

2008



Le Point
Rapport du commissaire
à l'environnement et
au développement durable
à la Chambre des communes

MARS

Écosystèmes
Chapitre 5
La protection des espèces en péril



Bureau du vérificateur général du Canada

Le rapport Le Point de mars 2008 du commissaire à l'environnement et au développement durable comporte le point de vue du commissaire, les points saillants des chapitres, des annexes et 14 chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

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

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

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

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

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2008
N° de catalogue FA1-4/2008-5F
ISBN 978-0-662-08160-9



Chapitre

5

La protection des espèces en péril

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Constatations en 2001	3
Événements depuis 2001	4
Rôle et responsabilités du gouvernement fédéral	5
Objet de la vérification	7
Observations	7
Inventaire des espèces en péril	7
Il n'y a pas d'inventaire détaillé des espèces en péril	7
Programmes de rétablissement et plans de gestion	9
Les échéances prescrites par la loi ne sont pas respectées	11
Une coordination nationale est requise	11
L'habitat essentiel n'a pas été déterminé	13
L'élaboration des plans d'action ne fait que commencer	13
Des activités de rétablissement sont en cours	14
Conclusion	17
À propos de la vérification	19



Écosystèmes

La protection des espèces en péril

Points saillants

Objet Au mois de juin 2007, 389 espèces étaient inscrites sur la Liste des espèces en péril figurant à l'Annexe 1 de la *Loi sur les espèces en péril*. Aux termes de cette loi, le ministre de l'Environnement et le ministre des Pêches et des Océans sont responsables de la préparation de programmes de rétablissement, de plans d'action ainsi que de plans de gestion pour les espèces en péril qui relèvent de leur compétence.

En 2001, nous avons constaté que le gouvernement avait besoin d'une meilleure information de base pour gérer efficacement les espèces en péril. Par conséquent, nous avons recommandé que trois organisations — Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, et Parcs Canada — dressent un inventaire détaillé des espèces en péril qui relevaient de leur compétence; nous avons également recommandé qu'elles veillent à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes de rétablissement pour ces espèces. Les trois organisations avaient accepté nos recommandations.

Notre vérification de 2001 portait sur les activités fédérales dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Cependant, comme ces trois organisations gèrent leurs activités à l'échelle nationale, nous avons examiné, pour la présente vérification de suivi, les progrès accomplis par les organisations compétentes dans une perspective nationale. Nous avons également examiné la conformité de leurs activités à certains articles de la *Loi sur les espèces en péril* de 2002, entrée en vigueur après notre dernière vérification, qui ont trait à nos recommandations. Ces articles énoncent des exigences précises en ce qui concerne les programmes de rétablissement.

Pertinence Outre sa valeur en tant que partie intégrante de notre patrimoine naturel, la biodiversité du Canada, y compris la diversité des plantes et des animaux sauvages, représente une grande richesse en ressources biologiques. Les espèces animales et végétales coexistant dans les écosystèmes aquatiques et terrestres sont interdépendantes, si bien que le maintien de la diversité écologique est essentiel au maintien de la santé et de l'intégrité de l'environnement. Même si elle peut passer inaperçue pour la plupart des gens, la perte d'une ou de deux espèces

clés peut avoir des répercussions dans l'ensemble d'un écosystème et des effets importants sur notre qualité de vie. Selon diverses sources scientifiques, les activités humaines au cours des dernières décennies ont augmenté considérablement le taux de disparition des espèces.

Constatations

- Les progrès accomplis par Environnement Canada et Pêches et Océans Canada sont insatisfaisants en ce qui concerne notre recommandation de 2001 visant la préparation d'un inventaire détaillé des espèces en péril. Parcs Canada, pour sa part, a fait des progrès satisfaisants pour donner suite à cette recommandation.
- Les progrès réalisés par les trois organisations sont insatisfaisants pour ce qui est de notre recommandation de 2001 concernant l'élaboration de programmes de rétablissement. Les organisations n'ont pas respecté certains délais fixés par la *Loi sur les espèces en péril*. Au mois de juin 2007, des programmes de rétablissement auraient dû être établis pour 228 espèces en péril, mais les programmes achevés à cette date ne visaient que 55 de ces espèces.
- Aux termes de la *Loi*, les organisations sont également tenues de déterminer, dans la mesure du possible, l'habitat essentiel nécessaire à la survie ou au rétablissement des espèces en péril. Au mois de juin 2007, l'habitat essentiel avait été déterminé pour 16 des 228 espèces en péril pour lesquelles des programmes de rétablissement devaient avoir été élaborés.
- En dépit des progrès observés à Parcs Canada, les progrès accomplis par le gouvernement fédéral dans son ensemble sont insatisfaisants en ce qui concerne nos recommandations de 2001 visant l'établissement d'un inventaire détaillé des espèces en péril et l'élaboration de programmes de rétablissement. Alors que le gouvernement travaille à établir des ententes de partage des données avec des tierces parties, notamment avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et des organisations non gouvernementales comme Nature Serve, mais la collecte des données d'inventaire varie à travers le pays. Une amélioration continue de la qualité et de la cohérence des données s'avère nécessaire.

Introduction



Le parc national de Pointe-Pelé, le plus petit parc national du Canada (15 kilomètres carrés), abrite quelque 40 espèces en péril, soit plus que tout autre parc national au pays.

5.1 Selon diverses sources scientifiques, une dégradation et une destruction sans précédent, occasionnées par les activités de développement humain, menacent l'habitat des espèces animales et végétales sauvages du Canada. L'augmentation du nombre d'espèces envahissantes au Canada ajoute à ces pressions. Les espèces envahissantes sont en compétition pour le territoire et la nourriture avec les espèces indigènes et peuvent modifier l'écologie du milieu qu'elles occupent, menaçant ainsi les espèces indigènes. D'autres facteurs, tels que la récolte, le braconnage et les maladies, exercent également des pressions sur les espèces indigènes. Lorsque les animaux, les plantes et les autres formes de vie ne peuvent plus trouver la nourriture, l'eau, les abris contre les prédateurs, les aires de reproduction et les conditions climatiques dont ils ont besoin, leurs populations diminuent et certaines espèces en viennent à disparaître complètement.

