baleines).
- On manquait de ressources pour certaines activités, comme l'application de la loi, l'intervention auprès des mammifères marins (p. ex. le remorquage, les nécropsies, les désempêtements) et les activités visant le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent.

Limites des mesures de rendement

- Il a été difficile de mesurer pleinement les progrès réalisés du fait de l'absence d'indicateurs de rendement appropriés pour évaluer l'efficacité des mesures d'atténuation des menaces et de leurs effets.
- Selon certains, cela est en partie attribuable au fait que les activités étaient planifiées à un niveau plus élevé pour permettre une certaine souplesse et que la protection des baleines était un domaine de travail relativement nouveau pour certains ministères et organismes partenaires. Les limites de certains des indicateurs définis à l'origine n'avaient donc pas été prévues au départ.

Problèmes de gouvernance et de coordination

- Aucun financement n'a été prévu pour une fonction de secrétariat, ce qui a gêné les efforts de coordination du MPO auprès des autres ministères et organismes partenaires et la reddition de compte relativement au progrès de la mise en œuvre à l'échelle nationale.
- Les délais pour certaines activités et mesures ont été jugés non réalisables sur le plan opérationnel, comme ceux liés aux essais d'engins de pêche sans danger pour les baleines et à la mobilisation autochtone.
- Les communications générales entre les ministères et organismes partenaires pourraient être améliorées (p. ex. sur les décisions et les mesures prises, l'approche, l'information).

Échange limité de l'information et des données

- L'échange des données et leur accessibilité, y compris les données en temps réel, ont posé des défis à certains intervenants, ainsi qu'un manque d'espace de stockage des données. Cela a eu une incidence sur l'utilité des données et de l'information disponibles.
- Les données sont souvent recueillies selon différents protocoles et présentées dans différents formats et plateformes. De ce fait, dans certains cas, les ensembles de données ne sont pas cohérents avec d'autres ou ne sont pas utiles pour les autres équipes (p. ex. données de surveillance aérienne).

Complexités intergouvernementales et réglementaires

- La nature intergouvernementale (p. ex. provinciale, municipale, interministérielle) des activités a complexifié la gestion de certains outils législatifs et la mise en œuvre de mesures de contrôle pour la réduction et la gestion des polluants.
- Les modifications législatives et réglementaires prennent du temps (p. ex. établissement de sanctuaires, exigences relatives aux engins de pêche sans danger pour les baleines).
- Ces défis sont encore plus grands sur la côte atlantique, où les responsabilités sont réparties entre plusieurs provinces.



Conclusions et considérations

Conclusions

Les investissements effectués dans le cadre des quatre principales initiatives sur les baleines ont mené à la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures et d'activités qui ont contribué à la protection et au rétablissement des trois espèces de baleines en voie de disparition.

Conception et mise en œuvre

Les ministères et organismes partenaires disposaient généralement des outils législatifs et réglementaires nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs rôles et responsabilités concernant les programmes sur les baleines. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la mise en œuvre des activités relatives aux outils législatifs et réglementaires, bien que certaines lacunes et certains défis demeurent. De plus, l'évaluation a permis de constater que les activités financées étaient bien harmonisées avec les programmes, les priorités et les mandats des ministères et organismes partenaires, ainsi qu'avec les lignes directrices et les pratiques internationales d'autres administrations.

Bien que la gouvernance n'était pas un élément clé de l'évaluation, les données probantes laissent entendre que certains aspects liés à la gouvernance ont été fructueux, comme les possibilités de collaboration, la coordination des activités et les groupes de travail techniques. Cependant, certaines possibilités d'amélioration ont été relevées, comme un meilleur leadership et une meilleure définition des rôles et des responsabilités, ainsi que de meilleures planification et intégration des activités.

Les ministères et organismes partenaires ont entrepris un nombre important d'activités à l'appui de la protection et du rétablissement des espèces de baleines ciblées, dont bon nombre ont été mises en œuvre comme prévu. Les mesures et les activités ont été planifiées à l'aide d'une stratégie adaptative, qui a permis d'ajuster rapidement les activités en fonction de conseils judicieux, de données scientifiques et de la contribution des communautés et groupes autochtones et des intervenants. Les ministères et organismes partenaires ont fait face à certains défis pendant la mise en œuvre, particulièrement en ce qui a trait à la COVID-19 et à la capacité, qui ont eu des effets sur la mise en œuvre de certaines activités prévues.

Les trois espèces de baleines ciblées sont importantes pour les cultures et les communautés autochtones, ainsi que les écosystèmes dont elles dépendent. Les ministères et organismes partenaires ont mis en place des processus pour faire participer les communautés et groupes autochtones aux programmes sur les baleines, et on a des exemples de savoir autochtone intégré à ces programmes. Toutefois, leur degré de participation variait. Les communautés et groupes autochtones ont cerné plusieurs domaines d'amélioration des processus de consultation et de mobilisation.

Progrès réalisés dans la lutte contre les menaces

La base de connaissances à l'appui de la prise de décisions a considérablement augmenté grâce aux nouvelles activités de collecte de données, de suivi, d'acquisition de savoir et science autochtones et de recherche scientifique sur les baleines. Toutefois, il y a place à l'amélioration en ce qui concerne l'accessibilité, l'intégration et l'échange des données pour en faciliter l'utilisation. Les travaux de recherche et de surveillance entrepris dans les cinq dernières années ne répondent pas à tous les besoins d'information existants et émergents; des lacunes demeurent donc dans les données et l'information.

Bien qu'il soit tôt pour évaluer l'efficacité totale de certaines mesures, les activités financées ont été jugées appropriées pour obtenir des résultats.

Des progrès ont été réalisés dans l'atténuation des risques pour les baleines. On a réalisé des progrès plus importants dans la réduction des empêtements et des collisions avec les navires que dans la lutte contre d'autres menaces (p. ex. disponibilité des proies, perturbations acoustiques et contaminants), qui nécessitent habituellement plus de temps. Les communautés et groupes autochtones ont fait part de leurs recommandations et de leurs priorités concernant la protection et le rétablissement des baleines, notamment un plus grand nombre de partenariats. L'harmonisation entre les priorités et les objectifs autochtones variait selon la menace, l'espèce et la région, et leurs points de vue sur l'efficacité des efforts de rétablissement étaient mitigés.



Conclusions et considérations (suite)

Certains effets imprévus des mesures de protection et de rétablissement des baleines ont été considérés comme positifs, y compris de nouvelles données et informations qui pourront étayer la prise de décisions sur d'autres mesures écologiques, le fait que d'autres espèces ont probablement bénéficié de ces mesures et d'autres effets des mesures de ralentissement des navires (p. ex. réduction des polluants). Il y a également eu des effets imprévus qui ont soulevé des préoccupations ou de l'incertitude, notamment pour les industries de la pêche commerciale, de la pêche sportive, du tourisme et du transport maritime, par exemple. Cependant, on manque actuellement de données pour quantifier pleinement les répercussions liées à ces préoccupations et incertitudes.

Leçons retenues

L'évaluation a permis de cerner un certain nombre de pratiques exemplaires jugées importantes pour la mise en œuvre réussie de mesures relatives aux baleines : l'établissement de relations solides avec des partenaires externes, de bonnes relations de travail entre les ministères et organismes partenaires et la stratégie adaptative utilisée pour la mise en œuvre des activités relatives aux baleines. Ces pratiques ont contribué à améliorer la coordination et le partage des ressources, des connaissances, de l'information et des pratiques, et ont permis d'ajuster les activités en fonction de conseils judicieux, de données scientifiques évolutives et de commentaires.

Aspects à prendre en considération pour les programmes futurs

Ces constatations ne s'accompagnent d'aucune recommandation. L'évaluation a plutôt permis de relever certains domaines à prendre en compte pour étayer les décisions sur les futurs programmes.

- **Ressources pour la mobilisation autochtone** : PC était le seul ministère ou organisme partenaire qui disposait d'efforts et de ressources dédiés pour faciliter la mobilisation des Premières Nations, ce qui a permis d'améliorer les relations et la collaboration pour le suivi des projets. Les communautés et groupes autochtones manifestent un intérêt continu pour participer aux activités de protection des baleines; toutefois, le manque de financement pour participer aux activités de mobilisation a réduit leur capacité et leur volonté.

