

Automne 2013



Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

CHAPITRE 6

La planification du rétablissement des espèces en péril



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

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
Centre de distribution
240, rue Sparks
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.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2013.

N° de catalogue FA1-2/2013-1-6F-PDF
ISBN 978-0-660-21224-1
ISSN 1495-0790

CHAPITRE 6

La planification du rétablissement des espèces en péril

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Facteurs qui contribuent à mettre des espèces en péril	5
Rôles et responsabilités	6
Planification du rétablissement des espèces	8
Travaux d'audit antérieurs	9
Objet de l'audit	9
Observations	10
Programmes de rétablissement, plans d'action et plans de gestion	10
Le nombre de programmes de rétablissement élaborés a augmenté, mais les exigences législatives n'ont pas été respectées	10
La plupart des programmes de rétablissement en attente sont en retard de plus de trois ans	11
L'habitat essentiel n'a pas été défini dans de nombreux programmes de rétablissement	14
Peu de plans d'action ont été préparés	14
Environnement Canada a tardé à préparer des plans de gestion	16
Plusieurs facteurs contribuent aux retards dans l'achèvement de programmes de rétablissement et de plans	16
Recommandation	17
Conclusion	18
À propos de l'audit	20
Annexe	
Recommandation	22

La planification du rétablissement des espèces en péril

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le 31 mars 2013, 518 espèces au Canada étaient inscrites sur la liste des espèces en péril figurant à l'annexe 1 de la *Loi sur les espèces en péril*. Bien des facteurs peuvent contribuer au déclin d'une espèce et faire en sorte que sa survie soit mise en péril. La perte et la dégradation de l'habitat, souvent dues à la croissance des villes et à la conversion des terres pour l'agriculture, sont les plus communs de ces facteurs. La contamination de l'environnement, l'éclosion de maladies et l'introduction d'espèces envahissantes en sont d'autres.

En vertu de la *Loi*, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada sont responsables d'élaborer des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion pour les espèces en péril qu'ils ont chacun le mandat de protéger. Chaque organisation a entre un an et cinq ans pour mettre sur pied ces programmes et plans, selon la date à laquelle une espèce est inscrite aux termes de la *Loi* et l'imminence de la menace. Les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion énoncent les étapes qui s'imposent pour arrêter le déclin d'une espèce et, idéalement, le renverser. Par conséquent, ils sont indispensables pour gérer la préservation et le rétablissement des espèces en péril.

En 2008, nous avons effectué un suivi de notre audit de 2001, lequel visait à déterminer si les ministères avaient progressé dans la mise en œuvre des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion qu'exige la *Loi* pour protéger les espèces en péril. Nous avons constaté que les progrès des trois organisations avaient été insatisfaisants en ce qui concernait l'élaboration de programmes de rétablissement dans les délais fixés par la *Loi*.

Dans le cadre du présent audit, nous avons évalué si, conformément à la *Loi sur les espèces en péril*, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada avaient établi les programmes de rétablissement, plans d'action et plans de gestion requis pour les espèces désignées comme étant en péril et pour lesquelles des programmes et plans devaient être mis en place avant le 31 mars 2013.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 3 juillet 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

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 animaux et les plantes qui forment les écosystèmes terrestres et aquatiques étant liés entre eux, il importe de protéger la biodiversité pour maintenir des écosystèmes dynamiques et fonctionnels qui soient propices à la santé des Canadiens et à la force de l'économie. Même si elle peut passer inaperçue, la perte d'une ou de deux espèces clés peut avoir des répercussions dans l'ensemble d'un écosystème, de même que des effets potentiellement graves sur notre qualité de vie. Selon diverses sources scientifiques, les activités humaines ont fait augmenter en flèche le taux de disparition des espèces depuis le 20^e siècle.

Qu'avons-nous constaté?

- Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada n'ont pas répondu aux exigences, prescrites par la *Loi sur les espèces en péril*, d'établir des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion. Les trois organisations ont progressé à des rythmes différents depuis notre audit de 2008 en ce qui concerne les programmes de rétablissement qu'elles sont tenues d'élaborer, mais 146 programmes manquaient au 31 mars 2013. Des 97 plans d'action requis, seulement 7 étaient en place. Les plans de gestion requis pour les espèces préoccupantes manquaient dans 42 % des cas.
- Nous avons noté que Pêches et Océans Canada et Parcs Canada avaient réalisé des progrès notables et produit la majorité des programmes de rétablissement dont ils sont responsables. Pour Environnement Canada, un nombre élevé de programmes de rétablissement manquent toujours. Quatre-vingt-quatre pour cent d'entre eux étaient attendus depuis plus de trois ans au 31 mars 2013. Parmi les programmes de rétablissement que les organisations avaient achevés, 43 % ne précisaient pas l'habitat essentiel de l'espèce en péril.
- À en juger par le nombre de programmes de rétablissement qu'Environnement Canada a produits chaque année depuis notre dernier audit, nous estimons qu'il faudra au Ministère environ 10 ans pour réaliser les programmes qui manquent à l'appel, y compris ceux attendus l'an prochain. Cette estimation ne tient pas compte du temps additionnel qu'il faudra au Ministère pour préparer les plans d'action subséquents.

- Étant donné qu'un nombre élevé de programmes de rétablissement, de plans d'action et de plans de gestion restent à produire, les buts, objectifs et mesures d'ensemble nécessaires au rétablissement d'espèces en péril demeurent indéfinis. L'absence de programmes et de plans n'empêche certes pas la mise en place de mesures de rétablissement, mais laisse les organisations responsables sans les outils nécessaires pour cerner, orienter et coordonner les efforts de rétablissement, ou sans les points de référence qu'il leur faut pour assurer le suivi et rendre compte des progrès réalisés.