5.2 La protection et la conservation de la faune et de la flore sont une responsabilité partagée des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Chaque gouvernement a adopté des lois pour protéger les espèces sauvages. Des efforts concertés pour protéger les espèces en péril au Canada ont commencé il y a plus de trente ans. En 1978, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) a commencé à évaluer les espèces sauvages et à les classer selon leur probabilité d'extinction.

5.3 En 1988, le comité de Rétablissement des espèces canadiennes en péril (RESCAPÉ) a été créé pour répondre collectivement à l'augmentation du nombre d'espèces en péril au Canada. Le comité regroupe des représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que diverses parties intéressées. En 1996, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont signé l'Accord pour la protection des espèces en péril et se sont engagés à protéger les espèces en péril relevant de leur compétence respective (voir la pièce 5.1).

Constatations en 2001

5.4 Dans notre rapport de 2001, nous avons noté qu'il n'existait pas d'inventaire détaillé des espèces en péril sur les terres fédérales. De plus, le gouvernement fédéral n'avait pas élaboré de programmes de rétablissement pour près de la moitié des espèces qu'on savait être en péril.

Pièce 5.1 Grandes étapes de la protection des espèces en péril

1978	Le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada commence à évaluer les espèces sauvages et à classifier leur chance de survie.
1988	Le Conseil des ministres de la faune crée RESCAPÉ, le comité de Rétablissement des espèces canadiennes en péril.
1992	Le Canada signe la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique et s'engage à protéger les espèces sauvages en voie de disparition et menacées.
1996	Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux entérinent l'Accord pour la protection des espèces en péril, et s'entendent pour élaborer des lois et des programmes qui, ensemble, permettraient de protéger les espèces en péril et leur habitat dans tout le pays.
1999	Le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada adopte de nouveaux critères pour évaluer et classifier les espèces en péril, en se fondant sur les critères établis par l'Union internationale pour la conservation de la nature.
2000	Le Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril est lancé. Il fournit un financement aux citoyens pour la mise en œuvre d'activités visant à protéger ou à préserver l'habitat des espèces en péril.

Source : La Loi sur les espèces en péril : *Un guide*, 2003

Événements depuis 2001

5.5 Le Fonds interministériel pour le rétablissement, qui fournit des ressources financières aux organisations fédérales pour la mise en œuvre d'activités de rétablissement des espèces en péril sur les terres fédérales ou sous compétence fédérale, est devenu opérationnel en 2002.

5.6 La *Loi sur les espèces en péril* a été adoptée en 2002 et est entrée en vigueur, pour la majeure partie, en 2003. Aux termes de cette loi, les espèces sont inscrites sur la Liste des espèces en péril et classifiées selon quatre niveaux de risque : **espèce disparue du pays**, **espèce en voie de disparition**, **espèce menacée** ou **espèce préoccupante**. La *Loi* prévoit la protection des espèces en péril, de leur résidence ainsi que de leur **habitat essentiel**, et a pour but :

- de prévenir la disparition d'espèces sauvages du pays ou de la planète;
- de pourvoir au rétablissement des espèces sauvages qui, par suite de l'activité humaine, sont disparues du pays, en voie de disparition ou menacées;
- de promouvoir la gestion des espèces préoccupantes pour éviter qu'elles ne deviennent des espèces en voie de disparition ou menacées.

Définitions aux termes de la *Loi sur les espèces en péril*

Espèce en voie de disparition — Espèce sauvage qui, de façon imminente, risque de disparaître du pays ou de la planète.

Espèce disparue du pays — Espèce sauvage qu'on ne trouve plus à l'état sauvage au Canada, mais qu'on trouve ailleurs à l'état sauvage.

Espèce préoccupante — Espèce sauvage qui peut devenir une espèce menacée ou une espèce en voie de disparition compte tenu de ses caractéristiques biologiques et des menaces signalées à son égard.

Espèce menacée — Espèce sauvage susceptible de devenir une espèce en voie de disparition si rien n'est fait pour contrer les facteurs menaçant de la faire disparaître.

Habitat essentiel — L'habitat nécessaire à la survie ou au rétablissement d'une espèce sauvage inscrite, qui est désigné comme tel dans un programme de rétablissement ou un plan d'action élaboré à l'égard de l'espèce.

5.7 La *Loi sur les espèces en péril* oblige les ministres responsables à élaborer des programmes de rétablissement, y compris des buts et des objectifs, pour améliorer la situation des populations d'espèces inscrites. Le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada continue, aux termes de la *Loi*, de fournir des évaluations scientifiques sur la situation des espèces. Le nombre d'espèces inscrites sur la Liste est passé de 233 en 2002, lorsque le Parlement a adopté la *Loi sur les espèces en péril*, à 389 en juin 2007. Dans ses budgets de 2000, de 2003 et de 2007, le gouvernement fédéral a alloué un total de 563 millions de dollars à la protection des espèces en péril.

5.8 Aux termes de la *Loi*, les programmes de rétablissement doivent inclure des buts et des objectifs, et définir les principaux types d'activités devant être réalisées pour améliorer la situation des populations. Les plans d'action doivent préciser les activités nécessaires à l'atteinte des buts et des objectifs énoncés dans les programmes de rétablissement. L'élaboration et la mise en œuvre des programmes de rétablissement exigent la participation d'un grand nombre de partenaires fédéraux et provinciaux ou territoriaux, ainsi que d'organismes de l'extérieur du gouvernement. À ce titre, la *Loi* reconnaît la nécessité que les lois fédérales, provinciales et territoriales se complètent mutuellement.