- **Financement** : Il y avait un manque de ressources pour certaines activités, comme la mise en application, l'intervention auprès des mammifères marins et le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent. De plus, le financement à durée limitée a rendu difficile la planification à long terme, y compris pour la dotation, de même que la démonstration d'un engagement à long terme à l'égard de la protection des baleines.
- **Gouvernance et coordination** : Le manque de financement pour une fonction de secrétariat et d'autres services internes a eu une incidence sur la capacité du MPO à assurer la coordination avec les autres ministères et organismes partenaires et à rendre compte des progrès de la mise en œuvre à l'échelle nationale.
- **Échange de données** : Malgré l'augmentation des nouvelles données et informations sur les baleines, le stockage, le partage et l'accessibilité des données ont été jugés difficiles pour certains intervenants, ce qui a eu une incidence sur l'utilité des données et de l'information.
- **Mesure du rendement** : Il a été difficile de mesurer complètement les progrès réalisés du fait de l'absence d'indicateurs de rendement appropriés pour évaluer l'efficacité des mesures d'atténuation des menaces. De meilleures pratiques de gestion des données et de meilleurs indicateurs de rendement faciliteraient cette évaluation, maintenant que les ministères et organismes partenaires ont acquis des connaissances de référence sur la protection des baleines.
- **Complexités réglementaires** : En plus de la longueur des modifications législatives et réglementaires, la nature intergouvernementale des activités a rendu difficile la gestion de certains outils législatifs, surtout sur la côte atlantique. Cela se répercute sur la mise en œuvre des mesures, ainsi que sur leur applicabilité.



Annexes

Crédit photo : Michael Aleo sur Unsplash



Annexe A : Méthodologie d'évaluation détaillée

L'évaluation a été menée selon un cadre d'évaluation qui comprenait les questions résumées à la page 4. Les données ont été recueillies au moyen des méthodes suivantes, et les données probantes ont été triangulées afin de réduire les lacunes potentielles de n'importe quelle méthode et d'élaborer les constatations d'ensemble.



Analyse documentaire

L'équipe d'évaluation a examiné plus de 200 documents internes et externes afin de comprendre le contexte et l'historique des programmes, des activités et des mesures relatifs aux baleines, ainsi que d'évaluer la conception et la mise en œuvre, les progrès réalisés dans la lutte contre les menaces et les leçons retenues pour les futurs programmes sur les baleines. Les documents examinés comprenaient, sans s'y limiter, la documentation des programmes, les accords de contribution, les lois et les documents d'application de la réglementation applicables, les documents sur les mandats et l'établissement des priorités, les rapports externes et les sites Web publics.

Limites et atténuation

En raison du grand nombre de documents reçus, il a fallu établir des priorités et échantillonner certaines catégories.



Entrevues

L'équipe d'évaluation a mené un total de 70 entrevues auprès de 72 personnes, dont des représentants des programmes du MPO, de TC, d'ÉCCC et de PC qui participaient aux programmes sur les baleines, ainsi que des représentants autochtones.

	MPO	TC	ECCC	PC	Représentants autochtones
70					
entrevues réalisées					
Phase de détermination de la portée	19	12	12	4	--
Phase de réalisation	4	6	5	3	5

Les personnes interrogées ont été sélectionnées de façon à représenter toutes les régions côtières et les administrations centrales des programmes. Les entrevues ont été structurées de manière à discuter d'un éventail de questions liées à la conception et à la mise en œuvre, aux progrès réalisés dans la lutte contre les menaces et aux leçons retenues, y compris les quatre activités examinées de manière approfondie.

Limites et atténuation

En raison des restrictions de voyage liées à la COVID-19, les entrevues ont été menées virtuellement. Étant donné le grand nombre de personnes participant à des programmes relatifs aux baleines, il n'a pas été possible d'interroger tout le monde et un sondage a également été mené auprès des représentants des programmes.

De plus, en raison du grand nombre de communautés et groupes autochtones au Québec et dans le Canada atlantique, un échantillon d'entre eux a été invité à participer à une entrevue. Les entrevues avec les communautés et groupes autochtones ne sont donc pas représentatives. De plus, les personnes interrogées n'étaient pas elles-mêmes Autochtones et ne pouvaient pas parler au nom des peuples autochtones.

[Voir à l'annexe B de plus amples renseignements sur les autres façons dont les points de vue autochtones ont été inclus dans l'évaluation.](#)



Sondages interne et externe

Deux sondages ont été menés, l'un auprès des représentants des programmes et l'autre auprès des intervenants externes²⁷. Ces sondages complétaient les données recueillies au cours des entrevues et étaient conçus pour s'harmoniser avec les guides d'entrevue afin que l'on puisse effectuer une analyse semblable dans les deux cas.

Ils ont été menés en ligne entre le 26 juillet et le 6 septembre 2022, et des rappels ont été envoyés deux fois.

²⁷ À l'origine, un questionnaire comportant des questions ouvertes a été distribué à des intervenants externes sélectionnés qui participaient aux plans de rétablissement et d'action relatifs aux espèces en péril; cependant, peu de réponses ont été reçues. Par conséquent, l'approche a été remplacée par un sondage en ligne et la population du sondage a été élargie pour inclure des personnes participant à des groupes de travail dirigés par le gouvernement.



Annexe A : Méthodologie d'évaluation détaillée (suite)



Sondages interne et externe (suite)

Les invitations au sondage ont été envoyées à :

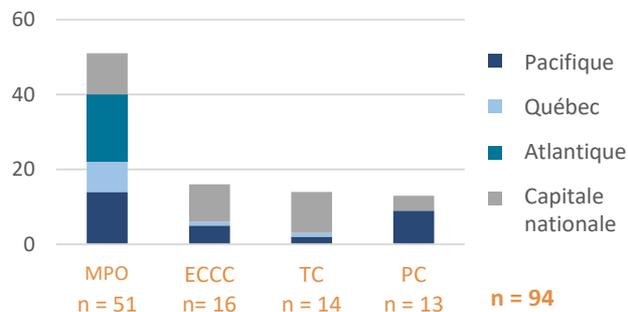
- 235 représentants des programmes choisis en fonction de leur participation aux initiatives relatives aux baleines, y compris à des groupes de travail et à des comités de coordination.
- 300 experts externes, au Canada et à l'étranger, choisis en fonction de l'analyse documentaire internationale et de leur participation à des programmes de rétablissement et à des groupes de travail.

94 Réponses des représentants des programmes (taux de réponse de 40 %)

52 Réponses des intervenants externes (taux de réponse de 17 %)

Bien que les données du sondage ne soient pas statistiquement représentatives, le profil des répondants fournit une bonne couverture des organisations et des régions géographiques (figure 4), des rôles, des espèces de baleines et des catégories d'activités. Par conséquent, les deux sondages ont produit des données d'évaluation valides sur divers aspects et points de vue.

Figure 4 : Répartition des répondants au sondage interne, par ministère et organisme partenaire et région²⁸.



²⁸ La région du Pacifique comprend la Colombie-Britannique et le Yukon; pour le MPO, l'Atlantique comprend trois régions (Maritimes, Golfe et Terre-Neuve-et-Labrador); la capitale nationale représente l'emplacement des bureaux nationaux des ministères et organismes partenaires. Il convient de souligner que de nombreuses activités régionales dans les régions du Québec et de l'Atlantique étaient gérées au niveau national, ce qui explique la faible représentation régionale de la plupart des ministères et organismes partenaires.

La participation des répondants internes et externes, par espèce de baleine et catégorie d'activité, est illustrée ci-dessous. Le total des pourcentages est supérieur à 100 parce que des réponses multiples étaient possibles lorsque les personnes assument plusieurs rôles.

	Baleine noire de l'Atlantique Nord	Épaulard résident du sud	Béluga de l'estuaire du Saint-Laurent	Recherche et surveillance	Mesures de gestion	Conformité/application	Partenariats/sensibilisation
Internes n = 94	50 %	62 %	29 %	30 %	31 %	17 %	22 %
Externes n = 52	53 %	53 %	10 %	73 %	69 %	33 %	59 %

Limites

- Le sondage a été administré pendant les vacances d'été et pendant la période de pointe de certaines activités opérationnelles et de recherche; il a donc pu être plus difficile pour certains répondants d'y répondre. Pour atténuer ce problème, les sondages ont été laissés ouverts pendant quatre semaines chacun.
- L'équipe d'évaluation n'a pas pu déterminer qui a répondu aux sondages, ce qui a limité la capacité de mieux harmoniser les profils des répondants potentiels et réels.
- L'équipe d'évaluation a examiné avec prudence les réponses des catégories qui auraient pu être représentées de façon disproportionnée et les a incluses dans l'analyse seulement lorsque la triangulation avec d'autres sources était possible.



Examen des données administratives

L'équipe d'évaluation a examiné et analysé trois catégories de données :

- tableaux de bord des rapports sur les baleines;
- profils d'information sur le rendement et rapports ministériels respectifs;
- autres sources internes des programmes (p. ex. utilisées par les secteurs des programmes pour suivre les progrès).



