



Environnement et
Changement climatique Canada

Environment and
Climate Change Canada

Évaluation horizontale du Programme des espèces en péril

Juin 2018

N° de cat. : En4-345/2018F-PDF
ISBN : 978-0-660-27973-2

À moins d'avis contraire, il est interdit de reproduire le contenu de cette publication, en totalité ou en partie, à des fins de diffusion commerciale sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'administrateur du droit d'auteur d'Environnement et Changement climatique Canada. Si vous souhaitez obtenir du gouvernement du Canada les droits de reproduction du contenu à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne en communiquant avec :

Environnement et Changement climatique Canada
Centre de renseignements à la population
7^e étage, édifice Fontaine
200, boulevard Sacré-Cœur
Gatineau (Québec) K1A 0H3
Téléphone : 819-997-2800
Ligne sans frais : 1-800-668-6767 (au Canada seulement)
Courriel : ec.enviroinfo.ec@canada.ca

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2018

Also available in English

Remerciements

L'équipe du projet d'évaluation aimerait remercier les personnes qui ont contribué au présent projet. Nous souhaitons tout spécialement souligner la contribution des membres du Comité d'évaluation horizontale ainsi que les personnes interviewées, qui ont formulé des commentaires essentiels à l'évaluation. Le Comité d'évaluation horizontale était composé de représentants de programmes et d'évaluation d'Environnement et Changement climatique Canada, de Pêches et Océans Canada et de l'Agence Parcs Canada.

L'évaluation a été menée conformément aux exigences de la Politique sur l'évaluation de 2009 du Conseil du Trésor¹ concernant l'évaluation de tous les programmes permanents de subventions et de contributions et toutes les dépenses de programmes directes au moins une fois tous les cinq ans. L'évaluation a été annoncée dans le Plan d'évaluation et de vérification axé sur les risques pour 2014.

Le présent rapport a été approuvé par les administrateurs généraux d'Environnement et Changement climatique Canada le 9 mai 2018, par le sous-ministre de Pêches et Océans Canada le 22 juin 2018, et par le directeur général de l'Agence Parcs Canada le 28 juin 2018. Il est possible de le consulter sur le site Web d'Environnement et Changement climatique Canada dans les deux langues officielles.

Le présent rapport a été préparé par la Division de l'évaluation de la Direction générale de l'audit et de l'évaluation.

¹ En 2016, la [Politique sur les résultats](#) a remplacé la Politique sur l'évaluation de 2009.

Table des matières

| | |
|--|----|
| Sommaire..... | i |
| 1. Contexte..... | 1 |
| 2. Constatations : pertinence | 7 |
| 2.1 Nécessité de maintenir le programme..... | 7 |
| 2.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement..... | 8 |
| 2.3 Cohérence avec les responsabilités et les rôles fédéraux | 9 |
| 3. Constatations : efficacité du programme | 11 |
| 3.1 Conception du programme | 11 |
| 3.2 Gouvernance et gestion..... | 14 |
| 3.3 Efficacité du programme | 15 |
| 3.4 Mesure du rendement..... | 18 |
| 4. Constatations : résultats attendus | 21 |
| 4.1 Les autorités disposent de l'information nécessaire pour déterminer si une espèce est en péril..... | 22 |
| 4.2 Les espèces inscrites sont protégées par la Loi, selon les délais prévus par celle-ci..... | 23 |
| 4.3 Compréhension claire et opportune des objectifs et des mesures à prendre | 31 |
| 4.4 Sensibilisation accrue aux responsabilités | 34 |
| 4.5 Mise en œuvre de mesures de rétablissement prioritaires..... | 36 |
| 4.6 Capacité accrue de mise en œuvre des mesures de rétablissement prioritaires..... | 40 |
| 4.7 Les activités de rétablissement sont en bonne voie d'atteindre les buts et objectifs de conservation | 41 |
| 4.8 Les espèces en péril se rétablissent..... | 42 |
| 4.9 Autres éléments à considérer | 43 |
| 5. Conclusions, recommandations et réponse de la direction..... | 45 |
| 5.1 Conclusions | 45 |
| 5.2 Recommandations et réponse de la direction | 48 |
| Annexe A : description du programme..... | 55 |
| Annexe B : résultats attendus du Programme des espèces en péril..... | 64 |
| Annexe C : résumé des constatations | 71 |
| Annexe D : stratégie d'évaluation | 73 |
| Annexe E : aperçu des espèces évaluées et inscrites | 76 |

| | |
|----------------------------|----|
| Annexe F : références..... | 77 |
|----------------------------|----|

Liste de figures

| | |
|--|----|
| Figure 1 : cycle de conservation des espèces en péril..... | 2 |
| Figure 2 : comparaison des dépenses du Programme des espèces en péril et du nombre d'espèces inscrites | 13 |
| Figure 3 : planification du rétablissement | 32 |

Liste de tableaux

| | |
|--|----|
| Tableau 1 : harmonisation du Programme des espèces en péril et des résultats stratégiques des ministères compétents..... | 9 |
| Tableau 2 : montants budgétés et dépensés par le Programme des espèces en péril (AF 2011 à 2012 à AF 2015 à 2016)..... | 15 |
| Tableau 3 : nombre d'espèces dont l'habitat essentiel a été désigné dans le cadre d'un programme de rétablissement entre AF 2011 à 2012 et AF 2016 à 2017..... | 26 |
| Tableau 4 : protection de l'habitat dans les aires fédérales protégées, AF 2011 à 2012 à AF 2016 à 2017 | 27 |
| Tableau 5 : protection de l'habitat sur d'autres terres fédérales, AF 2011 à 2013 à AF 2016 à 2017 | 28 |
| Tableau 6 : nombre d'espèces dont les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion finaux sont en retard, AF 2011 à 2012 à AF 2016 à 2017..... | 33 |
| Tableau 7 : aperçu des programmes de financement visant les espèces en péril, AF 2011 à 2012 à AF 2015 à 2016 | 38 |
| Tableau 8 : changements dans le risque de disparition d'espèces sauvages du Canada, selon les résultats de la réévaluation après 10 ans par le COSEPAC en date de mai 2016 (toutes les espèces réévaluées) et en date de décembre 2013 (espèces inscrites seulement) | 43 |
| Tableau 9 : calendrier des documents concernant les espèces ajoutées à la liste des espèces sauvages en péril (annexe 1) après le 5 juin 2003 | 60 |
| Tableau 10 : dépenses liées au Programme des espèces en péril, AF 2011 à 2012 à AF 2015 à 2016 | 63 |
| Tableau 11 : résultats immédiats et intermédiaires tirés du modèle logique horizontal | 69 |

Liste des acronymes et des abréviations

| | |
|---------|---|
| APC | Agence Parcs Canada |
| CA | Connaissances autochtones |
| CANEP | Conseil autochtone national sur les espèces en péril |
| CCCEP | Conseil canadien de conservation des espèces en péril |
| CCEP | Comité consultatif sur les espèces en péril |
| CDB | Convention sur la diversité biologique |
| COSEPAC | Comité sur la situation des espèces en péril au Canada |
| DG | Directeur général |
| DPVDM | Disparue du pays, en voie de disparition ou menacée (espèce) |
| ECCC | Environnement et Changement climatique Canada |
| F et E | Fonctionnement et entretien |
| FAEP | Fonds autochtone pour les espèces en péril |
| FIR | Fonds interministériel pour le rétablissement |
| FPT | Fédéral/provincial/territorial |
| GC | Gouverneur en conseil |
| LEP | Loi sur les espèces en péril |
| MPO | Ministère des Pêches et des Océans (Pêches et Océans Canada) |
| PE | Protocole d'entente |
| PEP | Programme sur les espèces en péril |
| PEPTA | Partenariat relatif aux espèces en péril présentes sur les terres agricoles |
| PIH | Programme d'intendance de l'habitat |
| S et C | Subventions et contributions |
| SFDD | Stratégie fédérale de développement durable |
| SMA | Sous-ministre adjoint |

Sommaire

Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation horizontale du Programme sur les espèces en péril (PEP). La Direction générale de l'audit et de l'évaluation d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) a réalisé l'évaluation en collaboration avec Pêches et Océans Canada (MPO) et l'Agence Parcs Canada (APC). L'évaluation couvre la période allant de l'année financière (AF) 2011 à 2012 à l'AF 2015 à 2016.