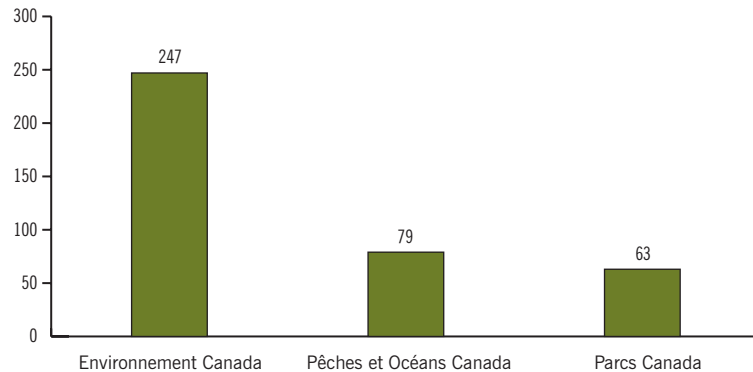
Rôle et responsabilités du gouvernement fédéral

5.9 Parcs Canada est responsable de la protection des espèces en péril dans les parcs nationaux et sur les autres terres fédérales qu'il administre. Pêches et Océans Canada et Environnement Canada ont davantage de responsabilités. Pêches et Océans Canada est responsable de la protection des espèces marines en péril. Environnement Canada est responsable de la protection des oiseaux migrateurs inscrits aux termes de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, ainsi que des espèces en péril sur les terres fédérales (sauf les terres administrées par Parcs Canada). Ce ministère est également responsable de l'administration globale de la *Loi sur les espèces en péril* pour le compte du gouvernement fédéral, y compris la coordination avec les provinces et les territoires.

5.10 Les organisations sont toutes trois responsables de la préparation des programmes de rétablissement pour les espèces en voie de disparition, les espèces disparues du pays et les espèces menacées; elles sont également responsables de l'élaboration des plans de gestion pour les espèces préoccupantes. Les trois organisations sont tenues de rendre compte de la mise en œuvre de ces plans et programmes. Environnement Canada est responsable des programmes de

rétablissement ou des plans de gestion pour 247 des 389 espèces en péril inscrites sur la Liste; Pêches et Océans Canada, pour 79 d'entre elles et Parcs Canada, pour 63 autres (voir la pièce 5.2).

Pièce 5.2 Le gouvernement fédéral est responsable de la préparation des programmes de rétablissement ou des plans de gestion pour 389 espèces en péril.



5.11 Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables de la conservation des espèces sauvages sur leurs terres, y compris les espèces en péril. Cependant, même si une province ou un territoire dirige l'élaboration de programmes de rétablissement ou de plans de gestion, les ministres fédéraux demeurent ultimement responsables, aux termes de la *Loi sur les espèces en péril*, de s'assurer que ces programmes et plans sont élaborés dans les délais prescrits et que des plans d'action sont adoptés pour la mise en œuvre des programmes de rétablissement.

5.12 Si le ministre fédéral de l'Environnement estime qu'une espèce figurant sur la Liste, sa résidence ou son habitat essentiel ne sont pas bien protégés par les lois et règlements provinciaux ou territoriaux, il doit recommander au gouverneur en conseil d'ordonner l'application des mesures de protection de la *Loi* aux terres privées, provinciales ou territoriales. Cette exigence ne s'applique pas dans le cas des espèces aquatiques ni des espèces d'oiseaux migrateurs protégées en vertu de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*. Une fois qu'il a reçu la recommandation du ministre, le gouverneur en conseil décide s'il doit y donner suite. Cette situation ne s'est encore jamais présentée.

Objet de la vérification

5.13 L'objectif de cette vérification de suivi était de déterminer si Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont fait des progrès satisfaisants en ce qui a trait à la mise en œuvre de nos recommandations de 2001 concernant l'établissement d'un inventaire détaillé des espèces en péril et l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de rétablissement pour ces espèces. Étant donné que la *Loi sur les espèces en péril* — qui établit des exigences visant le processus et le contenu des programmes de rétablissement — est entrée en vigueur après notre vérification de 2001, nous avons également examiné le respect par le gouvernement fédéral des articles pertinents de la *Loi*. Notre vérification en 2001 avait porté sur les activités des organisations fédérales dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent; cependant, comme les espèces en péril sont gérées à l'échelle nationale, la présente vérification de suivi porte sur la gestion des espèces en péril dans une perspective nationale.

5.14 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations

Inventaire des espèces en péril

La **Stratégie canadienne de la biodiversité** est la réponse du Canada à la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique. La Stratégie établit un cadre d'intervention à tous les niveaux, qui améliorera notre capacité de garantir la productivité, la diversité et l'intégrité de nos milieux naturels et, par conséquent, notre capacité comme pays d'assurer un développement durable.

Source : Stratégie canadienne de la biodiversité, 1995

Il n'y a pas d'inventaire détaillé des espèces en péril

5.15 Bien que la *Loi sur les espèces en péril* ne traite pas expressément d'inventaires, la **Stratégie canadienne de la biodiversité** indique clairement que des inventaires complets et fiables sont essentiels pour la conservation de la biodiversité. En effet, ils fournissent le fondement nécessaire pour, entre autres, déterminer la situation des espèces, effectuer des recherches et élaborer des plans d'utilisation des ressources et du territoire. Les inventaires fournissent des renseignements de base essentiels à la gestion efficace des espèces.

5.16 Lors de notre vérification de 2001, nous avons recommandé qu'Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada établissent un inventaire détaillé des espèces en péril relevant de leur compétence. Les trois organisations avaient accepté nos recommandations et avaient répondu qu'elles continueraient à travailler avec les détenteurs des données sur les espèces en péril en vue de créer une base de données à cet égard. Nous nous attendions à ce que les organisations aient établi, pour les espèces en péril relevant de leur compétence, un inventaire détaillé comportant de

l'information sur l'abondance et la répartition, et à ce qu'elles sachent dans quelle mesure leur inventaire est complet. Nous avons constaté que les trois organisations ont progressé à des rythmes différents.