Réaction des entités — Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada acceptent notre recommandation. Des réponses détaillées suivent la recommandation du chapitre.

Introduction

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 en voie de disparition — Espèce sauvage qui, de façon imminente, risque de disparaître du pays ou de la planète (espèce sauvage qui n'existe plus nulle part sur la planète).

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.

Espèce préoccupante — Espèce sauvage qui peut devenir une espèce menacée ou une espèce en voie de disparition par l'effet cumulatif de ses caractéristiques biologiques et des menaces cernées à son égard.

Source : *Loi sur les espèces en péril*

6.1 La *Loi sur les espèces en péril* du Canada prévoit la protection juridique des espèces sauvages en péril, y compris les animaux et les plantes, leur résidence et leur habitat essentiel. Dans la *Loi*, les espèces sont inscrites selon quatre niveaux de risque – **espèce disparue du pays, espèce en voie de disparition, espèce menacée** ou **espèce préoccupante**. La *Loi* vise à :

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

6.2 En date du 31 mars 2013, 518 espèces étaient inscrites sur la liste des espèces en péril en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*. De ce nombre, 23 (4 %) sont disparues du pays, 239 (46 %) sont en voie de disparition, 126 (25 %) sont menacées et 130 (25 %) sont préoccupantes.

Facteurs qui contribuent à mettre des espèces en péril

6.3 De nombreux facteurs peuvent contribuer au déclin d'une espèce, la mettant ainsi en péril. Les facteurs les plus communs sont les suivants :

- **Perte, dégradation et fragmentation de l'habitat** — Ce facteur constitue l'élément de risque le plus important pour toutes les espèces. Environ 60 % des espèces désignées en péril le sont à cause de la perte, de la dégradation ou de la fragmentation de leur habitat (les parcelles d'habitat propice deviennent de plus en plus petites et plus disséminées). L'urbanisation et la conversion de parcelles d'habitat sauvage en terres agricoles sont des causes courantes de la perte d'habitat.
- **Isolement génétique et reproductif** — La destruction ou la dégradation de l'aire de répartition d'une espèce (aire où elle se trouve) peut réduire le nombre d'habitats qui lui sont propices, et ainsi l'isoler. Il en résulte une réduction de la variabilité génétique de l'espèce, de sorte qu'il lui est plus difficile de survivre à long terme.

- **Suppression des événements naturels** — La suppression de phénomènes naturels par l'homme peut aussi être nuisible pour les habitats. Par exemple, les mesures prises pour régulariser le débit d'une rivière peuvent empêcher le renouvellement de l'eau dans les étangs adjacents, rendant ainsi cet habitat défavorable pour une espèce.
- **Contamination de l'environnement** — Les contaminants environnementaux rejetés dans l'air ou dans l'eau peuvent être nuisibles à divers organismes et entraîner la perte ou la dégradation importante d'habitats.
- **Changements climatiques** — Qu'ils soient d'origine naturelle ou causés par l'activité humaine, les changements climatiques peuvent nuire aux espèces de diverses façons, qui sont difficiles à évaluer ou à quantifier.
- **Maladies** — Les éclosions de maladies peuvent décimer des populations. En temps normal, les effets sont limités, car les éclosions se produisent dans des aires relativement restreintes. Toutefois, lorsque tous les individus d'une espèce habitent un petit territoire, une maladie peut avoir des effets dévastateurs sur la population entière, et donc sur la survie de l'espèce.
- **Espèces envahissantes** — Les plantes et les animaux envahissants, qu'ils soient présents naturellement ou découlent de l'activité humaine, sont d'importants facteurs qui causent le déclin d'espèces. Par exemple, pendant les années 1940 et 1950, la grande lamproie marine a contribué à l'effondrement de populations de poissons d'importance commerciale, comme le touladi et le grand corégone, dans les Grands Lacs.
- **Exploitation d'espèces** — La chasse, le trappage ou la pêche d'une espèce dans le cadre d'activités récréatives, traditionnelles ou commerciales peut contribuer à son déclin.

Rôles et responsabilités

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

6.5 Parcs Canada, Pêches et Océans Canada et Environnement Canada sont les trois principales organisations fédérales qui ont pour mandat d'appliquer la *Loi sur les espèces en péril*.

6.6 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 est responsable de la protection des espèces aquatiques en péril autres que celles qui vivent dans ou sur les terres fédérales administrées par Parcs Canada. Environnement Canada est responsable de la protection de toutes les autres espèces en péril, rôle qui englobe la collaboration avec les provinces et les territoires pour assurer la protection des espèces terrestres qui se trouvent sur des terres non fédérales. Ce ministère est également responsable de l'administration globale de la *Loi* pour le compte du gouvernement fédéral, y compris la coordination avec les provinces et les territoires.

6.7 La *Loi* exige que ces organisations fédérales protègent les espèces en péril au moyen des activités suivantes :

Programme de rétablissement — Programme présentant les exigences scientifiques pour le rétablissement réussi d'une espèce en péril. Il comprend une description de l'espèce et de ses besoins, des menaces à sa survie, la désignation de son habitat essentiel dans la mesure du possible, et les buts, objectifs et stratégies pour son rétablissement. Le programme précise aussi quand des plans d'action seront mis en œuvre.

Plan d'action — Plan indiquant les mesures requises pour favoriser le rétablissement de l'espèce désignée dans le programme de rétablissement. Le plan établit divers projets et activités, ainsi que les calendriers de leur mise en œuvre.

Plan de gestion — Plan pour la gestion de l'espèce, de son habitat et des menaces connexes, afin d'empêcher que cette espèce ne devienne menacée ou en voie de disparition. Ce plan est préparé pour les espèces préoccupantes.