En 2004, la [Loi sur les espèces en péril](#) (LEP) fédérale est entrée en vigueur, prévoyant des mécanismes pour garantir la protection juridique des espèces inscrites comme espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées, ainsi que leur habitat essentiel. La Loi (article 6) vise à « prévenir la disparition — de la planète ou du Canada seulement — des espèces sauvages, à permettre le rétablissement de celles qui, par suite de l'activité humaine, sont devenues des espèces disparues du pays², en voie de disparition ou menacées et à favoriser la gestion des espèces préoccupantes pour éviter qu'elles ne deviennent des espèces en voie de disparition ou menacées ».

La mise en œuvre de la LEP dans le cadre du PEP est une responsabilité partagée par ECCC, le MPO et l'APC, appelés collectivement les « ministères compétents ». Ces ministères compétents mettent en œuvre le PEP grâce à une série d'activités interreliées qui se déroulent au cours des cinq étapes du cycle de conservation des espèces en péril : évaluation, protection, planification du rétablissement, mise en œuvre et surveillance et évaluation.

L'évaluation a permis d'examiner le PEP sur une période de cinq ans allant d'avril 2011 à mars 2016, en y incorporant des renseignements plus récents pour l'AF 2016 à 2017, le cas échéant. Les dépenses fédérales consacrées à ce programme s'élevaient à environ 444 millions de dollars au cours de la période d'étude de cinq ans.

L'équipe d'évaluation a recueilli et analysé les données provenant des trois ministères compétents. Toutefois, l'évaluation a porté sur l'ensemble du PEP et non sur les ministères individuellement. À ce titre, les résultats reflètent les résultats globaux du programme.

Les méthodologies utilisées dans l'évaluation comprenaient une revue de la documentation et de la littérature, un examen des données administratives, 64 entrevues avec des intervenants clés internes et externes, un sondage en ligne auprès de 38 partenaires et intervenants et trois études de cas portant sur la mise en œuvre du PEP dans les plans d'action de la région South of the Divide, en Saskatchewan (ECCC), les rivières Ausable et Sydenham, en Ontario (MPO) et Retour des oiseaux nocturnes, en Colombie-Britannique (APC).

² « Disparaître du pays » signifie éradiquer ou détruire complètement. Dans le cas des espèces sauvages, cela signifie qu'elles n'existent plus à l'état sauvage au Canada, mais qu'elles existent ailleurs à l'état sauvage.

Constatations et conclusions

Pertinence

L'évaluation a révélé que le PEP est pertinent. De nombreux facteurs ont une incidence négative sur la biodiversité au Canada, y compris le développement résidentiel, agricole, commercial et industriel, l'utilisation des ressources et les espèces envahissantes. La biodiversité est importante pour le mieux-être environnemental, social et économique. Une attention continue est donc requise pour protéger les espèces en péril et permettre leur rétablissement. Les rapports indiquent également que le nombre d'espèces classées comme disparues du pays, en voie de disparition et menacées à l'échelle nationale au Canada a augmenté.

Les objectifs du PEP concordent avec les priorités fédérales en matière d'environnement et de biodiversité. Ces priorités ont été soulignées dans les lettres de mandat des ministres fédéraux, les annonces liées aux politiques et au budget et les engagements pris relativement aux Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020. Le PEP appuie les résultats stratégiques des ministères compétents et constitue le principal instrument permettant au gouvernement de mettre en œuvre les exigences de la LEP.

Efficacité

Le PEP est conçu de manière appropriée pour atteindre les résultats attendus et il est généralement bien géré. Un comité des directeurs généraux, auquel les trois ministères compétents participent, supervise activement le programme. Il existe également des preuves de liens au niveau opérationnel. Le programme a fait des efforts pour améliorer l'efficacité en simplifiant les documents de rétablissement, en mettant au point et en utilisant des modèles et en adoptant des approches de consultation en ligne. En général, on appuie également la transition vers des approches multi-espèces ou écosystémiques. Malgré l'amélioration constatée dans les modèles, les consultations et l'utilisation de différentes approches, il a été noté que des travaux supplémentaires sont nécessaires pour améliorer l'efficacité du programme. Les suggestions comprenaient une meilleure intégration des étapes du cycle de conservation et une utilisation accrue des approches multi-espèces ou écosystémiques, le cas échéant.

De plus, des ressources limitées ont une incidence sur la capacité de mettre en œuvre le programme et de se conformer pleinement aux exigences de la LEP. Cette capacité est particulièrement éprouvée à mesure que la charge de travail du programme augmente. Certaines activités obligatoires, comme les approches réglementaires en matière de protection, exigent beaucoup de ressources.

La collaboration et la consultation sont des exigences importantes de la LEP. Il existe des preuves qu'une collaboration avec les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux (FPT) a lieu, de même qu'une participation de la part d'autres partenaires. Néanmoins, les partenaires continuent de demander une meilleure collaboration FPT, en particulier pour encourager la protection homogène des espèces terrestres sur les terres fédérales et non fédérales. De plus, la nécessité

d'encourager davantage la participation des peuples autochtones constituera une priorité. Cela entraînera une augmentation importante de la demande en ressources pour le programme au cours des prochaines années.

Il existe un modèle logique horizontal pour le PEP. Cependant, les ministères compétents utilisent des modèles logiques distincts et des stratégies de mesure du rendement différentes. Bien que certaines mesures de rendement communes soient présentes dans les rapports, des lacunes ont été cernées, notamment dans les étapes ultérieures du cycle de conservation. Le PEP respecte certaines des exigences de la Loi quant à l'établissement de rapports. Il recueille aussi des renseignements supplémentaires afin de surveiller les livrables, et ce, pour guider la haute direction. Les rapports sur le rendement concernant les progrès réalisés dans la mise en œuvre des programmes de rétablissement n'ont pas toujours été opportuns. Cependant, le MPO a produit des rapports d'étape.

Atteinte des résultats attendus

Le rendement du PEP a été évalué par rapport aux résultats attendus pour chacune des cinq étapes du cycle de conservation.

- **Évaluation** : L'évaluation des espèces en péril repose sur un processus rigoureux qui est perçu comme bien pris en charge par les ministères compétents. Cependant, l'intégration des connaissances autochtones dans les évaluations d'espèces est inégale et il manque un cadre ou un protocole adéquat afin qu'elle soit effectuée de manière plus prévisible et plus efficace.
- **Protection** : La protection de l'habitat essentiel d'espèces terrestres et, dans une moindre mesure, d'espèces aquatiques inscrites se fait dans les aires protégées fédérales. Cependant, sur d'autres terres fédérales³, la protection de l'habitat essentiel (évaluations de la protection, déclarations ou décrets de protection) n'est respectée que dans une mesure limitée. Le gouvernement fédéral a pris des décrets de protection d'urgence pour deux espèces lorsque le ministre de l'Environnement et du Changement climatique a conclu qu'il y avait une menace imminente à la survie ou au rétablissement de ces espèces. La Loi indique également que les accords de conservation sont un outil non réglementaire pouvant être utilisé à certaines conditions. Cependant, à ce jour, l'utilisation de cet outil a été limitée.
- **Planification du rétablissement** : Des mesures ont été prises pour régler le problème de retards dans la mise au point de documents de planification du rétablissement à ECCC et au MPO grâce à des ressources et à une attention particulières. Réussir à remédier au problème de retards dans la planification du rétablissement créera une nouvelle pression sur la prochaine étape de la planification du rétablissement, soit la mise au point et la publication de plans d'action. Au cours de la période d'évaluation, des plans d'action ont été publiés par l'APC et dans une certaine mesure, par ECCC et le MPO. Un certain nombre de plans publiés comportent une approche multi-espèce ou écosystémique. Bien qu'il semble que les partenaires aient mieux compris les objectifs de la conservation des espèces grâce à la

³ Dans le contexte de la protection de l'habitat essentiel, la mention des terres fédérales renvoie aux terres relevant de la compétence fédérale.

planification du rétablissement, il semble y avoir un manque de compréhension de la part de ceux et celles qui n'ont pas participé à la prestation du programme au niveau national.