5.17 Diverses ententes de financement avec des tierces parties ont été conclues par Environnement Canada pour des travaux liés à l'inventaire des espèces en péril relevant de ce ministère. Bien que certains renseignements soient disponibles, les représentants du Ministère n'ont pas pu démontrer que l'inventaire des 247 espèces en péril est complet — ces espèces étant celles pour lesquelles le Ministère doit s'assurer que des programmes de rétablissement ou des plans de gestion sont établis. Les représentants du Ministère nous ont dit qu'avec l'adoption de la *Loi sur les espèces en péril*, qui est entrée pleinement en vigueur en 2004, il n'est pas approprié pour le Ministère d'affecter des ressources à l'établissement d'un inventaire complet de toutes les espèces dont il est maintenant responsable. Environnement Canada réalisera (ou demandera à d'autres de réaliser) des inventaires (y compris la collecte d'information sur l'abondance et la répartition) dans la mesure où cela est nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre les plans d'action découlant des programmes de rétablissement.

5.18 Pêches et Océans Canada procède à l'établissement d'un inventaire des espèces aquatiques. La majorité de ce travail est effectué dans les bureaux régionaux du Ministère. Bien que nous ayons constaté l'existence de certains renseignements sur les espèces aquatiques en péril, le Ministère ne nous a pas fourni la preuve que des données sur les 79 espèces en péril relevant de sa compétence sont disponibles et facilement accessibles.

5.19 Parcs Canada procède également à l'établissement d'inventaires de la biodiversité et des espèces en péril dans ses aires patrimoniales protégées. L'organisme a mis en œuvre des processus permettant de planifier le travail et d'établir les priorités à cet égard; il a également créé des systèmes d'inventaires comportant des normes et des méthodes pour recueillir, compiler et échanger les données. Parcs Canada a réalisé des inventaires sur la majorité des terres qui relèvent de sa compétence. Il a une vue d'ensemble de la situation des espèces en péril sur les terres qu'il administre; il a déterminé quelles espèces en péril se trouvent sur ces terres et précisé leur emplacement. Il travaille à terminer de recueillir cette information et à la mettre à jour régulièrement. Depuis 2006, Parcs Canada publie sur son site Web de l'information contenue dans ses inventaires sur les espèces en péril. Nous considérons que Parcs Canada a réalisé des progrès satisfaisants en réponse à notre recommandation portant sur les inventaires des espèces en péril.

5.20 Toutefois, à l'échelle nationale, si l'on tient compte des progrès réalisés par les trois organisations, les progrès accomplis par le gouvernement fédéral sont insatisfaisants. Il n'existe pas d'inventaire détaillé des espèces en péril qui fournisse l'information de base requise pour l'élaboration de programmes de rétablissement et de plans d'action basés sur des données scientifiques (voir la pièce 5.3).

Pièce 5.3 Les progrès réalisés dans l'établissement d'un inventaire détaillé des espèces en péril sont insatisfaisants.

Recommandation	Progrès
Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et l'Agence Parcs Canada, avec un apport d'autres ministères et organismes fédéraux propriétaires de terres, devraient établir un inventaire détaillé de toutes les espèces en péril sous leur compétence. (voir paragraphe 5.1.24 du chapitre 1 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2001)	Insatisfaisants

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

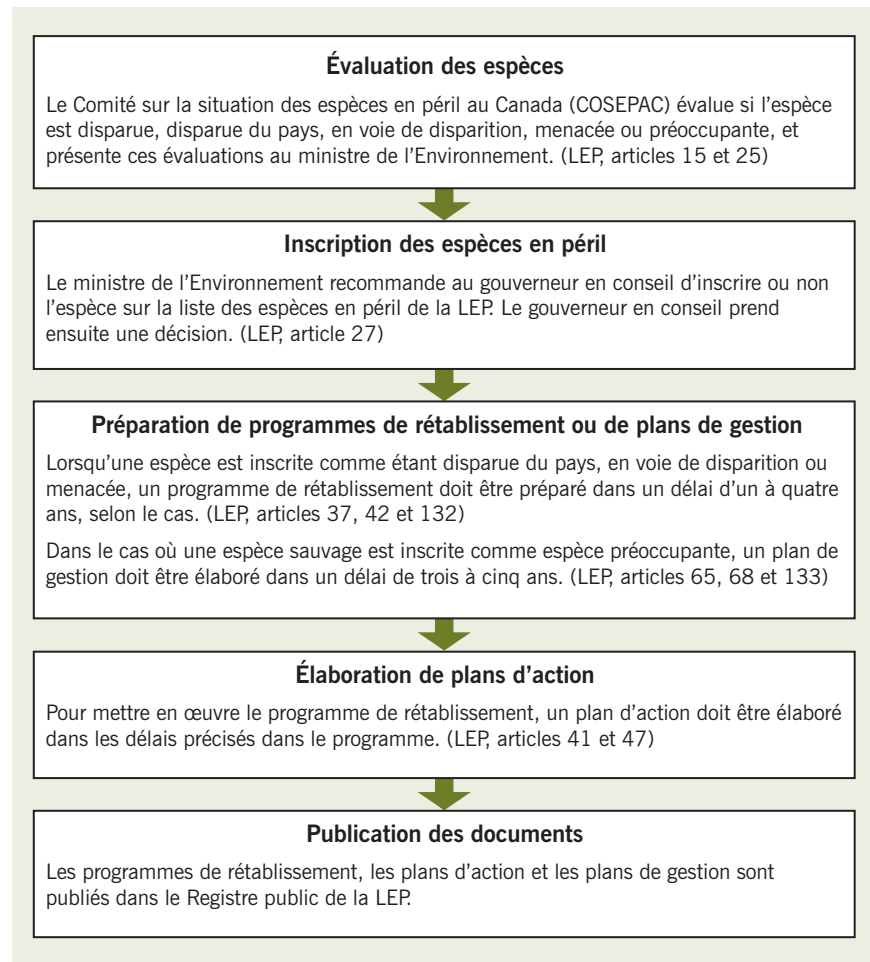
Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Programmes de rétablissement et plans de gestion