Annexe A : Méthodologie d'évaluation détaillée (suite)



Examen des données administratives (suite)

Limites et atténuation

- Étant donné que la collecte de données sur le rendement et la surveillance des trois espèces de baleines en voie de disparition sont nouvelles, les ensembles de données étaient incomplets pour une grande partie de la période d'évaluation (p. ex. de nombreuses séries de données n'étaient disponibles que pour un an ou deux).
- De nombreux indicateurs de rendement ont fourni des informations limitées sur l'atteinte des résultats; ils ont plutôt fait état des progrès réalisés dans l'exécution des extraits.
- Les ministères et organismes partenaires ont recueilli des données à différentes fins et utilisé différents outils de production de rapports. Étant donné que les initiatives relatives aux baleines n'appuyaient pas une capacité administrative dédiée (p. ex. le secrétariat) pour établir une méthodologie de collecte de données et de production de rapports, il était difficile d'élaborer une méthodologie normalisée pour analyser les données.
- Comme il n'a pas été possible d'effectuer une analyse quantitative rigoureuse, l'évaluation a plutôt porté sur la triangulation de l'information recueillie à partir de multiples sources de données pour répondre aux questions découlant de l'analyse des données administratives. L'information sur les données n'a été incluse que lorsqu'elle ajoutait de la valeur à la description globale du rendement et certains éléments de données ont été exclus lorsqu'ils étaient jugés non fiables.

Les limites des données sont également décrites tout au long du rapport, le cas échéant.



Étude de cas

L'équipe d'évaluation a mené une étude de cas sur la participation autochtone à l'Initiative de protection de l'épaulard résident du sud. L'annexe B donne plus de détails sur la méthodologie suivie et les limites de cette étude de cas.



Analyse de la conjoncture

L'équipe d'évaluation a examiné les autres modèles de conception et de mise en œuvre utilisés dans les programmes étrangers sur la protection et le rétablissement des baleines, y compris ceux des États-Unis, de l'Union européenne, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas. L'objectif était de comparer les activités canadiennes à des programmes semblables à l'étranger. Un examen approfondi de rapports publics canadiens et internationaux, de règlements et d'autres renseignements sur les programmes étrangers a été réalisé.

Limites et atténuation

Il était difficile de trouver des données complètes et accessibles au public sur tous les paramètres pertinents des programmes étrangers, et une comparaison complète n'est donc pas possible. C'est pourquoi l'évaluation n'a pas tenté d'établir une véritable comparaison entre les programmes canadiens et étrangers; elle a plutôt cherché à obtenir de l'information qui pourrait décrire un contexte mondial et des solutions de rechange utiles aux mesures et aux activités canadiennes et s'est fortement appuyée sur les points de vue d'experts externes recueillis dans le cadre du sondage.

De plus, quatre activités ont été examinées de manière approfondie pour comprendre l'atteinte des résultats et les défis connexes, de même que pour déterminer les leçons retenues pour la planification future. Ces quatre activités sont : les mesures de ralentissement volontaire, les intervenants auprès des mammifères marins en détresse, la surveillance aérienne des baleines et les engins et technologies de pêche sans danger pour les baleines. Ces informations sont présentées à l'annexe C.



Annexe B : Étude de cas sur la participation autochtone à l'Initiative de protection de l'épaulard résident du sud

Objet et portée de l'étude de cas

L'Initiative de protection de l'épaulard résident du sud (l'Initiative) a été mise en œuvre en 2019 afin de prolonger l'Initiative de protection des baleines, et de se concentrer plus rapidement sur la lutte contre les menaces imminentes pesant sur les épaulards résidents du sud.

Les entrevues sur la détermination de la portée menées auprès de la haute direction et des responsables des programmes dans les quatre ministères et organismes partenaires ont fait ressortir la nécessité d'inclure dans l'évaluation une étude de cas sur la participation autochtone, compte tenu de l'importance de l'épaulard résident du sud pour les Premières Nations. L'étude de cas était axée sur les mesures de gestion ciblant en particulier les épaulards résidents du sud, car un effort concerté a été déployé pour établir des partenariats avec les Premières Nations côtières de la Colombie-Britannique (C.-B.), grâce à un financement et au renforcement continu des relations, afin de mettre en œuvre et de surveiller les mesures de protection et de rétablissement des épaulards résidents du sud.

Les Nations ont été invitées à participer à l'étude de cas en répondant à un certain nombre de questions visant à nous permettre de comprendre :

- la façon dont elles ont participé à l'Initiative;
- la façon dont leurs commentaires ont guidé l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de gestion provisoires;
- la façon dont elles ont perçu l'incidence des mesures sur le rétablissement des épaulards résidents du sud.

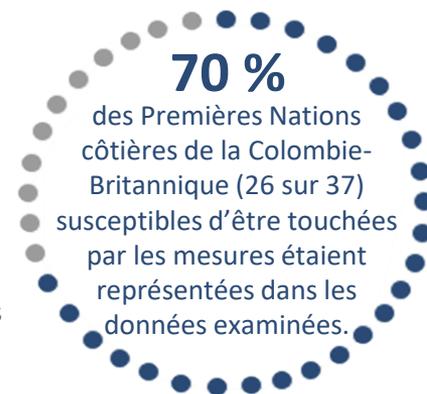
L'étude de cas a été conçue pour fournir des données probantes sur les éléments qui ont bien fonctionné et sur les améliorations possibles relativement à la mobilisation et à la consultation autochtones sur le processus des mesures de gestion des épaulards résidents du sud. Le financement de l'Initiative allait de 2019-2020 à 2023-2024, mais l'étude de cas comprend la participation des Premières Nations aux activités menées entre le printemps 2019 et l'automne 2022.

Méthodologie

L'équipe d'évaluation a travaillé avec le personnel des programmes des ministères et organismes partenaires afin de déterminer la meilleure approche pour recueillir les commentaires des Nations. Il a été recommandé que l'équipe fasse appel aux processus de mobilisation existants, y compris le processus multi-nations de niveaux 1 et 2 décrits à la page 18. L'équipe a présenté l'étude de cas lors des réunions des niveaux 1 et 2 en juin 2022 et a assisté à deux autres réunions bilatérales avec des Nations, à leur demande. À la suite de ces réunions, des renseignements sur l'étude de cas, y compris les questions, ont été envoyés (par courriel ou en ligne) aux 37 Nations susceptibles d'être touchées par les mesures de gestion provisoires des épaulards résidents du sud, avec une invitation à participer à l'évaluation. Des rappels ont été envoyés à l'automne 2022. Pour réaliser l'étude de cas, l'équipe a analysé la documentation disponible, y compris, mais sans s'y limiter, 15 lettres des Nations envoyées au gouvernement du Canada et la réponse connexe, les résumés de 15 réunions multi-nations, les résumés de quatre réunions bilatérales et cinq réponses soumises à l'équipe d'évaluation.

Limites

En raison du nombre de Nations et de leur dispersion dans une vaste région géographique, l'équipe d'évaluation a dû utiliser les communications électroniques et n'a pas été en mesure de communiquer directement avec chaque Nation. Cinq Nations ont envoyé une réponse à la suite des efforts déployés pour faire participer les Nations à l'étude de cas. Ces réponses, combinées aux documents soumis par les Nations aux ministères et organismes partenaires pendant l'Initiative, ont donné une représentation de 26 des 37 Nations potentiellement touchées par les mesures. Les points de vue présentés dans cette étude de cas ne sont donc pas représentatifs de toutes les Premières Nations qui ont participé à l'Initiative ou qui pourraient être touchées par celle-ci. De plus, on reconnaît que toutes les Nations sont uniques et, par conséquent, l'analyse a été effectuée en fonction de chaque Nation. Les principaux thèmes ont été définis et résumés dans le présent document à des fins d'analyse.



Les observations tirées de l'étude de cas sont présentées dans les pages suivantes.

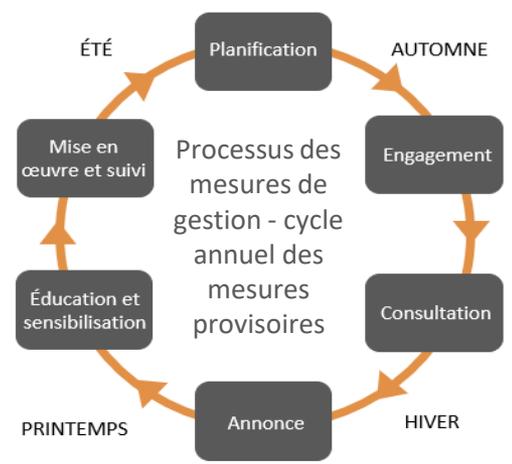


Annexe B : Étude de cas sur la participation autochtone à l'Initiative de protection de l'épaulard résident du sud (suite)

Participation des Premières Nations à l'Initiative

Les ministères et organismes partenaires ont suivi un cycle d'examen et de finalisation des mesures provisoires en consultation avec les Premières Nations et les groupes d'intervenants (figure 5). Le moment choisi pour chaque étape du cycle a été conçu de manière à correspondre au moment où les épaulards résidents du sud reviennent habituellement dans les eaux canadiennes, afin que les mesures soient en place avant leur arrivée. Au départ, la planification pour élaborer les mesures proposées a d'abord eu lieu avec le Groupe consultatif autochtone et multipartite (GCAM) et les groupes de travail techniques sur les épaulards résidents du sud, dans lesquels les Nations étaient représentées. Les partenaires fédéraux ont également organisé des webinaires et des réunions bilatérales, à la demande des Nations. Les ministères et organismes partenaires ont ensuite informé les Nations des mesures qu'ils envisageaient en recourant à diverses méthodes de mobilisation (webinaires, site Web, sondage électronique) et des consultations officielles visant à recueillir leurs commentaires ont eu lieu pendant les réunions bilatérales et au moyen de plusieurs séries de correspondance écrite. Après l'annonce des mesures provisoires annuelles, les ministères et organismes partenaires ont informé et éduqué les Nations concernées au sujet de ces mesures afin de leur permettre de les comprendre et de les approuver avant la mise en œuvre. Tout au long de la phase de mise en œuvre, les impacts des mesures ont été surveillés et les commentaires des Nations ont été intégrés à la phase de planification de l'année suivante.