- **Mise en œuvre** : Principalement, du financement sous forme de subventions et de contributions (S et C) est utilisé pour financer les activités de rétablissement des partenaires et des intervenants, bien que le financement du fonctionnement et de l'entretien (F et E) puisse également être utilisé. La capacité et la mise en œuvre des mesures de rétablissement ont augmenté. Toutefois, les programmes de S et C sont considérés comme sous-financés. Dans certains cas, ils peuvent avoir besoin d'une plus grande flexibilité pour diriger les fonds vers la résolution des problèmes de capacité et le soutien accru des approches multi-espèces ou écosystémiques.
- **Surveillance et évaluation** : Certains rapports sont requis dans le cadre des rapports annuels de la LEP, et des mécanismes de surveillance sont en place pour suivre et afficher publiquement les progrès réalisés sur l'état de conservation des espèces. Toutefois, les contraintes liées aux ressources ont une incidence négative sur la capacité de rendre compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre des programmes de rétablissement, des plans d'action et de la direction pour toutes les espèces inscrites ainsi que sur la capacité du programme à quantifier l'efficacité des mesures de rétablissement.

L'objectif final du PEP est le rétablissement des espèces. Il est toutefois reconnu que le processus visant à atteindre cet objectif à long terme peut prendre des décennies pour certaines espèces. Selon les évaluations du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), 10 ans après l'inscription, la plupart des espèces (65 %) conservent le même statut. Cependant, pour 16 % des espèces évaluées, il existe des preuves de progrès vers la réalisation des objectifs, et 6 % ne sont plus en péril.

Un résultat négatif imprévu du programme a été la difficulté d'établir un équilibre entre les infrastructures communautaires et les activités de développement économique d'une part, et les résultats de conservation sur les terres de réserve visées par la [Loi sur les Indiens](#) d'autre part. De plus, les réserves sont souvent considérées comme des « points chauds » pour les espèces en péril et leur habitat. Il existe toutefois des possibilités de travailler en coopération et en collaboration en vertu de la LEP, y compris l'utilisation de l'article 11 sur les accords de conservation ou de l'article 10 sur les accords administratifs.

Recommandations

Compte tenu de la nature de la présente évaluation, qui était axée sur le PEP dans son ensemble, et des diverses responsabilités des trois ministères compétents, les recommandations reflètent des observations communes à tous ou à la plupart des partenaires fédéraux. Par conséquent, les recommandations sont formulées en termes généraux. Elles s'appliquent généralement aux trois ministères, mais les réponses de la direction précisent les mesures que chaque partenaire fédéral concerné peut prendre pour contribuer au mieux à l'application de chaque recommandation.

Les recommandations suivantes s'adressent à la SMA du Service canadien de la faune (ECCC), le SMA des Écosystèmes aquatiques (MPO) et le vice-président de l'Établissement et la conservation des aires protégées (APC). Ils sont d'accord avec la recommandation et ont mis au point une réponse de la direction qui les traite adéquatement.

Recommandation 1

Prendre des mesures pour éliminer les retards concernant les engagements de publier des plans d'action et d'accumuler des exigences de protection pour l'habitat essentiel des espèces fédérales et des espèces sur le territoire domanial (article 58 de la LEP).

Recommandation 2

Chercher des moyens d'améliorer a) l'efficacité de la consultation et de la mobilisation des peuples autochtones quant à la conservation et à la protection des espèces en péril et b) l'intégration des connaissances autochtones disponibles dans l'évaluation des espèces et la planification du rétablissement.

Recommandation 3

Préciser et communiquer aux intervenants le rôle et l'utilisation d'outils non réglementaires pour soutenir les résultats de conservation pour les espèces en péril, y compris les besoins en ressources connexes.

Recommandation 4

S'attaquer aux problèmes en matière de capacité pour aider le Programme sur les espèces en péril à respecter ses exigences législatives.

Vous trouverez plus de détails sur les recommandations et les réponses de la direction complètes à la section 5 : [Conclusions, recommandations et réponse de la direction](#).

1. Contexte

Au Canada, plus de 520 espèces végétales et animales sont inscrites à la liste de la [Loi sur les espèces en péril](#) (LEP). Les raisons expliquant leur inscription sont multiples et complexes, à l'image des espèces elles-mêmes; toutefois, beaucoup d'espèces figurent sur cette liste en raison de l'activité humaine.

Les plantes, les animaux et les microorganismes sont essentiels aux processus naturels qui maintiennent l'atmosphère, le climat, les paysages et l'eau de la Terre en équilibre. Ils aident à assurer notre santé et notre prospérité économique pour le présent et l'avenir. En 2002, le gouvernement du Canada a adopté la [Loi sur les espèces en péril](#) (LEP) afin de protéger les espèces en voie de disparition et les espèces menacées.

La LEP est le principal engagement du gouvernement fédéral pour :

- prévenir la disparition d'espèces sauvages de la planète ou du Canada (une espèce sauvage disparue du pays en est une qu'on ne trouve plus à l'état sauvage au Canada);
- permettre le rétablissement des espèces sauvages disparues du pays, en voie de disparition ou menacées;
- favoriser la gestion des espèces préoccupantes pour éviter qu'elles ne deviennent des espèces en voie de disparition ou menacées.

La mise en œuvre de la LEP dans le cadre du Programme sur les espèces en péril (PEP) est la responsabilité partagée d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), de Pêches et Océans Canada (MPO) et de l'Agence Parcs Canada (APC), appelés collectivement les « ministères compétents ».

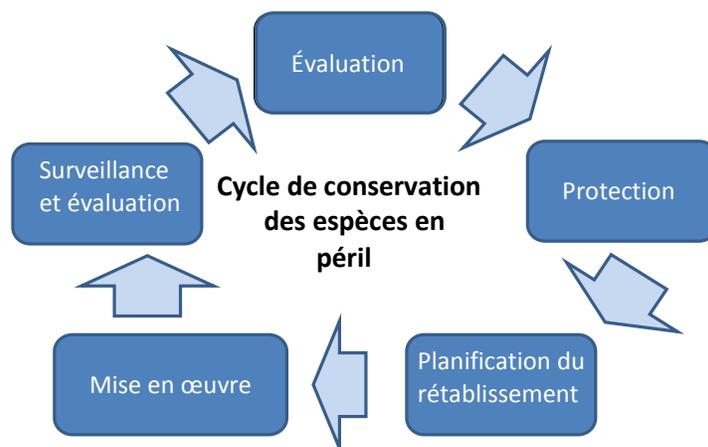
- ECCC est le principal responsable de l'administration de la LEP, en plus d'être responsable de toutes les espèces terrestres en péril sur les terres fédérales⁴ (à l'exception de celles se trouvant sur les terres administrées par l'APC) et non fédérales, ainsi que de la protection des oiseaux migrateurs dans l'ensemble du territoire canadien.
- Le MPO est responsable des espèces aquatiques en péril dans l'ensemble du territoire canadien (sauf quand des individus d'une espèce se trouvent dans des eaux administrées par l'APC).
- L'APC est responsable des espèces qui sont présentes sur les terres et les eaux fédérales qui sont administrées par l'Agence (c'est-à-dire, les parcs nationaux, réserves à vocation de parc, lieux historiques nationaux, aires marines nationales de conservation et tout autre lieu patrimonial protégé défini aux termes de la [Loi sur l'Agence Parcs Canada](#)).