5.21 Dans notre rapport de vérification de 2001, nous avons recommandé qu'Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada veillent à ce que les programmes de rétablissement établis pour les espèces en péril soient mis en œuvre. Les trois organisations avaient accepté notre recommandation. Depuis, le Parlement a adopté la *Loi sur les espèces en péril*, qui oblige les organisations à préparer des programmes de rétablissement pour les espèces en voie de disparition, disparues du pays ou menacées, à élaborer des plans de gestion pour les espèces préoccupantes et à produire des rapports sur la mise en œuvre de ces programmes et plans.

5.22 Les programmes de rétablissement et les plans de gestion doivent être préparés en respectant des échéances précises et des ententes de collaboration. Les délais accordés pour l'établissement des programmes et des plans varient de un à cinq ans, selon le moment où l'espèce a été inscrite aux termes de la *Loi* et la catégorie de risque à laquelle elle appartient. Nous nous attendons à ce que les organisations aient établi des programmes de rétablissement et des plans de gestion dans les délais prescrits et conformément aux ententes de collaboration (voir la pièce 5.4).

Pièce 5.4 Résumé du processus de planification du rétablissement établi dans la *Loi sur les espèces en péril* (LEP)



5.23 Un programme de rétablissement peut viser plusieurs espèces en péril qui se trouvent dans un même écosystème, qui sont confrontées à une menace commune ou qui appartiennent à un même groupe scientifique d'organismes. Par exemple, trois programmes de rétablissement multi-espèces ont été élaborés pour 20 espèces qu'on retrouve dans les écosystèmes à chênes de Garry en Colombie-Britannique. Les trois organisations élaborent des programmes de rétablissement multi-espèces au besoin.

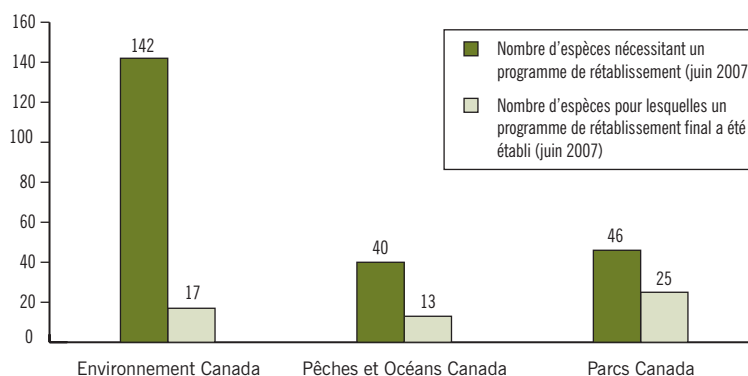
5.24 Les trois organisations disposent des outils nécessaires pour suivre les progrès qu'elles réalisent dans la préparation des programmes de rétablissement et des plans de gestion. Parcs Canada et Pêches et Océans Canada ont élaboré des lignes directrices et des outils internes pour s'assurer qu'ils établissent leurs programmes de rétablissement

conformément aux dispositions de la *Loi*. Environnement Canada n'a pas encore parachevé son approche ni ses lignes directrices internes à cet égard.

Les échéances prescrites par la loi ne sont pas respectées

5.25 Conformément à la *Loi*, les organisations devaient avoir terminé en juin 2007 l'élaboration des programmes de rétablissement pour 228 espèces en péril. Aucune des trois organisations n'a satisfait à cette exigence. À l'échéance, des programmes avaient été élaborés pour 55 espèces seulement. Parcs Canada avait élaboré des programmes pour 54 p. 100 des espèces dont il est responsable (25 sur 46); Pêches et Océans Canada avait établi des programmes pour 32 p. 100 des espèces dont il est responsable (13 sur 40) et Environnement Canada, pour 12 p. 100 des espèces qui relèvent de sa compétence (17 sur 142) (voir la pièce 5.5).

Pièce 5.5 Les organisations fédérales n'ont pas respecté les exigences liées à la préparation de programmes de rétablissement des espèces en péril.



5.26 De nouvelles échéances avaient été fixées pour les autres programmes de rétablissement. En vertu de la *Loi*, Environnement Canada était tenu d'élaborer des programmes de rétablissement ou des plans de gestion pour 30 espèces supplémentaires avant février 2008. Pêches et Océans Canada devait en établir pour sept espèces et Parcs Canada, pour trois espèces.

Une coordination nationale est requise

5.27 La *Loi* stipule que les programmes de rétablissement doivent être préparés en collaboration et en consultation avec de nombreuses parties, notamment des représentants d'au moins une des

trois organisations, d'autres ministères fédéraux, les provinces et les territoires, les conseils de gestion de la faune, les organisations autochtones et les autres parties intéressées, comme les spécialistes des espèces. Ce sont les provinces et les territoires qui dirigent les équipes travaillant à la préparation d'environ 75 p. 100 des programmes de rétablissement dont Environnement Canada est en définitive responsable, étant donné que la gestion d'un bon nombre d'espèces est de leur ressort.