- La préparation de **programmes de rétablissement** et de **plans d'action** pour les espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées, ainsi que de **plans de gestion** pour les espèces préoccupantes. Cette activité requiert la coopération avec des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux, des conseils de gestion de la faune et des organisations autochtones, ainsi que des consultations avec des propriétaires fonciers, des locataires et d'autres intervenants dans la mesure du possible.
- La protection juridique des espèces terrestres inscrites qui se trouvent sur des terres fédérales. Les espèces aquatiques inscrites sont protégées dès leur inscription, quel que soit le lieu où elles se trouvent.
- La collaboration avec les provinces et les territoires pour protéger les espèces qui se trouvent sur des terres non fédérales.
- La mise en œuvre de mesures de conservation et de protection pour les espèces inscrites qui se trouvent sur des terres fédérales administrées par ces organisations.
- Le suivi et le compte rendu de la mise en œuvre des programmes et des plans, ainsi que des progrès réalisés pour atteindre les objectifs de rétablissement et de gestion pour les espèces inscrites.

6.8 Le processus de planification du rétablissement pour les espèces en péril est décrit à la pièce 6.1.

Pièce 6.1 Résumé du processus de planification du rétablissement établi dans la *Loi sur les espèces en péril* (LEP)



Source : *Loi sur les espèces en péril*

Planification du rétablissement des espèces

6.9 La *Loi sur les espèces en péril* exige qu'Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada élaborent des plans pour le rétablissement des espèces en péril dont ils sont responsables. Le processus de planification du rétablissement des espèces en péril varie selon les catégories de risque auxquelles elles appartiennent. Dans le cas des espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées, la planification du rétablissement est un processus en deux étapes. La première étape consiste à préparer un programme de rétablissement qui décrit ce qui doit être fait pour arrêter ou renverser

le déclin de l'espèce. Par exemple, la stratégie choisie dans le programme de rétablissement pour le putois d'Amérique était d'établir une population sauvage en réintroduisant cette espèce disparue au Canada. La deuxième étape est la préparation d'un plan d'action qui renferme les mesures précises nécessaires pour aider au rétablissement de l'espèce. Dans le cas des espèces préoccupantes, un plan de gestion doit être élaboré.

6.10 Environnement Canada dirige l'élaboration de programmes de rétablissement ou de plans de gestion pour 331 des 518 espèces en péril inscrites au 31 mars 2013, Pêches et Océans Canada pour 111 d'entre elles, et Parcs Canada pour 76.

6.11 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, aux termes de la *Loi sur les espèces en péril*, les ministres fédéraux demeurent ultimement responsables de s'assurer que l'information contenue dans les programmes est conforme à la *Loi* et que les plans d'action sont élaborés dans les délais prescrits. Le présent audit portait uniquement sur les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion élaborés par le gouvernement fédéral et ne s'est pas penché sur les programmes préparés par des gouvernements provinciaux ou territoriaux.

Travaux d'audit antérieurs

6.12 En 2008, nous avons effectué un suivi de notre audit de 2001 portant sur les espèces en péril. Nous avons alors constaté que les trois organisations n'avaient pas fait de progrès satisfaisants dans la préparation de programmes de rétablissement et n'avaient pas respecté les délais prescrits dans la *Loi sur les espèces en péril*.

Objet de l'audit

6.13 L'audit avait pour objectif de déterminer si Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada avaient établi les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion requis pour les espèces désignées en péril. Pour ce faire, nous avons examiné comment chacune des organisations s'était conformée aux articles pertinents de la *Loi sur les espèces en péril*.

6.14 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations

Programmes de rétablissement, plans d'action et plans de gestion

6.15 Les programmes de rétablissement doivent inclure une description de l'espèce, de ses besoins et des menaces à sa survie, ainsi que des buts, des objectifs et des stratégies pour améliorer la situation de sa population. Les plans d'action doivent préciser les activités requises pour atteindre les buts et objectifs fixés dans les programmes de rétablissement. Ces activités requièrent la coopération avec des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux, des conseils de gestion de la faune et des organisations autochtones, ainsi que des consultations avec des propriétaires fonciers, des locataires et d'autres intervenants dans la mesure du possible.

6.16 Même si des mesures de rétablissement pour une espèce en péril particulière peuvent être mises en œuvre avant le parachèvement du programme de rétablissement ou du plan de gestion à son égard, les programmes et les plans établissent les buts et les objectifs généraux pour le rétablissement ou la protection d'une espèce en péril et constituent un fondement pour le suivi et le compte rendu des progrès réalisés. Les programmes de rétablissement et les plans de gestion doivent être établis dans des délais précis. Le délai prescrit pour élaborer les programmes de rétablissement et les plans de gestion varie d'un à cinq ans, selon la date d'inscription de l'espèce sur la liste des espèces en péril de la *Loi sur les espèces en péril* et la catégorie de risque à laquelle elle appartient.

6.17 Dans le cadre de notre audit, nous avons vérifié si, comme l'exige la *Loi*, les trois organisations visées avaient établi des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion pour les espèces désignées en péril et pour lesquelles les programmes ou plans requis devaient être achevés au 31 mars 2013. Notre recommandation se trouve au paragraphe 6.34.