Figure 5 : Processus des mesures de gestion des épaulards résidents du sud. Cette figure illustre le cycle annuel des mesures provisoires, y compris les mesures prises chaque année pour achever chaque série de mesures provisoires.



Au fil du temps et en réponse aux préoccupations des Premières Nations, des ajustements ont été apportés au calendrier des étapes du cycle afin de maximiser le temps consacré à l'examen et à la discussion au sein des Premières Nations et entre elles, ainsi que de placer la contribution des Premières Nations avant celle des autres intervenants, comme il est décrit à la figure 6.

Figure 6 : Principales activités de mobilisation et de consultation entreprises auprès des Premières Nations entre 2019 et 2022 dans le cadre de l'Initiative de protection de l'épaulard résident du sud

- 2019 – 2020**
 - Chaque hiver, des lettres de consultation, des webinaires et des réunions bilatérales ont eu lieu pour discuter des mesures de l'année à venir et mener des consultations à ce sujet.
 - Chaque printemps, les Nations étaient informées des mesures par lettre.
 - Chaque automne, des lettres de consultation, des webinaires et des réunions bilatérales ont été tenus pour examiner les mesures de l'année précédente et mener des consultations sur les mesures de l'année suivante.
 - À la fin de 2020, le processus multi-nations de niveaux 1 et 2 a été élaboré en réponse aux commentaires des Nations et pour compléter le processus officiel de consultation bilatérale.
- 2021**
 - Au printemps, les ministères et organismes partenaires ont rédigé un cadre de collaboration pour l'élaboration et la mise en œuvre du processus de mesure de la gestion des épaulards résidents du sud pour le soumettre à l'examen des Nations aux tables multi-nations.
 - Les premières réunions de niveaux 1 et 2 sur les épaulards résidents du sud, pendant lesquelles le cadre de collaboration a été examiné, ont été tenues et animées par un consultant autochtone.
 - La mobilisation a commencé plus tôt que les années précédentes (l'été plutôt que l'automne), afin de donner plus de temps pour l'examen et la discussion des mesures.
 - La mobilisation des Nations a eu lieu avant les réunions du GCAM et des groupes de travail techniques afin de pouvoir intégrer leurs commentaires aux mesures de gestion proposées.
- 2022**
 - Des travaux ont été effectués pour optimiser le processus multi-nations, y compris l'élaboration d'un outil de suivi des commentaires, l'examen et l'amélioration du cadre directeur pour la collaboration sur le processus de mesure de la gestion des épaulards résidents du sud, et la détermination des priorités des Premières Nations pour permettre une discussion plus approfondie.



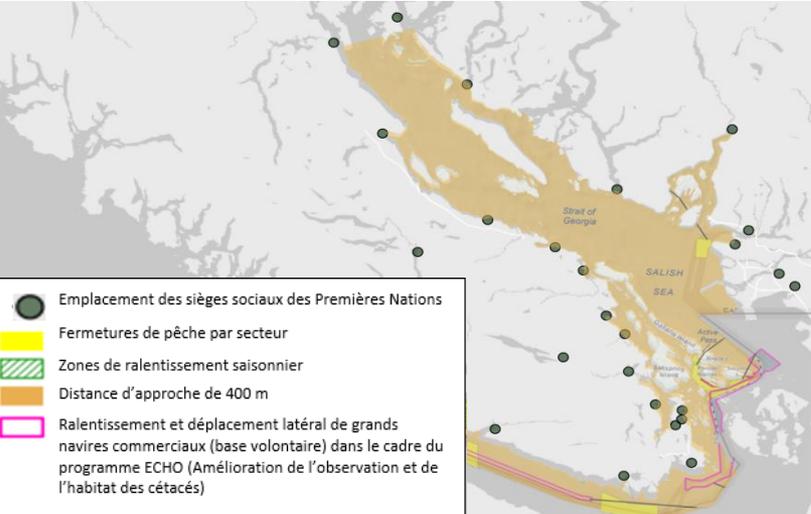
Annexe B : Étude de cas sur la participation autochtone à l'Initiative de protection de l'épaulard résident du sud (suite)

Participation des Premières Nations à l'Initiative (suite)

Selon le processus décrit à la page précédente, les partenaires fédéraux ont pris contact avec les 37 Premières Nations susceptibles d'être touchées par les mesures pour discuter de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures provisoires annuelles. L'ampleur de la participation dépendait de plusieurs facteurs propres à chaque Nation, notamment :

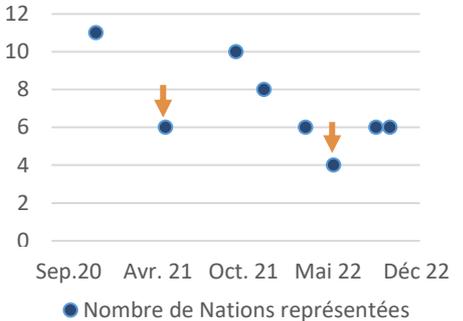
- l'importance spirituelle et culturelle de l'épaulard résident du sud pour son peuple;
- la mesure dans laquelle son territoire marin chevauchait la portée géographique des mesures de gestion (figure 7);
- ses priorités communautaires;
- sa capacité à participer aux activités de mobilisation.

Figure 7 : Emplacement des sièges sociaux des nations potentiellement engagées dans l'initiative, par rapport à la portée géographique des mesures provisoires de 2022.



Bien que le processus de niveau 1 ait été jugé utile pour certaines Nations en tant que tribune de discussions franches et efficaces entre les Nations, la participation aux réunions des niveaux 1 et 2 était faible. Entre janvier 2021 et octobre 2022, 20 des 37 Nations ont participé à au moins une réunion multi-nations. Cependant, sur ces 20 Nations, aucune n'a pu assister à toutes les réunions et seulement deux étaient présentes à toutes les réunions sauf une. La participation était particulièrement faible au printemps et a diminué d'une année à l'autre (figure 8).

Figure 8 : Représentation des Premières Nations aux réunions multi-nations²⁹.



Les participants aux réunions de niveau 2 ont exprimé des préoccupations constantes au sujet de la représentation limitée autour de la table. Les raisons suivantes ont été invoquées pour expliquer la faible participation :

- un préavis insuffisant de la tenue des réunions et un manque de temps pour des échanges en profondeur et significatifs;
- un manque de transparence quant à la façon dont les commentaires antérieurs ont été inclus dans la prise de décisions, qui a suscité de la frustration et un manque de confiance de la part de certaines Nations à l'égard du processus;
- un manque de soutien financier pour permettre aux Nations de participer au processus. Bien que les organisateurs des réunions aient aiguillé les Nations vers le financement disponible pour la mobilisation dans les différentes initiatives dirigées par le gouvernement, il n'y avait pas de financement spécialement disponible pour la mobilisation concernant les processus de gestion des épaulards résidents du sud;
- le fait que le processus multi-nations ne respectait pas l'obligation de consulter du gouvernement et que les décisions concernant les mesures ayant une incidence sur leurs droits et titres ancestraux doivent être discutées de gouvernement à gouvernement. Par conséquent, certaines ont favorisé des discussions bilatérales plutôt que d'autres possibilités de mobilisation.

De plus, de nombreuses Nations estimaient que la consultation donnait la priorité aux points de vue de l'industrie et qu'elle intervenait trop tard dans le processus d'examen annuel, après la prise des décisions principales.

²⁹ La première réunion multi-nations de septembre 2020 précédait l'établissement de la table multi-nations de niveau 2. Elle est incluse dans la figure car plusieurs Nations y ont assisté et la réunion a servi une fonction de mobilisation semblable et a contribué à comprendre les variations de la participation à ce type de réunions dans le temps.

Annexe B : Étude de cas sur la participation autochtone à l'Initiative de protection de l'épaulard résident du sud (suite)

Participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures

Malgré ces défis liés à la mobilisation, on a trouvé quelques exemples fructueux de conception et d'élaboration conjointes de mesures de gestion ou de mise en œuvre autochtones dans leurs territoires marins.

Exemple de la Première Nation Pacheedaht

En 2022, la consultation et la collaboration entre la Première Nation Pacheedaht et TC ont mené à une approche différente de la gestion du territoire marin des Pacheedaht. Au lieu d'établir une zone sanctuaire provisoire sur le banc Swiftsure, une zone d'une importance cruciale pour la Première Nation Pacheedaht, deux nouvelles zones de ralentissement ont été mises en place. Cette approche tenait compte à la fois du savoir autochtone et des nouvelles données scientifiques sur l'utilisation de l'habitat par les épaulards résidents du sud et leur comportement de quête de nourriture.