5.28 Les représentants des trois organisations ont indiqué que le processus de collaboration et de consultation retardait souvent le parachèvement des programmes de rétablissement. Selon eux, davantage de précisions doivent être apportées afin d'établir une compréhension commune de ce qui constitue une « protection efficace » aux termes de la *Loi* et des restrictions qui peuvent s'appliquer sur les terres provinciales ou territoriales relativement à la protection des espèces terrestres. Les représentants d'Environnement Canada ont indiqué que le Ministère est en train de définir l'expression « protection efficace ». Il apparaît essentiel de clarifier cette question afin de pouvoir fournir une plus grande certitude aux gouvernements provinciaux et territoriaux.

5.29 Environnement Canada a dirigé l'élaboration d'un cadre national pour la conservation des espèces en péril, qui s'est faite avec l'aide des principaux ministères fédéraux et des gouvernements provinciaux et territoriaux. Le cadre guide les diverses parties dans leur participation au processus de planification du rétablissement et devrait les aider à préparer les programmes de rétablissement et les plans de gestion dans les délais prévus. Les sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux représentant le Conseil canadien des ministres de l'environnement ont approuvé un document provisoire en juin 2007. Ce document devrait orienter la prise de décision au sein des différents gouvernements.

5.30 Ce cadre prévoit l'élaboration de politiques dans divers domaines, notamment la planification du rétablissement, qui comprendra la détermination de l'habitat essentiel des espèces et certains aspects de la protection de cet habitat. Un comité interministériel, composé de représentants des trois organisations, élabore actuellement la politique de planification du rétablissement.

5.31 Environnement Canada négocie des ententes bilatérales avec les provinces et les territoires. Des représentants du Ministère ont indiqué que ces ententes visent à améliorer la collaboration. Au moment de notre examen, deux ententes bilatérales avaient été signées : une avec

la Colombie-Britannique et une avec le Québec. Le gouvernement fédéral était sur le point de signer une entente avec la Saskatchewan, et en était aux dernières étapes des négociations avec l'Alberta, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard.

L'habitat essentiel n'a pas été déterminé

5.32 Bien que l'habitat des espèces en péril bénéficie d'une certaine protection aux termes d'autres lois fédérales, la *Loi sur les espèces en péril* protège expressément l'habitat essentiel de ces espèces en interdisant sa destruction. L'habitat essentiel d'une espèce en péril est défini comme l'habitat nécessaire à la survie ou au rétablissement de l'espèce. Il peut comprendre des aires de reproduction, des zones de croissance et des aires d'alimentation. La détermination de l'habitat essentiel est un processus complexe pouvant avoir des conséquences pour les provinces, les territoires, les peuples autochtones, les industries, les propriétaires fonciers privés et les divers utilisateurs des terres.

5.33 Comme nous l'avons déjà mentionné, au mois de juin 2007, des programmes de rétablissement étaient en place pour 55 des 228 espèces pour lesquelles de tels programmes étaient requis. Nous nous attendions à ce que les organisations, en élaborant leurs programmes de rétablissement, aient déterminé, tel que prescrit par la *Loi*, l'habitat essentiel dans la mesure du possible. Toutefois, l'habitat essentiel n'a été déterminé que pour 4 des 55 espèces pour lesquelles un programme de rétablissement avait été élaboré. Il a été partiellement établi pour 12 autres espèces. Un calendrier des études devant être réalisées pour déterminer l'habitat essentiel a été inclus dans tous les programmes de rétablissement.

5.34 Des représentants des organisations ont mentionné que le manque de connaissances scientifiques, notamment de renseignements concernant le type d'habitat requis par les espèces à diverses étapes de leur développement et l'étendue de l'habitat requise pour atteindre les objectifs de rétablissement, constituait le principal obstacle à la détermination de l'habitat essentiel lors de l'élaboration des programmes de rétablissement.

L'élaboration des plans d'action ne fait que commencer

5.35 Les plans d'action décrivent les activités nécessaires à l'atteinte des objectifs établis dans les programmes de rétablissement. Un calendrier pour l'élaboration du plan d'action doit être précisé dans

chaque programme de rétablissement. En juin 2007, la production d'aucun plan d'action n'était exigée, selon le calendrier établi, pour les 55 espèces visées par un programme de rétablissement. Toutefois, Parcs Canada avait terminé un plan d'action et avait commencé à en rédiger un deuxième. Environnement Canada avait commencé à rédiger huit plans, et Pêches et Océans Canada, dix-huit.

5.36 Bien que certains programmes de rétablissement aient été élaborés et que des progrès aient été réalisés dans la mise au point de plans d'action, les trois organisations sont loin d'avoir respecté les échéances prévues par la *Loi* pour la préparation des programmes de rétablissement. Ils n'ont pas réalisé les progrès auxquels nous nous attendions à la suite de notre recommandation de 2001 (voir la pièce 5.6).

Pièce 5.6 Les progrès accomplis dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de rétablissement des espèces en péril sont insatisfaisants.

Recommandation	Progrès
Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada devraient veiller à ce que les programmes de rétablissement élaborés pour des espèces en péril soient pleinement mis en œuvre. (voir paragraphe 5.1.25 du chapitre 1 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2001)	Insatisfaisants

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Des activités de rétablissement sont en cours

5.37 Bien que de nombreux programmes de rétablissement ne soient pas encore terminés, les organisations mènent des activités de rétablissement. Bon nombre de ces activités ont été amorcées avant l'entrée en vigueur de la *Loi* et elles sont toujours en cours. Elles visent notamment la recherche, la sensibilisation du public, l'éducation, le contrôle de l'activité humaine, la protection de l'habitat et la réintroduction d'espèces.