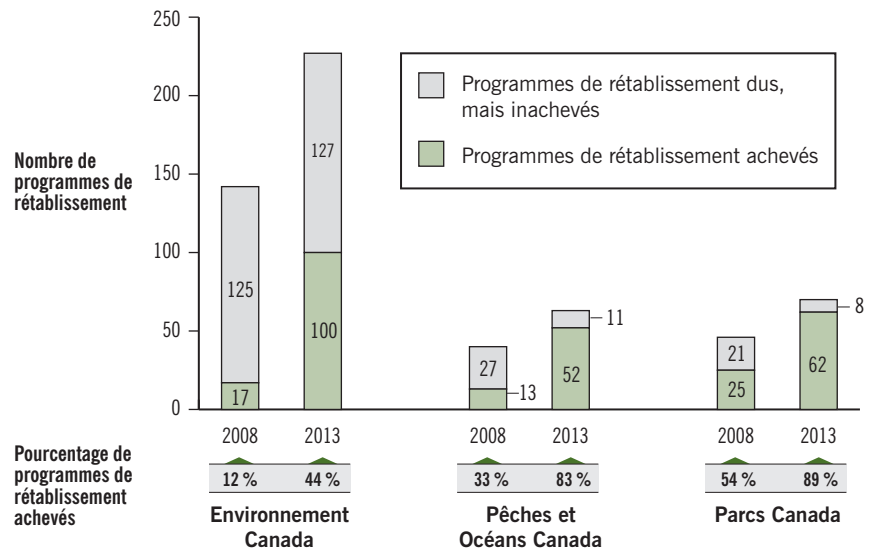
Le nombre de programmes de rétablissement élaborés a augmenté, mais les exigences législatives n'ont pas été respectées

6.18 Dans le cadre de notre audit, nous avons voulu déterminer si les programmes de rétablissement et les plans de gestion dus le 31 mars 2013 étaient en place. Dans le cas des documents de rétablissement qui étaient requis, mais pas encore achevés, nous avons évalué dans quelle mesure le programme ou le plan était en retard.

6.19 Le 31 mars 2013, des programmes de rétablissement étaient requis pour 360 espèces en péril. Nous avons constaté que 214 programmes, qui comprenaient les programmes achevés et ceux

versés dans le registre public aux fins de commentaires, étaient prêts. Il en restait encore 146 à mettre en œuvre. Nous avons constaté que les organisations fédérales avaient accompli certains progrès depuis 2008. Plus précisément, nous avons observé qu'Environnement Canada avait des programmes de rétablissement en place pour 44 % des espèces relevant de sa compétence, Pêches et Océans Canada, pour 83 %, et Parcs Canada, pour 89 % (voir la pièce 6.2).

Pièce 6.2 Les organisations ont fait des progrès dans l'achèvement de programmes de rétablissement



La plupart des programmes de rétablissement en attente sont en retard de plus de trois ans

6.20 Pour les 146 cas où un programme de rétablissement était requis, mais n'était pas encore en place, nous avons mesuré l'étendue du retard. Nous avons ainsi constaté que 79 % des programmes accusaient un retard de plus de trois ans (voir la pièce 6.3).

Pièce 6.3 Plus des trois quarts des programmes de rétablissement en attente sont en retard de plus de trois ans

Organisation fédérale	Proportion de programmes de rétablissement qui sont plus de trois ans en retard
Environnement Canada	107 sur 127 (84 %)
Pêches et Océans Canada	6 sur 11 (55 %)
Parcs Canada	3 sur 8 (38 %)
Total	116 sur 146 (79 %)

6.21 Les programmes de rétablissement sont les documents clés dans lesquels sont définis les objectifs du rétablissement de l'espèce et son habitat essentiel, ainsi que les mesures nécessaires pour arrêter ou renverser son déclin. Le bison des bois est un exemple d'une espèce pour laquelle un programme de rétablissement est en retard (voir la pièce 6.4).

6.22 Dans le cadre de notre audit, nous avons évalué les progrès accomplis depuis notre audit de 2008 en vue d'achever les programmes de rétablissement qui n'étaient pas encore en place à ce moment-là. De plus, nous avons examiné dans quelle mesure les organisations avaient terminé l'élaboration des programmes de rétablissement qui étaient dus entre 2008 et le 31 mars 2013.

Pièce 6.4 Le programme de rétablissement du bison des bois est en retard de six ans

Bison des bois (espèce menacée)

Le bison des bois est le plus gros mammifère terrestre de l'Amérique du Nord et ne se trouve qu'au Canada. Aujourd'hui, il existe des troupeaux sauvages et des troupeaux en captivité dans certaines parties de l'Alberta, du Manitoba, de la Colombie-Britannique, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Des estimations historiques suggèrent qu'il y a déjà eu plus de 168 000 bisons des bois au Canada. Les dernières estimations de population en dénombrent approximativement 10 820 en liberté au Canada, dont quelque 4 470 exempts de maladies.



Photo : B. G. Smith/Shutterstock.com

Situation — Le bison des bois est inscrit sur la liste des espèces menacées en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* depuis 2003.

Menaces — La perte et la dégradation de l'habitat attribuables à l'agriculture, à la foresterie et à l'exploitation des ressources pétrolières constituent les principales menaces pour le bison des bois. Les maladies et le croisement avec le bison des plaines, le bison domestique ou le bétail sont d'autres facteurs qui contribuent à mettre l'espèce en péril.