De plus, grâce à des accords de contribution, PC a fourni du financement à plusieurs Nations dont le territoire chevauche celui des réserves de parc national Pacific Rim et des Îles-Gulf, afin de faciliter le leadership des Premières Nations dans les efforts de rétablissement et de protection. Ce financement a été consacré au renforcement des capacités pour les programmes autochtones de protection, et a joué un rôle essentiel dans l'avancement des travaux liés aux mesures de gestion des épaulards résidents du sud, notamment :

- déterminer les priorités autochtones relativement à la survie et au rétablissement des épaulards résidents du sud;
- offrir des services de sensibilisation et d'éducation adaptés à la culture, comme la sensibilisation des jeunes Autochtones;
- embaucher des techniciens supplémentaires et améliorer le travail de surveillance et de promotion de la conformité;
- promouvoir le savoir écologique autochtone et l'intendance du patrimoine naturel et culturel des territoires traditionnels.



Le rôle du savoir autochtone pour guider l'élaboration et la mise en œuvre des mesures

Durant l'élaboration des mesures relatives aux épaulards résidents du sud, le savoir autochtone a été recherché dans le cadre de divers forums, y compris certains groupes de travail techniques, le GCAM, le processus multi-nations et des réunions bilatérales avec les Premières Nations.

Certaines Nations avaient l'impression que la stratégie de gestion n'incluait pas le savoir autochtone, mais d'autres ont exprimé le désir d'établir des relations de confiance avant de le partager pour s'assurer que les renseignements exclusifs sont respectés et protégés. Plusieurs Nations ont également suggéré de créer des partenariats et de renforcer les capacités de gestion et de surveillance des Premières Nations, afin de pouvoir utiliser le savoir autochtone en temps réel, en agissant sur l'eau.

Les ministères et organismes partenaires ont reconnu le rôle nécessaire du savoir autochtone dans les efforts de conservation des épaulards résidents du sud, et des exemples de savoir partagé par certaines Nations ont été notés, notamment :

- des informations sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles du milieu marin;
- les déplacements traditionnels et changeants des épaulards résidents du sud et leurs habitudes de quête de nourriture;
- la répartition et le changement de comportement du saumon chinook;
- des informations sur les écosystèmes en évolution.

La combinaison du savoir autochtone et de la science occidentale pourrait aider les décideurs à mieux comprendre les régions et le comportement des espèces et mieux orienter l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de conservation et de gestion holistique à l'échelle de l'écosystème.

Bien que des changements aient été apportés au cycle annuel le plus récent, plusieurs Nations sont toujours en désaccord avec le processus de consultation adopté par les ministères et organismes partenaires. Elles ont exprimé le désir d'une approche plus coopérative, qui se traduirait par une représentation plus substantielle de leur contribution, de leur expertise et de leur expérience dans les processus décisionnels, grâce à des consultations approfondies auprès des membres de la communauté, des aînés et d'autres gardiens du savoir.



Annexe B : Étude de cas sur la participation autochtone à l'Initiative de protection de l'épaulard résident du sud (suite)

Points de vue sur l'impact des mesures sur la protection et le rétablissement des épaulards résidents du sud

Les Nations ont fait part de leurs préoccupations continues au sujet de la santé et de la survie des épaulards résidents du sud pendant les réunions de niveau 2 et dans leurs lettres de consultation aux ministères et organismes partenaires. Elles ont souligné l'importance de protéger les épaulards résidents du sud, leur écosystème et leurs habitats, ainsi que le besoin urgent d'une action continue.

Pendant les réunions, certaines Nations ont noté un manque de cibles claires et quantifiables, ce qui rendait difficile de comprendre comment évaluer l'efficacité des mesures. Lorsque des efforts avaient été déployés, l'efficacité n'était pas claire et certaines Nations ont remis en question le lien entre les mesures et les bénéfices pour les baleines.

Parmi les cinq Nations qui ont formulé des commentaires particuliers pour l'étude de cas, deux ont partagé leurs points de vue sur les impacts des mesures; l'une d'elles a indiqué que l'impact des mesures devait dépasser les dommages causés par le changement anthropique, et elle estimait que les mesures avaient peu d'effet à cet égard. L'autre Nation pensait que les efforts nécessitaient un degré plus élevé de diligence raisonnable pour adopter une approche globale de la protection et du rétablissement, et que les mesures prises à ce jour n'avaient pas permis d'atteindre cet objectif.

De plus, plusieurs Nations ont constaté que la présence sur l'eau n'était pas adéquate pour assurer la conformité, particulièrement en ce qui concerne les industries de l'observation des baleines et de l'écotourisme, et considéraient ces lacunes dans la surveillance comme un obstacle important à la réalisation de progrès. Certaines Nations estimaient également que les mesures volontaires, comme les mesures volontaires de gestion des pêches, étaient inefficaces. De nombreuses Nations étaient d'avis qu'il fallait davantage de partenariats de collaboration pour améliorer ou faciliter les programmes de gardiens existants et que l'autorité des Premières Nations pour surveiller la conformité et prendre part à des activités de mise en application devait être reconnue et mieux appuyée.



Crédit photo : Banque de photos du MPO

Conclusion

Dans l'ensemble, l'étude de cas a fourni des preuves que des efforts ont été déployés pour mobiliser les Premières Nations au sujet de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures de gestion provisoires des épaulards résidents du sud. Parmi les aspects positifs, mentionnons la mise en place du processus de réunions multi-nations facilitées par un consultant autochtone, et les ajustements apportés au chemin critique pour tenir compte des demandes pour plus de temps d'examen et de discussion des mesures de gestion proposées avant leur finalisation. Cependant, il est possible d'améliorer les niveaux de participation et d'inclure de façon plus substantielle les avis des Premières Nations dans les décisions finales. Par exemple, le ministère ou l'organisme partenaire doit veiller à annoncer correctement les réunions et à prévoir suffisamment de temps pour mener des consultations approfondies et significatives, affecter des fonds pour faciliter la participation et mieux répondre aux commentaires des Premières Nations, de façon transparente et plus rapide.

Il y a quelques exemples anecdotiques de la façon dont la contribution des Premières Nations et le savoir autochtone ont guidé l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de gestion provisoires. Surtout, PC a connu un certain succès pour nouer de nouveaux partenariats et renforcer les partenariats existants avec les Nations dans les réserves de parc national Pacific Rim et des îles-Gulf afin de réaliser les activités principales, y compris l'éducation et la sensibilisation, la surveillance et la conformité. Le succès a été attribué, en partie, au fait que le financement a été administré directement aux Premières Nations pour appuyer les programmes autochtones.

Enfin, de meilleures cibles sont nécessaires pour permettre d'évaluer l'effet des mesures et il reste du travail à faire pour contrer les menaces qui pèsent sur les épaulards résidents du sud et protéger leur écosystème et leurs habitats.

Ces lacunes offrent des possibilités d'approfondir la collaboration entre les ministères et organismes partenaires et les Premières Nations en vue d'atteindre les objectifs de rétablissement et de conservation.



Annexe C : Sommaire des activités examinées de manière approfondie

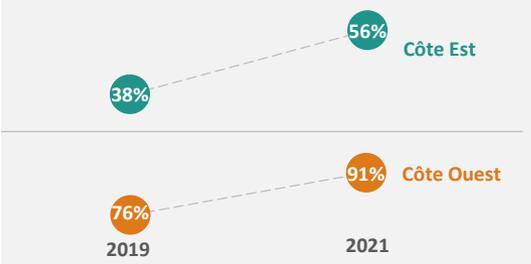
A) Mesures de ralentissement volontaire

Le gouvernement du Canada met en œuvre des mesures de ralentissement volontaire³⁰ depuis 2017. En plus des mesures volontaires, des mesures obligatoires sont annoncées et mises en œuvre chaque année, appuyées par les pouvoirs conférés par la *Loi sur la marine marchande du Canada* et la *Loi sur les espèces en péril*. Depuis 2019, certaines mesures ont été coordonnées avec les États-Unis. Les mesures sont fondées sur les conseils et les commentaires de nombreux intervenants de l'ensemble du gouvernement, de l'industrie du transport maritime, des pêcheurs, des scientifiques, des groupes environnementaux, des communautés et groupes autochtones, ainsi que sur les données tirées de la surveillance approfondie.