5.38 Parcs Canada a établi une approche systématique pour gérer les activités de rétablissement qu'elle finance de façon prioritaire. Les rapports finaux devant être soumis lorsque les projets sont terminés permettent à l'organisme de faire un suivi des résultats et de colliger des données. Il rend publics certains de ces résultats sur son site Web et dans divers rapports ministériels. Voici un exemple des activités de rétablissement de Parcs Canada :

- **Collaboration avec la communauté.** Dans le parc national Kejimikujik, dans le sud de la Nouvelle-Écosse, Parcs Canada a mis sur pied un programme de bénévolat qui permet aux visiteurs du parc et à des membres de la communauté locale d'aider des spécialistes du rétablissement dans leurs travaux. Au printemps, les employés du parc, les chercheurs et les bénévoles surveillent les sites de nidification de la tortue mouchetée. Après la ponte, ils recouvrent les nids d'un treillis pour les protéger contre les prédateurs. À l'automne, les employés du parc et les bénévoles vérifient les nids quotidiennement; ils comptent, mesurent et relâchent les jeunes tortues.

5.39 Pêches et Océans Canada a également pris des mesures de façon prioritaire. Le Ministère accorde des fonds, reçoit des rapports de situation annuels de ses bureaux régionaux et fait le suivi des progrès réalisés. Voici deux exemples de ses activités de rétablissement :

- **Lutte contre le braconnage.** Dans la région du Pacifique, Pêches et Océans Canada cible ses efforts d'application de la loi sur la prévention du braconnage de l'haliotide pie, un mollusque inscrit dans la catégorie des espèces menacées aux termes de la *Loi sur les espèces en péril*. Un programme de surveillance de l'haliotide sur la côte, appuyé par les Premières nations et les patrouilles du Ministère, a mené à des condamnations pour possession et récolte illégales d'haliotides.
- **Modification du trafic maritime.** Afin de protéger la population menacée de baleines noires de l'Atlantique Nord contre les collisions avec les navires, de nouvelles routes de navigation ont été établies dans la baie de Fundy en 2003. En empruntant ces nouvelles routes, créées conjointement par Pêches et Océans Canada, Transports Canada et le Canadian Whale Institute, les navires contournent la zone où les baleines noires sont les plus nombreuses.

5.40 Environnement Canada n'a pas d'approche systématique pour la planification et la mise en œuvre de ses activités de rétablissement. Bien que ses efforts de mise en œuvre soient axés sur les oiseaux migrateurs, le Ministère a également entrepris des activités de rétablissement pour d'autres espèces, comme l'érioderme boréal, une espèce de lichen. Voici un exemple d'activité de rétablissement mise en œuvre par Environnement Canada :

- **Collaboration avec les provinces.** L'érioderme boréal est une espèce rare dont on trouve deux populations au Canada (Atlantique et Terre-Neuve), apparemment les deux dernières populations de cette espèce au monde. Celle de l'Atlantique a été désignée comme étant en voie de disparition en 2005 en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*. Environnement Canada, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont établi un programme de rétablissement pour cette population en juin 2007. Tout indique que le taux de croissance de la population est très bas et qu'on ne peut s'attendre à un rétablissement complet avant la fin du siècle.

5.41 La pièce 5.7 présente deux autres activités de rétablissement en cours, auxquelles participent conjointement les trois organisations.

Pièce 5.7 Exemples de collaboration entre plusieurs organisations

Grue blanche (en voie de disparition)

Répartition. Les sites de nidification naturels de l'espèce se trouvent presque tous dans le parc national Wood Buffalo, qui chevauche la frontière entre l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest. Cette population migre jusqu'aux côtes du golfe du Texas, où elle hiverne dans le Aransas National Wildlife Refuge ou à proximité.

Situation. Au début des années 1940, on comptait moins de 20 grues blanches selon l'évaluation du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada. Cette espèce était alors au seuil de la disparition.

En 1978, le Comité a désigné la grue blanche comme une espèce en voie de disparition. Cette situation est demeurée la même à la suite de la réévaluation effectuée en 2000. La grue blanche est inscrite à la Liste des espèces en péril en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* depuis 2003.

Activités de rétablissement. La grue blanche fait l'objet d'études depuis des décennies. Les activités de rétablissement comprennent la protection des sites de nidification, la sensibilisation du public, la reproduction en captivité et la réintroduction de jeunes oiseaux dans la nature.

Résultats. La population de grues blanches dans les parcs Wood Buffalo et Aransas s'est accrue de 35 p. 100 de 1989 à 1999. Aujourd'hui, la population sauvage de grues blanches est évaluée à 237 individus, mais l'espèce demeure en voie de disparition. Un grand nombre d'intervenants américains et canadiens ont participé aux activités de rétablissement.



Sources : Parcs Canada, Environnement Canada, Comité sur la situation des espèces en péril au Canada.

Pièce 5.7 Exemples de collaboration entre plusieurs organisations (suite)**Saumon atlantique, population de l'intérieur de la baie de Fundy (en voie de disparition)**

Répartition. Cette population de saumons atlantiques fraie dans les rivières de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick qui se jettent dans la baie de Fundy. Les jeunes saumons effectuent un séjour en mer avant de retourner dans la baie de Fundy et ses tributaires.



Photo : Hans-Petter Fjeld

Situation. Au cours des trente dernières années, cette population a diminué de plus de 95 p. 100. En 2001, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada a désigné le saumon atlantique de l'intérieur de la baie de Fundy comme étant en voie de disparition. Cette population est inscrite à la Liste des espèces en péril en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* depuis 2003.

Activités de rétablissement. Les activités de rétablissement comprennent la préservation de la diversité génétique du saumon grâce à la reproduction en captivité selon des plans de reproduction comprenant des représentants de chaque groupe génétique subsistant.

Résultats. En 2003, on estimait à moins de 100 le nombre d'adultes qui étaient retournés dans des rivières déjà fréquentées par cette espèce. La réévaluation de la situation de cette espèce, effectuée en 2006, a révélé que la situation n'avait pas changé. De nombreux partenaires ont participé aux activités de rétablissement, notamment Parcs Canada, Pêches et Océans Canada, la Fédération du saumon atlantique, la Première nation de Fort Folly et l'Université du Nouveau-Brunswick.