Planification du rétablissement —

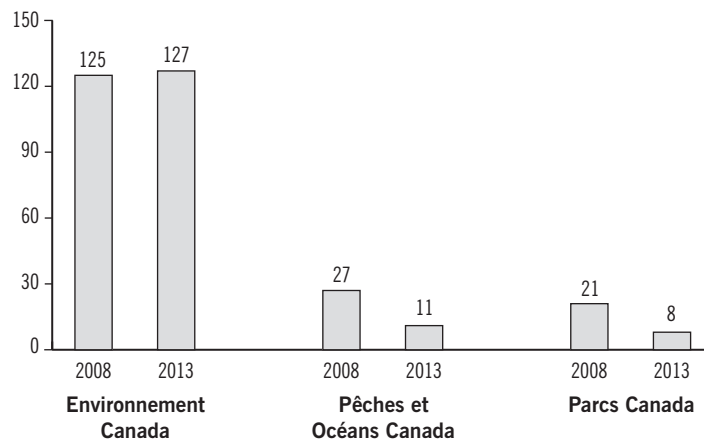
Un programme de rétablissement du bison des bois désignant l'habitat essentiel et établissant les buts, objectifs et stratégies pour y arriver était requis au plus tard en juin 2007. À ce jour, Environnement Canada n'a pas achevé le programme de rétablissement pour cette espèce. Le Ministère nous a informés que diverses mesures visant à améliorer la situation du bison des bois avaient été prises. Toutefois, en l'absence d'un programme de rétablissement, il est difficile d'adopter une approche concertée et il n'existe pas de point de référence général pour faire le suivi, l'évaluation et le compte rendu des progrès réalisés.

6.23 En 2008, Environnement Canada avait 125 programmes de rétablissement à élaborer. De plus, 85 autres programmes étaient dus avant le 31 mars 2013. Bien que le Ministère ait fait des progrès en élaborant 83 programmes de rétablissement (à un rythme de 15 par année) depuis notre dernier audit, le taux d'achèvement est tel que l'arriéré n'a pas diminué : 127 programmes étaient toujours en attente au 31 mars 2013. Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont chacun achevé la majorité de leurs programmes de rétablissement (voir la pièce 6.5).

6.24 D'après leur taux de progrès dans l'achèvement des programmes de rétablissement depuis notre dernier audit, nous avons estimé le temps qu'il faudra aux organisations pour terminer l'élaboration des programmes, y compris ceux qui sont dus bientôt. Ainsi, nous avons estimé qu'au rythme actuel, il faudra environ 10 ans à Environnement Canada pour terminer l'élaboration de ses programmes de rétablissement, y compris ceux dus d'ici mars 2014. Nous avons noté une baisse considérable du nombre de programmes qui viennent à échéance après 2014. D'après une analyse semblable, nous avons estimé qu'il faudra environ 1,25 an à Parcs Canada pour terminer l'élaboration des programmes de rétablissement qui doivent être en place d'ici mars 2014. Pêches et Océans Canada a estimé qu'il lui faudra environ 3,5 ans pour terminer les siens. Ces estimations ne tiennent pas compte du temps additionnel dont ces organisations auront besoin pour préparer les plans d'action reliés aux programmes de rétablissement ou les programmes dus après mars 2014. L'analyse ne

Pièce 6.5 À Environnement Canada, le nombre de programmes de rétablissement qui reste à élaborer n'a pas diminué depuis 2008

Nombre de programmes de rétablissement en attente



tient pas compte des nouvelles espèces ajoutées à la liste des espèces en péril ou des programmes de rétablissement qui visent plusieurs espèces et peuvent avoir des répercussions sur le temps requis pour préparer les programmes de rétablissement, et elle suppose que les ressources disponibles pour achever les programmes demeurent constantes.

L'habitat essentiel n'a pas été défini dans de nombreux programmes de rétablissement

6.25 La *Loi sur les espèces en péril* protège l'habitat essentiel en interdisant sa destruction et en prévoyant sa protection. Elle exige que les organisations fédérales définissent, dans la mesure du possible, l'habitat essentiel d'une espèce en péril lorsqu'elles préparent un programme de rétablissement à son égard. L'habitat essentiel d'une espèce en péril s'entend de l'habitat nécessaire à sa survie ou à son rétablissement, et il est désigné comme tel dans le programme de rétablissement ou le plan d'action élaboré pour cette espèce. Il peut s'agir d'une aire de reproduction, de croissance ou d'alimentation. La perte et la dégradation de l'habitat comptent parmi les facteurs qui contribuent le plus au déclin des espèces en péril.

6.26 Pour chacune des espèces en péril pour lesquelles un programme de rétablissement a été achevé et dont le rétablissement a été jugé réalisable, nous avons vérifié si l'habitat essentiel de l'espèce avait été déterminé. Nous avons constaté qu'il ne l'avait pas été dans 43 % de ces programmes. Plus précisément, Environnement Canada n'avait pas identifié l'habitat essentiel dans 31 % de ses programmes de rétablissement, Pêches et Océans Canada dans 66 % de ses programmes et Parcs Canada dans 46 % de ses programmes. La définition de l'habitat essentiel d'une espèce en péril donnée constitue l'une des premières étapes clés pour sa protection et l'interdiction de sa destruction. Cette étape est très importante car, lorsque l'habitat essentiel n'est pas identifié dans le programme de rétablissement faute d'information adéquate, il ne sera désigné que lorsque des plans d'action subséquents seront élaborés. Si l'habitat essentiel d'une espèce n'est pas protégé, sa survie ou son rétablissement peut se trouver encore plus en péril.

Peu de plans d'action ont été préparés

6.27 Les plans d'action précisent les activités requises pour atteindre les objectifs fixés dans les programmes de rétablissement. La *Loi sur les espèces en péril* exige que le programme de rétablissement pour une espèce en péril fixe un délai pour préparer le plan d'action nécessaire au soutien du rétablissement de l'espèce. Le délai pour l'élaboration de tels plans va d'environ un à cinq ans. Un plan n'est pas requis lorsque le rétablissement d'une espèce est jugé irréalisable.