⁴ Aux fins de la présente évaluation, le terme « terres fédérales » désigne à la fois les terres et les eaux fédérales.

Le Programme sur les espèces en péril

Le Programme sur les espèces en péril (PEP) comprend une variété d'activités interreliées visant à appuyer la mise en œuvre de la LEP. Ces activités se déroulent au cours des cinq étapes du cycle de conservation des espèces en péril qu'illustre la figure 1.

Figure 1 : cycle de conservation des espèces en péril



- **Évaluation** : Les ministères compétents fournissent les renseignements en matière de surveillance et d'évaluation afin d'appuyer le processus d'évaluation du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC). Le COSEPAC évalue le statut national de conservation de l'espèce sauvage concernée en se fondant sur les meilleures connaissances accessibles scientifiques, traditionnelles autochtones et des collectivités. Le gouvernement du Canada doit ensuite décider si l'espèce sera ajoutée à l'annexe 1 de la LEP (liste des espèces inscrites)⁵.
- **Protection** : Après avoir été ajoutées à l'annexe 1 de la LEP, les espèces aquatiques inscrites, les oiseaux migrateurs qui fréquentent le territoire canadien et les autres espèces inscrites en tant qu'espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées (DPVDM) et leur habitat essentiel sur les terres fédérales sont protégés au moyen d'interdictions automatiques et d'autres mesures. Les provinces et les territoires sont responsables de la protection des espèces inscrites autres que les espèces aquatiques et les oiseaux migrateurs, ainsi que de leurs habitats sur les terres provinciales, territoriales et privées. Cependant, si les lois d'une province ou d'un territoire ne permettent pas de protéger efficacement une espèce terrestre inscrite, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique est tenue de recommander la prise d'un arrêté assurant la protection de l'espèce sur les terres non fédérales.

⁵ L'annexe 1 de la LEP est la liste officielle des espèces sauvages en péril qui bénéficient d'une protection juridique en vertu de cette loi. Elle classe ces espèces dans les catégories suivantes : disparue du pays, en voie de disparition, menacée ou préoccupante. La décision d'inscrire une espèce est prise par le gouverneur en conseil, sur recommandation de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique.

- **Planification du rétablissement** : Dans le cas d'une espèce DPVDM inscrite, cette étape consiste à la mise au point, publication et mise en place d'un programme de rétablissement et d'un ou de plusieurs plans d'action. Dans le cas d'une espèce préoccupante, cette étape consiste à la mise au point, publication et mise en place d'un plan de gestion qui précise les buts et les objectifs en matière de rétablissement, désigne, dans la mesure du possible, l'habitat essentiel et décrit les activités de recherche et de gestion, selon les besoins. Ces documents relatifs au rétablissement doivent être terminés dans une période d'un à trois ans, selon le moment où l'espèce a été inscrite à l'annexe 1 de la LEP et du statut de l'espèce au sein de la liste (soit DPVDM ou préoccupante).
- **Mise en œuvre** : Cette étape consiste à entreprendre les mesures prioritaires établies dans le programme de rétablissement, le plan d'action et le plan de gestion afin d'améliorer le statut de conservation de l'espèce. L'entité responsable de la mise en œuvre des mesures varie selon l'espèce. Il peut s'agir du gouvernement fédéral ou d'administrations provinciales ou municipales, de propriétaires fonciers, ou encore d'autres partenaires ou intervenants, selon les possibilités.

Pour appuyer la mise en œuvre des mesures, le PEP comprend quatre programmes de financement qui permettent à des personnes, collectivités, peuples autochtones et autres ministères fédéraux du Canada de participer à des mesures d'intendance : trois programmes de subventions et de contributions (S et C), soit le Programme d'intendance de l'habitat (PIH), le Fonds autochtone pour les espèces en péril (FAEP) et le Partenariat relatif aux espèces en péril présentes sur les terres agricoles (PEPTA), ainsi que le Fonds interministériel pour le rétablissement (FIR), qui utilise des protocoles d'entente (PE) pour transférer des fonds de fonctionnement et d'entretien (F et E) d'un ministère à un autre.

- **Surveillance et évaluation** : Cette étape consiste à faire un compte rendu de la mise en œuvre globale de la LEP, d'évaluer les changements de l'état de conservation des espèces et de faire un suivi des buts et objectifs en matière de conservation des espèces.

Des partenaires et des intervenants participent tout au long du cycle de conservation. La participation et la collaboration des intendants sont essentielles à l'obtention des résultats attendus à l'égard des espèces en péril. Les partenaires et les intervenants sont, entre autres :

- des citoyens canadiens;
- des propriétaires fonciers et des détenteurs de droits;
- des administrations provinciales, territoriales et municipales;
- des industries primaires (notamment, pêches, exploitation forestière, agriculture, exploitation minière, exploitation pétrolière et gazière, et hydroélectricité) et d'autres industries, des entreprises et des associations;
- des organisations non gouvernementales de l'environnement;
- des musées (pour fournir de l'information et éduquer le public);
- des zoos (pour aider à la réalisation de travaux de rétablissement);
- des universités.

Les dépenses liées au PEP pendant la période allant de l'année financière (AF) 2011 à 2012 à l'AF 2015 à 2016 ont totalisé 444,2 millions de dollars. La répartition des ressources au sein des trois ministères est la suivante : 60 % pour ECCC, 27 % pour le MPO et 13 % pour l'APC.

Une description détaillée du PEP et de ses activités est présentée à l'[annexe A](#) et un tableau des résultats attendus pour ce programme, à l'[annexe B](#).

À propos de l'évaluation

L'évaluation couvre la période allant de l'AF 2011 à 2012 à l'AF 2015 à 2016. Des renseignements plus récents provenant de l'AF 2016 à 2017 ont été intégrés lorsque l'on disposait de telles données.

Il s'agit d'une évaluation des activités du programme qui appuient la LEP et non de la Loi elle-même. La portée de l'évaluation comprend les activités du PEP qui relèvent des trois ministères compétents et qui couvrent l'ensemble des étapes du cycle de conservation, à l'exception des activités concernant :

- la promotion de la conformité et l'application de la loi⁶;
- les comités statutaires et consultatifs, puisqu'ils ne font pas partie du programme;
- le Registre public des espèces en péril, puisqu'il relève des politiques et des normes du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en matière de communications et d'accessibilité des sites Web du gouvernement.

L'équipe responsable de l'évaluation a recueilli et analysé les données provenant des trois ministères compétents. Cependant, l'évaluation porte sur l'ensemble du PEP et non sur chaque ministère. Ainsi, les constatations concernent les résultats globaux du programme.

L'équipe responsable de l'évaluation a utilisé une approche mixte intégrant des données quantitatives et qualitatives afin d'évaluer les questions relatives à la pertinence et au rendement du programme, données tirées des activités suivantes :

- un examen de divers types de documents portant sur le programme, le ministère et le gouvernement du Canada, un examen limité de la documentation portant sur la nécessité de maintenir le PEP, ainsi qu'une analyse comparative des programmes sur les espèces en péril relevant d'autres administrations;
- un examen des données administratives, notamment les données financières et les données sur le rendement du programme;
- un examen de 40 rapports finaux de projets de S et C provenant du PIH, du FAEP et du PEPTA;

⁶ L'APC et le MPO ont récemment évalué la conformité ou l'application de la loi au sein de leur ministère respectif. Une évaluation du Programme de promotion de la conformité et d'application de la loi d'ECCC en ce qui concerne les espèces sauvages a été effectuée pendant l'AF 2017 à 2018.