Sources : Parcs Canada, Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, Comité sur la situation des espèces en péril au Canada, Fédération du saumon atlantique.

Conclusion

5.42 Les progrès accomplis par le gouvernement fédéral, soit l'ensemble des progrès réalisés par les trois organisations, pour donner suite à nos recommandations de 2001 concernant l'établissement d'un inventaire détaillé des espèces en péril et l'élaboration de programmes de rétablissement pour ces espèces sont insatisfaisants.

5.43 Le gouvernement fédéral n'a toujours pas d'inventaire détaillé des espèces en péril qui se trouvent sur ses terres. Il tarde à préparer des programmes de rétablissement et n'a pas finalisé certains des documents d'orientation requis pour atteindre les objectifs de la *Loi sur les espèces en péril*. À notre avis, en tenant compte des progrès réalisés jusqu'à maintenant et des échéances imminentes pour l'élaboration de programmes supplémentaires, le gouvernement risque de prendre encore plus de retard dans la préparation de ses programmes de rétablissement.

5.44 Toutefois, nous avons remarqué que Parcs Canada avait fait des progrès satisfaisants dans l'élaboration d'un inventaire des espèces en péril qui relèvent de sa compétence. Parcs Canada et Pêches et Océans Canada ont établi des approches structurées pour gérer la planification et la mise en œuvre du rétablissement. Par conséquent, nous estimons que ces organisations sont mieux placées pour satisfaire aux exigences de la *Loi*.

5.45 De toutes les organisations fédérales, Environnement Canada est responsable du plus grand nombre d'espèces en péril au Canada. Le Ministère est clairement en retard pour ce qui est de s'acquitter de ses responsabilités dans ce domaine.

5.46 Environnement Canada est également chargé de coordonner les efforts des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des intervenants. Par conséquent, il doit assurer une coordination nationale. En tant que responsable de l'application de la *Loi sur les espèces en péril*, le Ministère doit clarifier l'incidence de cette loi sur les propriétaires fonciers provinciaux, territoriaux et privés. Il doit également finaliser les ententes bilatérales avec les provinces et les territoires.

À propos de la vérification

Objectif

Cette vérification de suivi visait à déterminer si Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de certaines recommandations importantes présentées dans le chapitre 1 de notre rapport de 2001 sur le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Les recommandations portaient sur la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de rétablissement pour les espèces en péril dont ils sont responsables.

Étendue et méthode

Nos travaux de vérification portaient sur les mesures prises par les trois organisations pour donner suite à certaines recommandations de 2001 et sur les résultats qu'ils ont obtenus. Les recommandations ont été sélectionnées en fonction de leur importance et de leur intérêt pour le Parlement. Notre examen ne portait pas sur les recommandations de 2001 visant l'évaluation du financement ni sur le rôle et les responsabilités de Pêches et Océans Canada. Étant donné que les espèces en péril sont gérées dans le cadre d'une approche nationale, la portée de notre vérification de suivi est également nationale.

Depuis notre vérification de 2001, la *Loi sur les espèces en péril* (LEP) a été adoptée. Celle-ci oblige les trois organisations à préparer des programmes de rétablissement et des plans d'action pour les espèces disparues du pays, en voie de disparition et menacées, ainsi que des plans de gestion pour les espèces préoccupantes. Par conséquent, nous avons tenu compte des sections pertinentes de la *Loi sur les espèces en péril*. Nous avons évalué le rendement du gouvernement fédéral mais non celui des autres ordres de gouvernement.

Dans le cadre de la présente vérification, nous avons rencontré des représentants des organisations ainsi que des intervenants, et nous avons examiné et analysé des dossiers ministériels, notamment des rapports, des bases de données, des politiques et des plans d'action.

Critères

Nous avons utilisé les critères présentés ci-dessous pour évaluer les progrès réalisés par les trois organisations dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de rétablissement pour les espèces en péril relevant de leur compétence, en nous fondant sur nos recommandations de 2001 et la *Loi sur les espèces en péril*. Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada aient réalisé les activités suivantes :

- élaborer et tenir à jour des inventaires des espèces en péril qui relèvent de leur compétence;
- préparer des programmes de rétablissement et des plans de gestion pour les espèces en péril relevant de leur compétence (LEP, articles 37, 39, 41, 42, 65, 66 et 68);
- préparer des plans d'action pour mettre en œuvre les programmes de rétablissement pour les espèces en péril relevant de leur compétence (LEP, articles 47, 48 et 49);
- mettre en œuvre des mesures de rétablissement.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 juin 2007.

Équipe de vérification

Directeur principal : Andrew Ferguson

Directrice : Francine Richard

Gayle Chong

Marie Duchaine

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

Le Point — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — Mars 2008

Table des matières principale

Le point de vue du commissaire — 2008 Points saillants — Chapitres 1 à 14 Annexes

Gestion des produits chimiques

- Chapitre 1** L'évaluation des substances aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*
- Chapitre 2** La sécurité et l'accessibilité des pesticides
- Chapitre 3** Les sites fédéraux contaminés

Écosystèmes

- Chapitre 4** Les aires protégées fédérales pour les espèces sauvages
- Chapitre 5** La protection des espèces en péril
- Chapitre 6** Le contrôle des espèces aquatiques envahissantes
- Chapitre 7** Les secteurs préoccupants du bassin des Grands Lacs

Outils de gestion et engagements du gouvernement

- Chapitre 8** Les accords internationaux en matière d'environnement
- Chapitre 9** L'évaluation environnementale stratégique
- Chapitre 10** L'écologisation des activités du gouvernement

Vérifications de suivi des réponses à des pétitions en matière d'environnement

- Chapitre 11** L'assurance responsabilité pour les exploitants d'installations nucléaires
- Chapitre 12** L'inscription des espèces sur la Liste des espèces en péril
- Chapitre 13** Les dépotoirs militaires
- Chapitre 14** Les poissons génétiquement modifiés