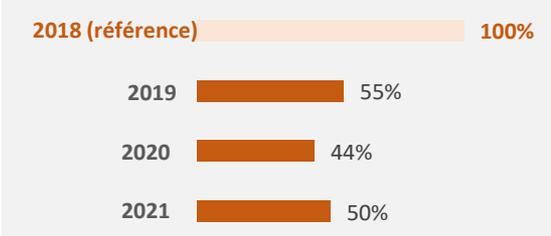
Les mesures sont communiquées à l'aide d'un certain nombre d'outils (p. ex. les instructions et les bulletins électroniques à l'intention des équipages de navires et des exploitants maritimes, les avis aux navigateurs publiés par la GCC et les avertissements de navigation émis par les centres des Services de communications et de trafic maritimes [SCTM]). Des activités de reconnaissance et divers signes d'appréciation font partie des efforts de promotion et de sensibilisation concernant les mesures de ralentissement. TC a un programme de remboursement pour aider à compenser les répercussions économiques des mesures sur certains navigateurs (p. ex. pour compenser l'augmentation des coûts de pilotage). La conformité aux mesures est surveillée au moyen de la surveillance aérienne et acoustique, des données du SIA fournies par la GCC (SCTM), ainsi que d'un outil public de cartographie d'Oceana fondé sur des données autodéclarées, appelé Ship Speed Watch.

Les données montrent que le projet pilote de mesures de ralentissement volontaire est prometteur :

Le taux de participation des navires aux essais de limitation de vitesse volontaire a augmenté de 2019 à 2021, sur la côte Ouest comme sur la côte Est³¹.



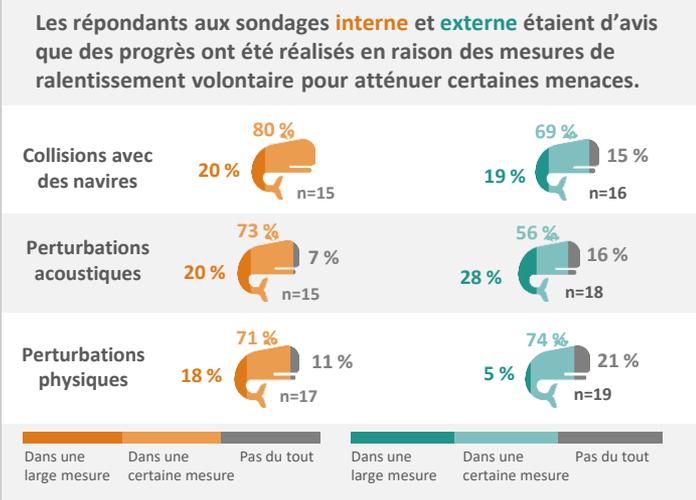
Comparativement au niveau de réduction du bruit de référence atteint lors de l'essai de 2018 sur la côte Ouest, le niveau de bruit sous-marin a été encore réduit en 2019, 2020 et 2021.



Certains défis et facteurs ont influencé le succès des mesures de ralentissement volontaire

- Facteurs économiques et résistance connexe et manque de conformité de la part de l'industrie.
- Manque de capacité de surveillance et d'application de la conformité, particulièrement pour les petits navires.
- Lacunes dans les connaissances sur la répartition et la présence des baleines dans les eaux canadiennes.
- Données scientifiques limitées sur les vitesses optimales et les avantages des mesures.

Malgré les problèmes de conformité, dans les situations où le Canada n'a pas le pouvoir de mettre en place des mesures obligatoires (p. ex. dans les eaux partagées), les mesures de ralentissement volontaire pourraient améliorer la couverture de la zone et l'efficacité globale.



³⁰ Sur la côte du Pacifique, le programme ECHO est responsable de la mise en œuvre de mesures dans le détroit de Haro et le passage Boundary, ainsi que sur le banc Swiftsure, tandis que TC gère les mesures dans le détroit de Cabot sur la côte de l'Atlantique.
³¹ Étant donné que les essais sont gérés différemment et se déroulent dans des conditions différentes, les taux de participation sur la côte Ouest et la côte Est ne devraient pas être comparés et devraient être interprétés séparément pour chaque emplacement.

Annexe C : Sommaire des activités examinées de manière approfondie (suite)

B) Intervenants auprès des mammifères marins en détresse

Le MPO est responsable de l'aide et de l'intervention auprès des mammifères marins en détresse, y compris les baleines. Le Ministère fait appel à des réseaux de partenaires externes³² (p. ex. autres gouvernements, groupes de conservation, organisations non gouvernementales) spécialisés, ainsi qu'à des partenaires internes comme l'équipe de la Conservation et Protection du MPO et la GCC. Les activités d'intervention auprès des mammifères marins dans les océans (p. ex. surveillance des mammifères marins en détresse; suivi des empêtements, des échouements, des collisions de mammifères marins avec des navires et d'autres menaces pesant sur les mammifères marins; et intervention en cas d'incident par des partenaires appropriés) sont coordonnées et facilitées par ces réseaux, y compris les coordonnateurs nationaux et régionaux des mammifères marins.

En 2018, un financement annuel permanent de 1 million de dollars a été fourni pour stabiliser les opérations d'intervention et 4,5 millions de dollars sur quatre ans ont été versés pour accroître la capacité d'intervention auprès des mammifères marins, tant dans les régions qu'à l'échelle nationale. Les responsabilités accrues de l'équipe dédiée aux baleines comprenaient :

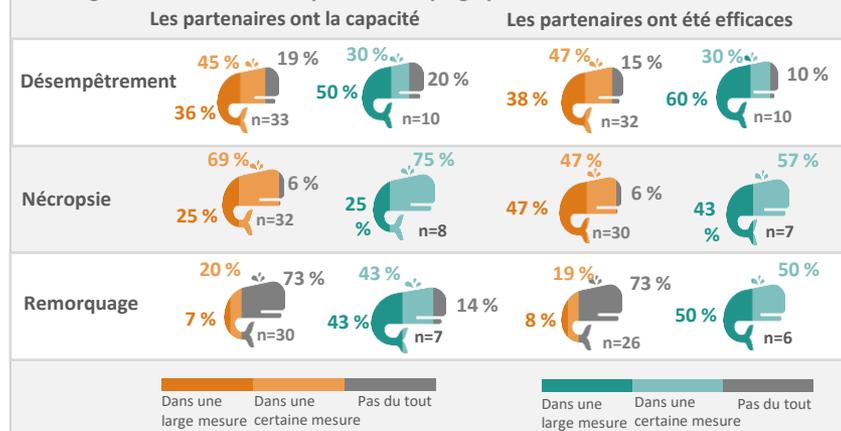
- améliorer les protocoles et les procédures d'intervention pour assurer la sécurité des intervenants;
- soutenir les entrepreneurs qui possèdent de l'expertise dans les activités d'intervention, comme le désempêtement et les nécropsies, et assurer la liaison avec eux;
- mettre en œuvre un programme de formation et équiper adéquatement les intervenants régionaux tiers, y compris les communautés et groupes autochtones, ainsi que les agents des pêches, pour fournir un soutien en matière d'intervention en toute sécurité;
- mettre à jour le *Règlement sur les mammifères marins* dans la *Loi sur les pêches* et faciliter la conformité à la *Marine Mammal Protection Act des États-Unis*.



Crédit photo : Banque de photos du MPO

De 2018-2019 à 2021-2022, le MPO a collaboré avec trois organisations pour mener des activités de désempêtement (financement de 1,2 M\$) et treize organisations pour des activités ou services d'intervention auprès des mammifères marins (2,0 M\$), administrées dans le cadre d'accords de contribution.

Les répondants aux sondages interne et externe estimaient que les partenaires externes avaient la capacité nécessaire et qu'ils avaient été efficaces pour fournir des interventions de désempêtement et des nécropsies. Cependant, les répondants au sondage interne considèrent que le remorquage présente des défis.



Défis et facteurs ayant une incidence sur l'intervention d'urgence auprès des baleines

Les principaux défis et facteurs influents suivants ont été relevés :

- interaction avec d'autres priorités du programme;
- lacunes dans les données de surveillance;
- formation insuffisante du personnel du MPO;
- manque de clarté sur les rôles et les responsabilités, en particulier pour les équipes de Conservation et Protection du MPO;
- capacité interne insuffisante pour coordonner l'intervention et la mobilisation externe, plus marquée sur la côte de l'Atlantique en raison du modèle différent de prestation et de coordination des interventions auprès des mammifères marins dans plusieurs provinces et régions du MPO;
- soutien financier insuffisant des partenaires externes pour la planification de la relève et la formation.

³² Ces partenaires sont le Réseau québécois d'urgences pour les mammifères marins, Whale Release and Strandings (Terre-Neuve-et-Labrador), le British Columbia Marine Mammal Response Network, l'Équipe de sauvetage des baleines de Campobello, la Marine Animal Response Society et le Centre canadien coopératif de la santé de la faune.



Annexe C : Sommaire des activités examinées de manière approfondie (suite)

C) Surveillance aérienne des baleines noires de l'Atlantique Nord

Plusieurs programmes du MPO et de TC mènent des activités de surveillance aérienne dans le cadre des travaux en cours et des principales responsabilités :

- Programme national de surveillance aérienne (PNSA) de TC pour la sécurité et la sûreté maritimes;
- Secteur des sciences des écosystèmes et des océans du MPO pour la collecte systématique de données scientifiques des relevés et la gestion des ressources;
- Programme de l'application des lois et de la surveillance aérienne des pêcheries (PALSAP) du secteur de la Conservation et Protection (C et P) du MPO pour surveiller la conformité aux mesures et règlements de pêche.