- des entrevues menées auprès de 64 informateurs clés, notamment des cadres des ministères compétents, des gestionnaires de programmes et des intervenants externes;
- un sondage en ligne envoyé à 138 personnes représentant des partenaires et des intervenants du PEP, pour lequel le taux de réponse a été de 28 % (38 répondants);
- trois études de cas portant sur la mise en œuvre du PEP.

Une description détaillée de l'approche d'évaluation est présentée à l'[annexe D](#).

Les limites rencontrées lors de l'évaluation et les stratégies employées pour atténuer leur incidence sont les suivantes :

| Limites | Stratégies d'atténuation |
|---|--|
| <p>Le PEP est une initiative complexe qui couvre les cinq étapes du cycle de conservation, qui comprend un ensemble d'activités diverses, et qui fait appel à trois partenaires fédéraux, chacun ayant des responsabilités et des mesures de rendement particulières. En raison de ces aspects, il était difficile de présenter une description cohérente du rendement.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Dans le cadre de la présente évaluation, même si plusieurs sources de données ont été utilisées, il n'a pas été possible de recueillir des éléments probants détaillés sur tous les aspects du programme en raison de l'ampleur de celui-ci. • Au début du projet, on a établi la portée de l'évaluation en la limitant à certains éléments. Les éléments couverts dans le cadre d'évaluations antérieures ont été peu examinés (comme les programmes de S et C) ou pas du tout (comme la promotion de la conformité et l'application de la loi). |
| <p>Seulement 38 des 138 partenaires et intervenants ont répondu au sondage en ligne. Les répondants provinciaux, territoriaux et autochtones étaient sous-représentés au sein du groupe de répondants.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • En raison de la petite taille de l'échantillon et du manque possible de représentation de certains groupes, il a fallu faire preuve de prudence lors de l'interprétation des données du sondage. |
| <p>Les rapports disponibles sur le rendement et les finances du programme ne permettent pas de mener une analyse quantitative de l'efficacité du programme ni de déterminer les tendances quant à l'efficacité de la mise en œuvre des mesures de rétablissement au fil du temps.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • D'autres sources de données ont été utilisées pour appuyer les conclusions sommaires. • La question de l'efficacité a été évaluée en grande partie au moyen de données qualitatives. |

Les trois prochaines sections du rapport présentent les principales constatations de l'évaluation. Une note est attribuée à chaque aspect principal évalué, en fonction d'un jugement des constatations de l'évaluation. Un résumé des notations accordées aux questions de l'évaluation est présenté à l'[annexe C](#).

| Énoncé | Définition |
|-------------------------------|---|
| Attentes satisfaites | Les résultats visés ou les buts ont été atteints. |
| Autres travaux requis | De grands progrès ont été faits pour atteindre les résultats visés et les buts, mais une attention est encore nécessaire. |
| Attention prioritaire requise | Des progrès insuffisants ont été réalisés pour atteindre les résultats et les buts escomptés, et la priorité doit être accordée à cette question. |
| Évaluation impossible | On ne disposait pas de suffisamment de preuves pour attribuer une note. |

2. Constatations : pertinence

La présente section résume les constatations de l'évaluation concernant la pertinence du Programme des espèces en péril (PEP). Pour ce faire, elle explore le besoin manifeste pour le programme, son harmonisation avec les priorités et sa cohérence avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral.

| Critères de pertinence | Attentes satisfaites | Autres travaux requis | Attention prioritaire requise | Évaluation impossible |
|--|----------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 1. Nécessité de maintenir le programme | • | | | |
| 2. Harmonisation avec les priorités du gouvernement fédéral | • | | | |
| 3. Concordanance avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral | • | | | |

2.1 Nécessité de maintenir le programme

Constatations : Une variété de facteurs menacent les espèces au Canada. En raison de l'importance de la biodiversité pour le mieux-être environnemental, social et économique, une attention continue est requise afin de protéger les espèces en péril et de permettre leur rétablissement. Le PEP est le principal instrument du gouvernement fédéral visant à soutenir le rétablissement d'espèces en péril inscrites en vertu de la LEP.

Selon le rapport [Espèces sauvages 2015](#), il existe environ 80 000 espèces connues au Canada. Parmi les 29 848 espèces évaluées, 1 659 espèces (soit 5,6 %) ont été désignées disparues du pays, en voie de disparition ou menacées à l'échelle nationale. Bien que des divergences en matière de méthodologie et de taille d'échantillons aient été notées au fil du temps, ce chiffre représente une hausse importante depuis 2010, alors que 806 espèces (ou 6,7 % des 11 950 espèces évaluées) étaient désignées comme étant « possiblement en péril ».

Des études récentes indiquent que de nombreux facteurs ont une incidence négative sur la biodiversité au Canada, notamment le développement résidentiel, agricole, commercial et industriel, l'utilisation des ressources et la présence d'espèces envahissantes⁷. Des données provenant de sources universitaires et d'autres sources d'information confirment les effets néfastes

⁷ La documentation fait l'objet d'un résumé dans le rapport technique [l'Institut pour l'IntelliProspérité](#) intitulé « Complementary approaches and policy instruments for improving Species at Risk outcomes in Canada », paru en 2017.

de l'évolution rapide du climat à l'échelle mondiale et le déclin et la disparition accélérés de nombreuses espèces.⁸

De nombreux éléments démontrent que la biodiversité comporte de nombreux avantages en matière de sécurité alimentaire, de santé humaine, d'approvisionnement en eau propre et en air pur, ainsi qu'en apport au développement économique⁹. Les Canadiens et les Canadiennes reconnaissent que les espèces sauvages font partie intégrante des écosystèmes du pays et que les ressources renouvelables du Canada, y compris la faune, contribuent de manière importante au mieux-être environnemental, social et économique du Canada grâce au commerce national et international et à l'offre d'une sécurité alimentaire et de l'eau.

Même si tous les ministères compétents disposent de programmes liés à la conservation qui peuvent aussi concerner les espèces en péril, le PEP est le principal instrument du gouvernement fédéral visant à soutenir le rétablissement d'espèces en péril inscrites en vertu de la LEP.

2.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement

Constatations : Le PEP concorde avec les priorités du gouvernement fédéral en matière d'environnement et de biodiversité, comme le précisent les engagements politiques et budgétaires fédéraux, ainsi qu'avec les engagements pris dans le cadre de la Stratégie fédérale de développement durable (SFDD) de 2016 à 2019. Les objectifs du programme correspondent aux résultats stratégiques des ministères compétents.

Le [discours du Trône de 2015](#) a jeté les bases de l'engagement renouvelé de faire des objectifs environnementaux une priorité, en les associant à des objectifs économiques sous la rubrique « Un environnement sain et une économie forte ». Dans le discours, le gouvernement s'est engagé à assurer une solide intendance environnementale, à réduire les impacts environnementaux et à s'appuyer sur des preuves scientifiques lors de la prise de décisions qui pourraient avoir des effets négatifs sur l'environnement canadien.

Les grandes priorités à traiter ont été définies dans la [Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique](#) de 2015, dont :

- le besoin de renforcer la protection des espèces en péril au Canada en préparant des programmes solides de rétablissement des espèces en péril en temps opportun;
- le besoin d'élargir le réseau de parcs nationaux du Canada;
- le besoin d'accroître la proportion des zones marines et côtières protégées pour atteindre les niveaux d'engagement de la Convention sur la diversité biologique (CDB) d'ici 2020,

⁸ Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada. [Biodiversité canadienne : état et tendances des écosystèmes en 2010](#).