6.28 Les plans d'action de 97 des 214 programmes de rétablissement établis devaient avoir été élaborés au 31 mars 2013. Nous avons constaté que des plans avaient été établis pour seulement 7 espèces (7 %). Environnement Canada avait un plan en place pour quatre des 33 espèces (12 %) dont il est responsable; Pêches et Océans Canada, pour une de ses 34 espèces (3 %); et Parcs Canada, pour deux de ses 30 espèces (7 %). La tortue luth est un exemple d'une espèce pour laquelle un plan d'action est en retard (voir la pièce 6.6).

6.29 Même si des mesures de rétablissement pour une espèce en péril particulière peuvent être mises en œuvre avant le parachèvement du plan d'action, ce dernier permet d'établir les mesures qui sont requises pour le rétablissement de l'espèce en péril, l'échéance pour leur mise en œuvre et la manière dont elles seront coordonnées et appliquées. Le plan d'action constitue aussi un fondement pour le suivi et le compte rendu des progrès réalisés.

Pièce 6.6 Les plans d'action pour la tortue luth sont en retard de plus de trois ans

Tortue luth (espèce en voie de disparition)

La tortue luth est la plus grande espèce de reptile au monde. Elle peut atteindre un poids de plus de 900 kilogrammes et mesurer plus de 2 mètres. L'espèce n'a pratiquement pas changé depuis l'époque des dinosaures. La tortue luth est une espèce migratrice, qui se reproduit dans les eaux tropicales ou subtropicales et se déplace vers les eaux tempérées à la recherche de nourriture. Elle vit dans les océans Atlantique, Pacifique et Indien. Au Canada, la tortue luth se trouve au large de la Nouvelle-Écosse, de Terre-Neuve-et-Labrador, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. Elle a aussi été repérée au large des côtes de la Colombie-Britannique. Les eaux



Photo : Stephanie Rousseau/Shutterstock.com

canadiennes constituent une importante aire d'alimentation pour cette tortue.

Situation — La tortue luth est désignée espèce en voie de disparition en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* depuis 2003. L'espèce a fait l'objet d'une nouvelle évaluation en 2012, et sa situation est demeurée inchangée. Il est estimé que la population a chuté de plus de 90 % au cours du dernier siècle.

Menaces — L'emmêlement dans les engins de pêche, la collision avec des navires, l'ingestion de débris en plastique et les activités de mise en valeur des ressources pétrolières et gazières extracôtières constituent les principales menaces pour la tortue luth en eaux canadiennes. L'aménagement des plages de nidification et le prélèvement des œufs par des prédateurs et des humains menacent aussi l'espèce.

Planification du rétablissement — En 2007, Pêches et Océans Canada a élaboré deux programmes de rétablissement pour la tortue luth : un pour la population du Pacifique et l'autre pour la population de l'Atlantique. Ces programmes énonçaient un certain nombre d'objectifs pour le rétablissement

de l'espèce, notamment le besoin de déterminer son habitat essentiel en menant des recherches afin de mieux comprendre sa biologie, son comportement et ses besoins en matière d'habitat. Un autre objectif énoncé dans le programme est d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures pour réduire les menaces pesant sur l'espèce et protéger ses habitats essentiels de migration et d'alimentation lorsque les menaces seront mieux comprises et que l'habitat essentiel aura été désigné.

Il était prévu dans les programmes de rétablissement que le plan d'action pour la population du Pacifique serait prêt en 2009 et celui pour la population de l'Atlantique, en 2010. Bien que le Ministère ait indiqué avoir mené quelques mesures de rétablissement, il n'a pas achevé les plans d'action requis pour l'espèce. Dix ans après l'inscription de la tortue luth comme espèce en voie de disparition, les mesures précises nécessaires pour favoriser son rétablissement n'ont pas encore été arrêtées, son habitat essentiel n'a pas encore été déterminé et une échéance n'a pas été fixée pour la mise en œuvre de ces mesures.

Environnement Canada a tardé à préparer des plans de gestion

6.30 La *Loi sur les espèces en péril* prévoit que des plans de gestion doivent être préparés pour les espèces inscrites comme préoccupantes. Ces plans établissent comment gérer l'espèce, son habitat et les menaces connexes, et comment empêcher qu'elle ne devienne menacée ou en voie de disparition. Des plans de gestion étaient dus pour 106 espèces désignées préoccupantes au 31 mars 2013 : 71 à Environnement Canada, 29 à Pêches et Océans Canada et 6 à Parcs Canada.

6.31 Dans l'ensemble, nous avons établi que 61 des 106 plans de gestion requis (soit 58 %) avaient été achevés; ce nombre comprenait les plans achevés et ceux versés dans le registre public aux fins de commentaires. Environnement Canada avait préparé un plan de gestion pour 34 des 71 espèces qui relevaient de sa compétence (48 %), Pêches et Océans Canada, pour 21 de ses 29 espèces (72 %) et Parcs Canada, pour 6 de ses 6 espèces (100 %).

6.32 Pour les 45 cas où un plan de gestion était requis, mais n'était pas encore en place, nous avons examiné dans quelle mesure ils étaient en retard. Nous avons constaté que 27 de ces plans (60 %) étaient en retard de plus de trois ans. Tous ces cas portaient sur des espèces qui relèvent d'Environnement Canada. Les plans de gestion précisent les mesures nécessaires qui doivent être prises pour empêcher qu'une espèce préoccupante ne devienne menacée ou en voie de disparition.

Plusieurs facteurs contribuent aux retards dans l'achèvement de programmes de rétablissement et de plans

6.33 Comme nous avons constaté qu'un nombre élevé de programmes de rétablissement, de plans d'action et de plans de gestion accusaient un retard, nous avons demandé aux organisations de nous fournir une explication relativement à ces retards. Leurs représentants ont indiqué qu'une des principales difficultés que pose l'élaboration des programmes est le temps considérable qu'il peut falloir pour satisfaire aux exigences de coopération et de consultation énoncées dans la *Loi*. Celle-ci exige que les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion soient élaborés en coopération avec les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux, les conseils de gestion de la faune et les organisations autochtones, et en consultation avec les propriétaires fonciers, les locataires et d'autres intervenants, au besoin. De plus, ils nous ont dit que les efforts requis pour élaborer les politiques et les directives visant à mettre la *Loi* en œuvre ont contribué aux retards.