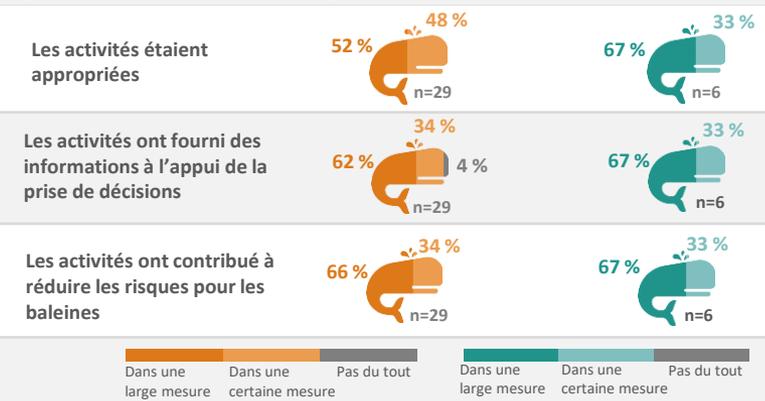
Les baleines faisaient l'objet de relevés avant 2018, mais pas de façon systématique. Les initiatives relatives aux baleines ont financé la surveillance aérienne supplémentaire concernant les baleines, y compris l'achat et la remise à neuf d'un avion supplémentaire, la mise à l'essai de nouvelles technologies de surveillance aérienne (système d'aéronef télépiloté [SATP] de Transports Canada) et des postes et heures de vol supplémentaires de surveillance aérienne. La surveillance aérienne des épaulards résidents du sud était limitée et la plupart des efforts de surveillance aérienne ciblaient la baleine noire de l'Atlantique Nord en raison de leur portée et de leur visibilité plus vastes.

Les vols étaient planifiés et coordonnés quotidiennement par le MPO et TC, en fonction de facteurs comme les conditions météorologiques, les urgences ou les priorités opérationnelles. Depuis 2021, un coordonnateur de la plateforme des mammifères marins de C et P du MPO agit à titre d'agent de liaison interministériel pour assurer une couverture exacte, la hiérarchisation des besoins et l'utilisation efficace des actifs. La surveillance aérienne axée sur les baleines noires de l'Atlantique Nord était considérée comme une activité essentielle pendant la pandémie de COVID-19 parce qu'elle a soutenu l'économie canadienne, les sources de nourriture provenant des pêches et les priorités en matière de conservation.

Les données de la surveillance aérienne des baleines étaient diffusées et ont facilité la mise en œuvre de mesures ou d'opérations relatives aux baleines. D'autres partenaires ont fourni des commentaires sur la surveillance aérienne (p. ex. NOAA, Centre de recherche sur la vie marine de Grand Manan, Aquarium de la Nouvelle-Angleterre et Canadian Whale Institute).

Les données du MPO et de TC révèlent un total de 10 682 heures de détection de baleines (2018-2019 à 2021-2022). Bien que ces heures aient été inscrites comme le résultat du financement lié aux baleines, elles ne reflètent pas avec exactitude tous les efforts de surveillance des baleines, car la plupart des vols surveillent la présence des baleines (soit comme tâche principale ou secondaire, rarement comme tâche unique). Cependant, les systèmes de déclaration ne reflètent pas ce niveau de détail.

Les répondants aux sondages interne et externe estimaient que les activités de surveillance aérienne des baleines étaient appropriées et qu'elles avaient atteint leurs objectifs.



On a noté que :

- la surveillance aérienne est l'outil le plus efficace pour connaître l'emplacement des baleines (donc les risques), afin de pouvoir déclencher des mesures de gestion dynamiques (p. ex. ralentissements du trafic maritime ou fermetures de pêche) en temps opportun;
- il s'agit de la méthode de surveillance ayant la plus faible incidence sur la faune, la plus grande souplesse et la plus grande couverture;
- les relevés aériens systématiques fournissent les meilleures données possibles pour élaborer des modèles d'habitat pour la baleine noire de l'Atlantique Nord.

Défis et facteurs ayant une incidence sur la surveillance aérienne des baleines

Deux aspects clés sont ressortis et sont résumés comme suit :

- l'interaction avec d'autres priorités de programme pourrait être améliorée, principalement pour les priorités et les besoins scientifiques et de C et P;
- il y a des limites liées à la collecte, à la gestion, au partage et à l'utilisation des données de surveillance (p. ex. différentes équipes recueillent et présentent les données de surveillance différemment; par conséquent, les données ne sont souvent pas compatibles avec d'autres ensembles de données ou ne sont pas utiles pour les autres équipes; ou il est fastidieux de les partager en raison de formats différents ou d'enjeux de sécurité).



Annexe C : Sommaire des activités examinées de manière approfondie (suite)

D) Engins et technologies de pêche sans danger pour les baleines

Les empêtrlements constituent une menace à risque élevé pour les baleines, en particulier pour les baleines noires de l'Atlantique Nord qui traversent des zones de pêche achalandées. Pour réduire les dommages causés aux grandes baleines par les activités de pêche, le MPO entreprend des activités liées aux éléments suivants :

- prévention (p. ex. retrait et réduction des engins de pêche et des cordages dans les zones fréquentées par les baleines ou dans celles où elles se regroupent);
- atténuation (p. ex. réduire la gravité et la durée des empêtrlements en modifiant les engins de pêche pour permettre aux baleines de s'échapper plus facilement);
- intervention (p. ex. aider les grandes baleines en détresse, en coordination avec le Programme d'intervention auprès des mammifères marins).

En 2020, le MPO a annoncé l'objectif de mettre en œuvre de nouvelles exigences pour les pêches dans le Canada atlantique et au Québec afin d'adopter des modifications aux engins de pêche pour contrer les risques d'empêtrlement. Pour faciliter la mise en œuvre, le MPO a créé le Fonds d'adoption des équipements pour la protection des baleines³³, fournissant 20 millions de dollars en financement sous forme de contribution sur deux ans pour des projets qui font progresser l'adoption des engins, des dispositifs et des systèmes de pêche commerciale sans danger pour les baleines.

33

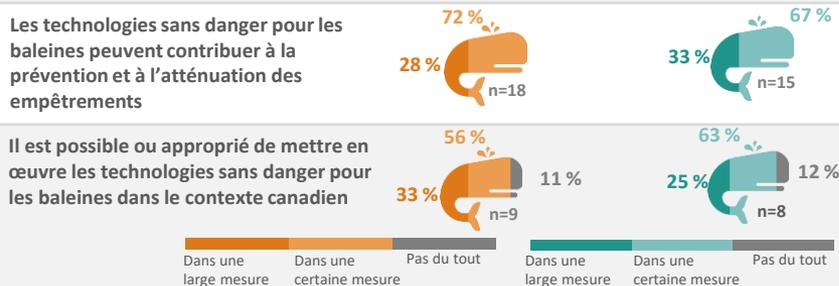
Projets financés par le Fonds d'adoption des équipements pour la protection des baleines

19 M\$

Nombre de projets	Financement	Type
13	5,9 M\$	Cordage ayant une faible résistance à la rupture ³⁴
11	4,5 M\$	Engins sans cordage ou à cordage à la demande ³⁵
9	8,6 M\$	Autres essais relatifs à la pêche sans danger pour les baleines ³⁶

Certaines associations de l'industrie et ONG ont connu des difficultés pour accéder au financement (souvent annoncé à court préavis), ainsi que pour suivre le processus et les délais rigoureux de demande et de production de rapports. Il est encore trop tôt pour évaluer l'étendue et la capacité des technologies mises à l'essai, les coûts, les répercussions économiques sur les pêches et le soutien éventuel nécessaire.

Les répondants aux sondages interne et externe étaient d'avis que, dans l'ensemble, la mise en œuvre de technologies d'engins de pêche sans danger pour les baleines est faisable et appropriée au Canada.



Un contexte supplémentaire a été tiré des pratiques canadiennes et internationales :

- Les engins de pêche sans cordage et à cordage à la demande sont actuellement largement testés et considérés au Canada, aux États-Unis et en Australie. Selon certaines études, ils peuvent réduire de 90 % le risque d'empêtrlement.
- Les modifications des engins à l'aide de maillons faibles pourraient aider à atténuer les conséquences des empêtrlements, mais pourraient accroître le risque de perte des engins. Des systèmes de suivi électronique et des outils de visualisation aideraient à gérer ce risque.
- Les systèmes de remontée sans cordage devraient également être utilisés pour les hydrophones qui étudient les baleines, car ils sont mis en place dans les zones où la présence de baleines est plus probable que dans celles où les activités de pêche ont lieu.
- Certaines technologies qui ont été mises en œuvre avec succès ailleurs (p. ex. dans les pêches en eaux peu profondes) peuvent ne pas fonctionner au Canada, où les conditions marines et météorologiques sont plus difficiles et plus variées.