⁹ Gouvernement du Canada, [Cinquième rapport national du Canada à la Convention sur la diversité biologique](#), mars 2014; Convention sur la diversité biologique, [Éléments clés du Plan stratégique 2011-2020](#). Documents consultés en février 2017.

dont il est également question dans la [Lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne](#).

Le [budget de 2014](#) et le [budget de 2015](#) évoquaient précisément les investissements relatifs aux espèces en péril, y compris l'engagement en 2015 d'octroyer 75 millions de dollars pour continuer d'appuyer l'application de la Loi. Le [budget de 2016](#) était fortement axé sur la protection et le rétablissement des écosystèmes canadiens, et réaffirmait l'engagement du gouvernement à atteindre d'ici 2020 les buts et objectifs canadiens pour la biodiversité de la CDB des Nations Unies, dont l'un traite du rétablissement des espèces en péril.

La [Stratégie fédérale de développement durable](#) de 2016 à 2019 a fixé 13 objectifs à long terme, dont celui qui vise à ce que « toutes les espèces [aient] des populations saines et viables ». La mise en œuvre de la LEP est l'une des stratégies clés du plan d'action pour atteindre cet objectif, tout comme l'établissement d'un partenariat actif entre les provinces, les territoires et les peuples autochtones du Canada.

Le tableau 1 résume l'harmonisation du PEP et des résultats stratégiques ministériels de chaque ministère compétent.

Tableau 1 : harmonisation du Programme des espèces en péril et des résultats stratégiques des ministères compétents

| Ministère compétent | Résultat stratégique ministériel |
|---------------------|---|
| ECCC | L'environnement naturel du Canada est préservé et remis en état pour les générations actuelles et futures. |
| APC | Les Canadiens les Canadiennes éprouvent un fort sentiment d'appartenance à l'égard des parcs nationaux, des lieux historiques nationaux, des canaux patrimoniaux et des aires marines nationales de conservation, et ils profitent de ces endroits protégés tout en s'efforçant de les laisser intacts pour les générations actuelles et futures. |
| MPO | Écosystèmes aquatiques durables |

2.3 Cohérence avec les responsabilités et les rôles fédéraux

Constatations : Le PEP concorde avec les responsabilités et les rôles fédéraux décrits dans la LEP et dans les lois et conventions complémentaires. Le programme joue un rôle de coordination grâce à sa collaboration avec les provinces et les territoires, de même qu'avec des partenaires clés, dont les peuples autochtones. Le PEP appuie la participation du Canada à divers accords internationaux.

Le PEP s'accorde avec les responsabilités qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral afin d'appuyer la mise en œuvre de la LEP et d'autres lois et conventions complémentaires qui comportent des objectifs semblables ou qui se chevauchent, y compris la [Loi fédérale sur le](#)

[développement durable](#), la [Loi sur les parcs nationaux du Canada](#), la [Loi sur les espèces sauvages du Canada](#), la [Loi sur les pêches](#), la [Loi sur les océans](#) et la [Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs](#). La [Loi sur les espèces en péril](#) attribue des responsabilités précises au gouvernement du Canada pour la mise en œuvre de ses dispositions sur les terres fédérales, y compris les terres des réserves des Premières Nations, ainsi que pour la protection des oiseaux migrateurs et des espèces aquatiques, notamment dans le cadre d'activités de pêche côtière et de pêche dans les eaux internes.

La Loi est complémentaire aux lois des provinces et territoires qui régissent les espèces en péril. Elle comprend des dispositions qui autorisent la protection d'espèces sur les terres non fédérales si les lois provinciales et territoriales ne protègent pas adéquatement ces espèces.

La Loi et le PEP soutiennent directement les responsabilités du gouvernement fédéral liées aux accords internationaux sur la biodiversité et la conservation des écosystèmes pour lesquels le Canada est signataire, y compris la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies, le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine et l'Initiative de conservation des oiseaux de l'Amérique du Nord.

3. Constatations : efficacité du programme

La présente section résume l'évaluation de l'efficacité du Programme des espèces en péril (PEP). Elle comprend l'évaluation de la conception, de la gouvernance, de la gestion et de l'efficacité du programme, ainsi que la mesure de son rendement.

| Critères d'efficacité | Attentes satisfaites | Autres travaux requis | Attention prioritaire requise | Évaluation impossible |
|---|----------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 1. La mesure dans laquelle la conception du programme est appropriée pour atteindre les résultats attendus | | • | | |
| 2. La mesure dans laquelle la structure de gouvernance est claire, appropriée et efficace pour atteindre les résultats attendus | • | | | |
| 3. La mesure dans laquelle le programme est appliqué de façon efficace et rentable | | • | | |
| 4. La mesure dans laquelle les données de rendement sont recueillies, consignées et utilisées pour guider la haute direction et les décideurs | | • | | |

3.1 Conception du programme

Constatations : De manière générale, le PEP est conçu adéquatement pour atteindre les résultats attendus. Au cours de la période d'étude, il y a eu des progrès importants, dont l'élaboration d'outils, de modèles et de guides de pratiques exemplaires pour désigner l'habitat essentiel. Toutefois, les ressources actuelles du programme ne sont pas considérées comme proportionnelles à la charge de travail cumulative du programme. Les étapes du cycle de conservation pourraient être mieux coordonnées.

Les informateurs internes clés du programme considèrent généralement que la conception du programme est adéquate pour atteindre les objectifs. Le programme a permis de donner suite aux recommandations formulées dans l'évaluation de 2012, notamment grâce à l'affectation d'une équipe et de ressources pour combler le retard dans le traitement des documents de rétablissement, et à la simplification de certains aspects de la prestation du programme (par exemple, les consultations). La mise au point de trousseaux d'outils, de modèles et de guides de pratiques exemplaires pour l'habitat essentiel est également perçue de façon positive. En 2016, de

nombreuses politiques provisoires ont été publiées dans le Registre public de la LEP, et ce, dans le but d'obtenir des commentaires du public, des partenaires et des intervenants. Lorsqu'elles seront achevées, ces politiques fourniront la clarification et l'orientation nécessaires à l'application des principaux éléments de la LEP.

Les politiques provisoires ont été élaborées pour appuyer la mise en œuvre prévisible, claire et uniforme de la Loi. Ces lignes directrices traitent des domaines clés du cycle de la LEP. Elles sont conçues pour faciliter l'interprétation des dispositions de la Loi pour les instances gouvernementales, les organismes et collectivités autochtones et les intervenants, de même que pour énoncer clairement comment le gouvernement du Canada et Environnement et Changement climatique Canada respectent leurs obligations en vertu de la LEP. Voici quelques propositions de politiques :

- [Politique sur la protection de l'habitat essentiel sur le territoire non domaniaux](#);
- [Politique sur la protection de l'habitat essentiel au moyen d'accords de conservation en vertu de l'article 11 de la Loi sur les espèces en péril](#);
- [Politique sur la survie et le rétablissement](#);
- [Politique concernant la désignation de structures anthropiques à titre d'habitat essentiel en vertu de la Loi sur les espèces en péril](#);
- [Approche en matière de désignation de l'habitat essentiel en vertu de la Loi sur les espèces en péril lorsque la perte d'habitat et la dégradation ne semblent pas constituer une menace significative à la survie ou au rétablissement de l'espèce](#);
- [Politique de délivrance de permis en vertu de la Loi sur les espèces en péril](#);
- [Politique d'inscription pour les espèces terrestres en péril](#).