Recommandation

6.34 Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada devraient déterminer les priorités, les échéanciers et les ressources nécessaires pour achever les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion en attente pour les espèces en péril. De plus, les organisations devraient produire des rapports annuels dans lesquels elles rendent compte du nombre de programmes et de plans achevés, du nombre qui reste à préparer et du délai à l'intérieur duquel les programmes et plans de rétablissement en attente seront achevés.

Réponse d'Environnement Canada — Recommandation acceptée. Environnement Canada continuera de s'attaquer à l'arriéré des documents de rétablissement en retard et de préparer les documents de rétablissement pour les espèces nouvellement inscrites. Afin de structurer et d'orienter ce travail, le Ministère élaborera, en consultation avec Parcs Canada et Pêches et Océans Canada, un plan d'affichage pour les documents sur le rétablissement qui établira un calendrier pour chaque espèce; Environnement Canada communiquera les renseignements sur le plan d'affichage sur une base annuelle au moyen du Registre public des espèces en péril. En outre, le Ministère achèvera l'élaboration d'outils pour assurer le suivi de la planification du rétablissement ainsi que du progrès de la mise en œuvre et élaborera encore davantage les lignes directrices pour les différents aspects du processus de planification du rétablissement. Dans l'exécution de ce travail, et dans l'achèvement des documents sur le rétablissement en harmonie avec les calendriers prévus dans la *Loi sur les espèces en péril*, le Ministère tiendra aussi compte des exigences de consultation et de collaboration prévues par la *Loi* et continuera de les respecter.

Réponse de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada a mis en place des mesures visant à améliorer son rendement à l'égard de l'élaboration des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion en vue de compléter les documents en retard d'une manière plus rapide tout en respectant les diverses exigences de la *Loi sur les espèces en péril*, notamment les exigences relatives à la consultation et à la coopération, à l'identification de l'habitat essentiel et à la mise en œuvre de mesures pour appuyer le rétablissement des espèces. Les travaux liés aux documents en retard seront entrepris en même temps que les travaux d'élaboration des programmes de rétablissement des espèces nouvellement inscrites, tout en respectant les diverses exigences de la

Loi des espèces en péril, et réalisés au moyen des ressources existantes. En collaboration avec Environnement Canada et Parcs Canada, un plan sera élaboré, mis à jour régulièrement et affiché dans le Registre public des espèces en péril en vue de communiquer aux Canadiens les progrès réalisés à l'égard des documents de rétablissement.

Réponse de Parcs Canada — Recommandation acceptée. Parcs Canada continuera de travailler à la production de documents sur le rétablissement dont la livraison accuse un retard, y compris ceux portant sur les processus de consultation et de collaboration. Parcs Canada adoptera une approche écosystémique pour produire des plans d'action propres à un endroit portant sur de nombreuses espèces, et ce pour plusieurs endroits de Parcs Canada. Cette approche est conçue pour procurer efficacement aux espèces en péril les meilleurs avantages possibles sur le plan de la conservation. En collaboration avec Environnement Canada et Pêches et Océans Canada, et à des fins de transparence, un plan d'affichage sera élaboré, mis à jour régulièrement et affiché dans le registre public des espèces en péril afin que notre approche et nos progrès soient communiqués à la population canadienne. Parcs Canada continuera de mettre en œuvre des activités de rétablissement des espèces en péril afin d'améliorer la situation de ces espèces sur nos terres. Ces travaux seront réalisés dans les limites des affectations actuelles de ressources.

Conclusion

6.35 Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada n'ont pas respecté les exigences législatives imposées par la *Loi sur les espèces en péril* quant à l'élaboration de programmes de rétablissement, de plans d'action et de plans de gestion. Bien que ces organisations aient réussi à des degrés divers, depuis notre audit de 2008, à terminer l'élaboration des programmes de rétablissement dont elles sont responsables, il restait 146 programmes à achever au 31 mars 2013 et plus de 90 % des plans d'action requis pour orienter et diriger la mise en œuvre des programmes à préparer. Les plans de gestion requis pour les espèces préoccupantes n'étaient pas achevés dans 42 % des cas.

6.36 Nous avons noté que, même si Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont fait des progrès notables en vue d'élaborer la majorité des programmes de rétablissement dont ils sont responsables, Environnement Canada continue d'avoir un nombre élevé de programmes en retard. Quatre-vingt-quatre pour cent d'entre eux étaient en retard de plus de trois ans au 31 mars 2013.

6.37 D'après le nombre de programmes de rétablissement qu'Environnement Canada a produits chaque année depuis notre dernier audit, nous avons estimé qu'il lui faudra environ 10 ans pour mettre en place les programmes qui restent, y compris ceux qui sont dus l'an prochain. De plus, le Ministère a tardé à terminer l'élaboration de ses plans de gestion : il devait encore en finaliser environ la moitié au 31 mars 2013.

6.38 Étant donné qu'il reste encore un grand nombre de programmes de rétablissement, de plans d'action et de plans de gestion à préparer, les buts et objectifs généraux et les mesures nécessaires pour le rétablissement d'espèces en péril n'ont pas été établis. Par conséquent, bien que l'absence de programmes et de plans n'empêche pas la mise en place de mesures de rétablissement, elle prive les organisations responsables des outils nécessaires pour établir, diriger et coordonner les efforts de rétablissement, et des points de référence qui leur permettraient d'assurer le suivi et de rendre compte des progrès accomplis.