Défis liés à la mise en œuvre du nouveau règlement à venir

- Connaissance des nouvelles technologies et de leur efficacité à réduire les risques.
- Résistance de la part des pêcheurs (p. ex. bon nombre d'entre eux ne sont pas convaincus que leurs activités peuvent présenter un risque pour les baleines, les baleines noires de l'Atlantique Nord sont absentes de certaines régions).
- Peu de temps pour adopter des modifications et coûts supplémentaires élevés pour les pêches.

³³ <https://www.dfo-mpo.gc.ca/species-especes/mammals-mammiferes/whales-baleines/gear-equipement/guidelines-lignes-directrices-fra.html>.

³⁴ Cordage ayant une faible résistance à la rupture ou comportant des maillons faibles de sorte que sa résistance à la rupture soit de 1 700 lb ou moins pour atténuer les empêtrlements, conformément à la réglementation de la NOAA relative aux espèces en voie de disparition.

³⁵ Technologies émergentes à l'essai, comme les systèmes de bouées et de marquage, la technologie de déclenchement acoustique à la demande et la cartographie virtuelle des engins, pour remplacer les cordages flottants reliés aux bouées flottantes.

³⁶ Par exemple : mettre à l'essai plusieurs types d'engins de pêche sans danger pour les baleines dans des conditions précises, aider les pêcheurs à participer aux essais dans le cadre d'un programme de prêt d'engins de pêche ou d'une approche de partage des coûts.



Annexe C : Sommaire des activités examinées de manière approfondie (suite)

Les avis, les observations et les suggestions des experts internes et externes qui ont répondu aux questions ouvertes du sondage sur chacune des quatre activités examinées, sont résumés ci-dessous.

Y a-t-il des pratiques exemplaires, des leçons retenues ou des solutions innovantes qui pourraient être envisagées en ce qui concerne les mesures de ralentissement volontaire?

- Assurer une bonne collaboration, la mobilisation précoce des intervenants et la sensibilisation du public.
- Rendre les mesures obligatoires plutôt que volontaires, en fonction des données visuelles et acoustiques sur la présence.
- Évaluer la réduction des risques découlant des mesures.
- Coordonner les efforts du gouvernement aux niveaux régional, national et international pour aborder tous les aspects liés à la croissance régionale et à l'augmentation du trafic maritime.

Y a-t-il des pratiques exemplaires, des leçons retenues ou des solutions novatrices qui pourraient être envisagées en ce qui concerne la surveillance aérienne des baleines?

- Poursuivre la surveillance aérienne et déterminer ce qui est nécessaire pour tirer parti des actifs existants (p. ex. déterminer les paramètres et les exigences supplémentaires, obtenir les approbations et les ressources). Bien qu'elle soit coûteuse et limitée par les conditions météorologiques, la surveillance aérienne a fourni certaines des données les plus complètes dans le temps et l'espace.
- Envisager des technologies novatrices comme les SATP autonomes à longue portée et la détection automatique des baleines par imagerie aérienne ou satellitaire afin d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts.
- Poursuivre la planification et la coordination conjointes des vols et s'attaquer aux domaines où d'autres améliorations sont nécessaires (p. ex. meilleur partage de l'information, réduction des coûts et augmentation de la sécurité).
- Mettre en œuvre des protocoles uniformes de plan des relevés, de collecte et de stockage des données pour améliorer la cohérence et l'utilité des données de surveillance aérienne.
- Assurer la coordination avec les États-Unis et élargir la couverture sur la côte de l'Atlantique.

Y a-t-il des pratiques exemplaires, des leçons retenues ou des solutions novatrices qui pourraient être envisagées en ce qui concerne l'intervention d'urgence auprès des baleines (p. ex. désempêtrements, remorquage, nécropsies)?

- Utiliser des technologies et des solutions novatrices de surveillance et pour faciliter les opérations de désempêtrement (p. ex. drones, données satellitaires).
- Faire participer les universités aux nécropsies afin de promouvoir les pratiques exemplaires et de tirer parti de leur expertise spécialisée.
- Élaborer des protocoles d'échantillonnage en mer sûrs et efficaces pour évaluer les carcasses flottantes.
- Utiliser des offres à commandes pour certains groupes d'experts externes (p. ex. remorquage) afin de faciliter les interventions rapides et de régler les problèmes de capacité.
- Consulter le modèle du Pacifique pour obtenir des exemples d'améliorations possibles de la coordination de l'intervention auprès des mammifères marins, le cas échéant.
- Poursuivre les efforts de promotion et de soutien de la prévention des empêtrements, étant donné que moins de la moitié des empêtrements ont pu être détectés ou ont pu être résolus.

Que faudrait-il pour appuyer la réglementation des technologies de pêche au Canada (p. ex. cadre, outils, mécanismes, guides)?

- Tenir des discussions significatives, opportunes et ouvertes avec le gouvernement, les communautés et groupes autochtones, l'industrie de la pêche, les spécialistes des mammifères marins, les collectivités locales, les partenaires de l'industrie et les organisations non gouvernementales.
- Élaborer un cadre stratégique pour clarifier les objectifs, les activités, les besoins en information et les rôles des secteurs régionaux et nationaux.
- Adopter une approche de transition souple, fondée sur des avis scientifiques et une évaluation des risques propres à la zone et qui offre plusieurs options de modification des engins (p. ex. par type de pêche, par emplacement).
- Offrir un soutien financier et autre pour compenser les répercussions économiques.
- Prévoir suffisamment de temps pour la mise en œuvre.
- Mettre en œuvre des mesures pour assurer la conformité à la réglementation et une gestion efficace des pêches (p. ex. une solide capacité électronique pour détecter les engins appropriés).



Annexe D : Lois pertinentes pour les programmes sur les baleines

Les lois pertinentes pour les programmes sur les baleines sont les suivantes :

Loi sur les pêches

La *Loi sur les pêches* habilite le MPO et ECCC à gérer, à protéger et à conserver les pêches du Canada, y compris les baleines. Elle comprend des dispositions interdisant tout ouvrage, entreprise ou activité causant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson. Le Règlement sur les mammifères marins créé en vertu de la Loi réglemente les interactions humaines avec les mammifères marins, y compris les perturbations.

Loi sur les océans

En vertu de la *Loi sur les océans*, le MPO gère les activités humaines dans les écosystèmes marins ou qui ont une incidence sur ceux-ci, et est en mesure de relever les défis auxquels sont confrontés les océans, comme la santé des océans, la perte d'habitats marins et le déclin de la biodiversité. La GCC doit assurer le déplacement sécuritaire, économique et efficace des navires dans les eaux canadiennes en fournissant des aides à la navigation, des services de communication et de gestion du trafic maritime et d'autres services.

Loi sur les espèces en péril

La *Loi sur les espèces en péril* (LEP) vise à empêcher l'extinction d'espèces sauvages et à prendre les mesures nécessaires pour assurer leur rétablissement. Elle prévoit la protection juridique des espèces sauvages et la conservation de leur diversité biologique. Elle comprend des dispositions contre le fait de blesser, de harceler ou de tuer des individus ou de détruire toute partie de leur habitat essentiel.

Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada

En vertu de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, PC est responsable de l'administration, de la gestion et du contrôle des aires marines de conservation, y compris l'établissement d'un plan de gestion qui comprend une vision écologique à long terme pour l'aire marine de conservation et la protection de l'écosystème.

Loi sur les espèces sauvages au Canada

La *Loi sur les espèces sauvages au Canada* (LESC) permet à ECCC de créer, de gérer et de protéger des réserves d'espèces sauvages pour des activités de recherche, de conservation ou d'information concernant les espèces. Les réserves d'espèces sauvages visent la conservation des habitats essentiels aux espèces sauvages, particulièrement celles qui sont en péril.

Loi sur les parcs nationaux du Canada, Loi sur le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent

La *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (CNPA) et la *Loi sur le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent* (LPSSL) confèrent à PC la responsabilité de veiller à ce que les parcs nationaux, les lieux historiques nationaux et les aires patrimoniales connexes du Canada soient protégés et présentés pour les générations actuelles et futures, affirmant que la priorité absolue du ministre dans la gestion des parcs doit être le maintien ou le rétablissement de l'intégrité écologique.

Loi canadienne de 1999 sur la protection de l'environnement

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE) contribue au développement durable par la prévention de la pollution. Elle couvre les activités liées à l'évaluation et à la gestion des risques posés par les produits chimiques, les polymères et les organismes vivants; la pollution de l'air et de l'eau, les déchets dangereux, les polluants atmosphériques et les émissions de gaz à effet de serre; l'immersion des déchets en mer et les urgences environnementales.

Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada

La *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* est la principale loi qui régit l'exploitation des navires canadiens où qu'ils soient ainsi que l'exploitation des navires étrangers dans les eaux de compétence canadienne. Elle régit la sécurité du transport maritime et de la navigation de plaisance, ainsi que la protection du milieu marin. La GCC a la responsabilité de promouvoir une navigation et une protection de l'environnement sécuritaires et efficaces.