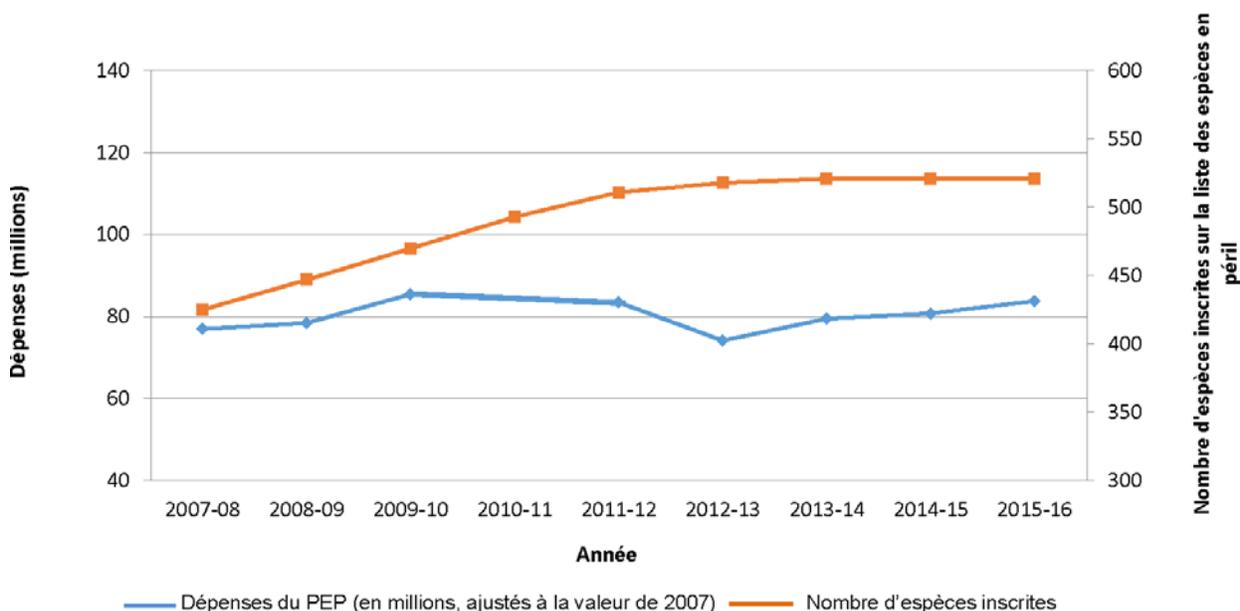
L'évaluation a déterminé deux sujets de préoccupation relatifs à la conception du programme, soit :

- des ressources insuffisantes pour le programme;
- un manque de coordination entre les étapes du cycle de conservation.

Ressources insuffisantes pour le programme : Les ressources du PEP sont demeurées relativement stables au cours de la dernière décennie. Comme l'illustre la figure 2, les dépenses du programme se sont situées entre 77 millions de dollars au cours de l'AF 2007 à 2008 et 84 millions de dollars (exprimés en dollars de 2007) en 2015 à 2016. Toutefois, même si peu d'espèces ont été inscrites sur la liste durant la période d'étude, leur nombre total a augmenté, passant de 233 espèces lors de l'entrée en vigueur de la Loi, à 425 espèces en 2007 à 2008, puis à 521 espèces en 2015 à 2016 (voir [figure 2](#)), pour finalement atteindre 526 espèces en janvier 2017 (voir [annexe E](#)). Selon les intervenants internes, cette augmentation a créé un décalage entre les ressources disponibles et la capacité à se conformer aux exigences relatives aux espèces inscrites et aux échéances connexes établies par la Loi. Ce décalage a rendu le gouvernement fédéral vulnérable

aux litiges¹⁰, lesquels exercent une pression accrue sur les ressources internes lorsque le personnel du programme doit réagir aux mesures ordonnées par le tribunal. On a également remarqué qu'il manque de ressources pour soutenir les consultations au sujet des règlements et des lois et les consultations constitutionnelles menées auprès des peuples autochtones d'une manière qui refléterait le mandat de réconciliation et d'établissement de relations de nation à nation du gouvernement fédéral.

Figure 2 : comparaison des dépenses du Programme des espèces en péril et du nombre d'espèces inscrites



Manque de coordination entre les étapes du cycle de conservation : Les informateurs internes clés ont souligné que le cycle de conservation des espèces en péril a mené à la séparation artificielle des tâches liées à la conservation des espèces. Voici quelques exemples :

- l'absence de regroupement stratégique des espèces à l'étape de l'évaluation qui permettrait une meilleure planification future de mesures écosystémiques;
- des occasions manquées de mettre à profit les activités scientifiques menées à l'étape d'évaluation pour la planification du rétablissement, lorsque la planification du rétablissement est retardée ou prolongée, nécessitant ainsi une mise à jour des données scientifiques;
- la sollicitation de la participation d'intervenants à divers moments lors des différentes étapes du cycle de conservation, au lieu de mener une série de consultations pour traiter

¹⁰ Depuis l'entrée en vigueur de la LEP en 2004, au moins sept recours judiciaires ont été intentés contre le gouvernement du Canada à propos de celle-ci. Ce nombre ne tient pas compte des cas qui auraient pu se régler hors cour. ECCC a été débouté dans deux des quatre recours intentés contre lui, débouté pour la majeure partie d'un troisième recours, et a eu gain de cause pour le quatrième recours. Le MPO a été débouté dans les trois recours intentés contre lui. Aucun recours n'a été intenté contre l'APC.

simultanément la planification du rétablissement, les mesures de protection et la mise en œuvre du programme.

3.2 Gouvernance et gestion

Constatations : La gouvernance du PEP est appuyée par une collaboration opérationnelle, ainsi que par des efforts constants et accrus de la haute direction. Une collaboration active avec les autres ministères fédéraux sera importante pour soutenir les efforts futurs de protection des espèces sur les terres fédérales.

La gouvernance du programme est soutenue par les réunions régulières du comité des directeurs généraux (DG) regroupant les ministères compétents. Le comité des sous-ministres adjoints (SMA) ne s'est pas réuni entre 2013 et 2015, mais les réunions entre SMA ont repris en 2016. La gestion ainsi que l'orientation et la surveillance stratégiques par les comités sont complétées par des collaborations et des mécanismes spéciaux lors de la prestation du programme.

La rétroaction obtenue de quelques informateurs internes clés laisse croire que même si la collaboration entre les ministères compétents pourrait être améliorée (par exemple, par le biais de communautés de pratique actives ou de modèles communs), le PEP semble généralement être bien gouverné.

Les relations avec les autres ministères ou entités gouvernementales sont gérées grâce à différents mécanismes, comme :

- le PE signé en février 2011 avec le ministère de la Défense nationale;
- des ententes bilatérales informelles, comme celles conclues avec Affaires autochtones et du Nord Canada;
- à l'aide de comités comme le Comité des directeurs canadiens de la faune (CDCF) et le Groupe directeur sur la conservation, la faune et la biodiversité (GDCFB), composé de sous-ministres adjoints des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.¹¹

Malgré cela, certains informateurs clés ont souligné que la consolidation des relations entre ECCC et les autres ministères fédéraux, y compris les propriétaires de biens fonciers fédéraux comme Agriculture et Agroalimentaire Canada, demeure une priorité majeure pour l'avenir, à mesure que le PEP assumera de plus en plus sa fonction de protection des espèces sur le territoire domaniale.

¹¹ Le CDCF est composé des directeurs de la faune des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, y compris des représentants des trois ministères compétents. En tant qu'organisme consultatif sur les questions fauniques, il joue un rôle de premier plan dans la mise au point et la coordination de politiques, de stratégies, de programmes et d'activités qui portent sur les questions d'intérêt national relatives aux espèces sauvages et qui contribuent à la conservation de la biodiversité. Le GDCFB supervise le travail du CDCF et fournit des conseils stratégiques ainsi qu'une orientation aux ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la conservation, de la faune et de la biodiversité.