À propos de l'audit

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

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu de la direction la confirmation que les constatations présentées dans ce chapitre sont fondées sur des faits.

Objectif

Le présent audit avait pour objectif de déterminer si Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada avaient établi des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion pour les espèces désignées en péril en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*.

Étendue et méthode

L'audit a mis l'accent sur toutes les espèces désignées en péril pour lesquelles un programme de rétablissement, un plan d'action ou un plan de gestion était dû le 31 mars 2013. Pour chacune de ces espèces en péril, nous avons déterminé si le programme de rétablissement, le plan d'action et le plan de gestion requis avaient été établis conformément aux exigences de la *Loi sur les espèces en péril*. Nous n'avons pas évalué le caractère adéquat ou la mise en œuvre des programmes et des plans pour le rétablissement d'espèces en péril.

Dans le cadre de notre audit, nous avons interrogé les intervenants et les fonctionnaires compétents d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada, et nous avons passé en revue et analysé la documentation ministérielle.

Critères

Critères	Source
Pour déterminer si Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada avaient établi des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion pour les espèces désignées en péril en vertu de la <i>Loi sur les espèces en péril</i>, nous avons utilisé les critères suivants :	
Les organisations ont établi des programmes de rétablissement et des plans de gestion pour les espèces en péril inscrites dont elles sont responsables.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les espèces en péril</i>
Les organisations ont établi des plans d'action pour mettre en œuvre les programmes de rétablissement visant les espèces en péril dont elles sont responsables.	

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

Nous avons mis l'accent sur les espèces désignées en péril pour lesquelles un programme de rétablissement, un plan d'action ou un plan de gestion était dû le 31 mars 2013. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 3 juillet 2013.

Équipe d'audit

Premier directeur principal : Bruce C. Sloan

Directrice : Doreen Deveen

Jennifer Hum

Marianne Fraser

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Recommandation

La recommandation formulée au chapitre 6 est présentée ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponses
<p>6.34 Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada devraient déterminer les priorités, les échéanciers et les ressources nécessaires pour achever les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion en attente pour les espèces en péril. De plus, les organisations devraient produire des rapports annuels dans lesquels elles rendent compte du nombre de programmes et de plans achevés, du nombre qui reste à préparer et du délai à l'intérieur duquel les programmes et plans de rétablissement en attente seront achevés. (6.15-6.33)</p>	<p>Réponse d'Environnement Canada — Recommandation acceptée. Environnement Canada continuera de s'attaquer à l'arriéré des documents de rétablissement en retard et de préparer les documents de rétablissement pour les espèces nouvellement inscrites. Afin de structurer et d'orienter ce travail, le Ministère élaborera, en consultation avec Parcs Canada et Pêches et Océans Canada, un plan d'affichage pour les documents sur le rétablissement qui établira un calendrier pour chaque espèce; Environnement Canada communiquera les renseignements sur le plan d'affichage sur une base annuelle au moyen du Registre public des espèces en péril. En outre, le Ministère achèvera l'élaboration d'outils pour assurer le suivi de la planification du rétablissement ainsi que du progrès de la mise en œuvre et élaborera encore davantage les lignes directrices pour les différents aspects du processus de planification du rétablissement. Dans l'exécution de ce travail, et dans l'achèvement des documents sur le rétablissement en harmonie avec les calendriers prévus dans la <i>Loi sur les espèces en péril</i>, le Ministère tiendra aussi compte des exigences de consultation et de collaboration prévues par la <i>Loi</i> et continuera de les respecter.</p>

Recommandation	Réponses
	<p>Réponse de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada a mis en place des mesures visant à améliorer son rendement à l'égard de l'élaboration des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion en vue de compléter les documents en retard d'une manière plus rapide tout en respectant les diverses exigences de la <i>Loi sur les espèces en péril</i>, notamment les exigences relatives à la consultation et à la coopération, à l'identification de l'habitat essentiel et à la mise en œuvre de mesures pour appuyer le rétablissement des espèces. Les travaux liés aux documents en retard seront entrepris en même temps que les travaux d'élaboration des programmes de rétablissement des espèces nouvellement inscrites, tout en respectant les diverses exigences de la <i>Loi des espèces en péril</i>, et réalisés au moyen des ressources existantes. En collaboration avec Environnement Canada et Parcs Canada, un plan sera élaboré, mis à jour régulièrement et affiché dans le Registre public des espèces en péril en vue de communiquer aux Canadiens les progrès réalisés à l'égard des documents de rétablissement.</p> <p>Réponse de Parcs Canada — Recommandation acceptée. Parcs Canada continuera de travailler à la production de documents sur le rétablissement dont la livraison accuse un retard, y compris ceux portant sur les processus de consultation et de collaboration. Parcs Canada adoptera une approche écosystémique pour produire des plans d'action propres à un endroit portant sur de nombreuses espèces, et ce pour plusieurs endroits de Parcs Canada. Cette approche est conçue pour procurer efficacement aux espèces en péril les meilleurs avantages possibles sur le plan de la conservation. En collaboration avec Environnement Canada et Pêches et Océans Canada, et à des fins de transparence, un plan d'affichage sera élaboré, mis à jour régulièrement et affiché dans le registre public des espèces en péril afin que notre approche et nos progrès soient communiqués à la population canadienne. Parcs Canada continuera de mettre en œuvre des activités de rétablissement des espèces en péril afin d'améliorer la situation de ces espèces sur nos terres. Ces travaux seront réalisés dans les limites des affectations actuelles de ressources.</p>