3.3 Efficacité du programme

Constatations : L'efficacité du PEP n'a pu être déterminée de manière quantitative. La rétroaction qualitative indique que des efforts ont été faits au cours de la période d'évaluation pour améliorer l'efficacité de plusieurs aspects. Certaines activités du programme, même si elles nécessitent beaucoup de travail, sont requises par la Loi ou la jurisprudence et donc, ne relèvent pas du programme. Les approches multi-espèces ou écosystémiques peuvent, dans des conditions appropriées, améliorer l'efficacité du programme. Certaines améliorations aux programmes de financement ont également été suggérées.

Dépenses et efficacité du programme

En général, les dépenses du programme constituent moins de 5 % du budget pour la période allant de l'AF 2011 à 2012 à l'AF 2015 à 2016, tous les ministères compétents ayant sous-utilisé les fonds (voir tableau 2). À l'APC, la sous-utilisation des fonds de 19 % serait due à une réduction des effectifs lors du budget de 2012, laquelle a engendré des retards pour les activités du PEP. Ces fonds ont été reportés aux années suivantes pour la mise en œuvre de projets destinés aux espèces en péril.

Tableau 2 : montants budgétés et dépensés par le Programme des espèces en péril (AF 2011 à 2012 à AF 2015 à 2016)

| Ministère | Budget (A) | Dépenses (B) | Montant d'écart (C=B-A) | % d'écart (D=C/B) |
|--------------|-------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|
| ECCC | 276 264 \$ | 268 367 \$ | - 7 897 \$ | - 2,9 % |
| MPO | 120 494 \$ | 118 530 \$ | - 1 964 \$ | - 1,7 % |
| APC | 68 308 \$ | 57 267 \$ | - 11 041 \$ | - 19,3 % |
| Total | 465 066 \$ | 444 164 \$ | - 20 902 \$ | - 4,7 % |

Référence : extrait des systèmes financiers des ministères compétents. Les montants incluent les salaires et avantages, les coûts de F et E, les S et C et les dépenses en capital.

En raison de la complexité des données liées à la prestation et aux extrants du programme, le montant par extrant ou par résultat ne peut être calculé pour déterminer l'efficacité du PEP ou les tendances au fil du temps. Ainsi, l'efficacité du programme a été évaluée de manière qualitative en fonction des facteurs qui, selon des informateurs clés, amélioreraient ou diminueraient l'efficacité de la prestation du programme.

Au cours de la période d'évaluation, les ministères compétents ont relevé des améliorations qui ont été apportées à plusieurs aspects de la prestation du programme.

- **La correction d'anciennes inefficacités liées à la planification du rétablissement :** Les premiers documents de rétablissement étaient souvent trop détaillés et recouraient à une approche espèce par espèce. Des processus prolongés pour désigner l'habitat essentiel et des retards liés aux arriérés menaient périodiquement au besoin de mettre à jour les

données scientifiques relatives aux espèces. Les efforts pour corriger ces problèmes comprennent des directives supplémentaires visant à faciliter la désignation de l'habitat essentiel et le traitement des arriérés liés au programme de rétablissement.

- **La simplification des processus très longs de mobilisation et de consultation :** Les consultations avec les partenaires et les intervenants sont requises par la Loi et, dans le cas des peuples autochtones, par la Constitution. Elles sont considérées comme importantes pour l'atteinte de la conservation. Comme recommandé dans l'évaluation de 2010, les processus de consultation nécessitant de nombreuses ressources ont été simplifiés grâce à l'ajout d'approches de consultation en ligne. L'approche de l'équipe de rétablissement du MPO, qui demandait un investissement important qui ne pouvait pas être soutenu pour toutes les espèces, est maintenant utilisée de façon plus stratégique.
- **Le classement par ordre de priorité des efforts de rétablissement :** Afin de tenir compte des contraintes liées aux ressources et d'adopter une approche proactive, les ministères compétents préparent des stratégies pour hiérarchiser les efforts du PEP en fonction des lieux, des menaces et des espèces prioritaires. Cette approche est semblable à celles adoptées dans d'autres pays comme l'Australie, qui vise également l'établissement d'un ordre de priorité pour les efforts de conservation des espèces¹².
- **La mise au point de modèles normalisés :** Au cours de la période d'évaluation, de nombreux produits sur la LEP ont été mis au point ou sont actuellement conçus pour la première fois (décrets de protection d'urgence, décrets de protection de l'habitat essentiel et rapports d'étape sur les programmes de rétablissement). À mesure que ces produits seront de plus en plus utilisés et améliorés, les investissements initiaux pour leur mise au point mèneront à des gains futurs en efficacité.
- **L'intégration des efforts connexes :** En raison du rôle et de l'autorité de l'APC dans la gestion des aires protégées fédérales, des gains en efficacité ont été réalisés grâce à l'intégration des initiatives relatives aux espèces en péril aux programmes, orientations, politiques et processus existants.

L'évaluation a noté deux problèmes relatifs à l'efficacité de la prestation qui ne relèvent pas du PEP.

- **L'adoption d'approches réglementaires pour la protection :** Lorsque des décrets ministériels doivent être utilisés pour protéger l'habitat essentiel se situant sur les terres et dans les voies navigables fédérales (ils sont obligatoires pour les espèces aquatiques selon la jurisprudence qui a relevé l'absence d'une équivalence légale à la [Loi sur les pêches](#)), les processus réglementaires ministériels sont enclenchés. Ceux-ci sont souvent longs, soumis à un examen juridique et assujettis à de plus importantes restrictions réglementaires.
- **La prise de décrets de protection d'urgence :** Au cours de la période d'évaluation, la prise de deux décrets de protection d'urgence à ECCC requérant un travail important de la

¹² Le programme de l'Australie relativement aux espèces menacées a été lancé en juillet 2015. Il jette les bases d'une approche qui privilégie les solutions pour protéger et rétablir les plantes et les animaux menacés. Plus particulièrement, il comprend un engagement à améliorer, d'ici 2020, la situation de 20 oiseaux prioritaires et de 20 mammifères prioritaires inscrits sur la liste.

part du ministère aurait détourné des ressources utiles à d'autres activités du programme. Le recours aux décrets de protection d'urgence n'est pas une mesure optimale selon certains informateurs clés, puisque ces décrets ont peu d'incidence positive pour les paysages et les espèces (ils s'appliquent à une seule espèce, très localisée). De plus, l'étude de cas portant sur la région South of the Divide a révélé que le décret de protection d'urgence pris pour le tétras des armoises dans cette région a eu l'effet négatif imprévu de miner la relation de confiance entre le ministère et certains intervenants qui n'avaient pas l'impression d'avoir été suffisamment informés ou préparés pour le décret.

Adoption d'approches multi-espèces ou écosystémiques

Selon la documentation et les informateurs clés, les approches multi-espèces et écosystémiques peuvent être aussi efficaces que les approches visant une seule espèce, dans certaines conditions. Par exemple, la documentation suggère que les approches visant une seule espèce sont plus efficaces pour le traitement de menaces urgentes. Elles ont aussi l'avantage d'être plus faciles à préparer (facteur important du point de vue des délais). Les approches multi-espèces peuvent produire des résultats efficaces semblables à ceux obtenus avec les plans d'action visant une seule espèce, lorsque les menaces sont similaires, les aires de répartition et les besoins en habitat sont similaires ou se chevauchent, les mesures potentielles de rétablissement sont complémentaires (si l'on dispose de ressources adéquates et que les plans ont une conception appropriée et sont soumis à une surveillance rigoureuse), et lorsque les approches font l'objet d'une surveillance visant à faciliter la gestion adaptative.

Les ministères compétents ont fréquemment recours à des approches multi-espèces ou écosystémiques. Durant la période d'évaluation, 17 des 44 plans d'action proposés visaient plus d'une espèce ou étaient axés sur l'écosystème. Ces approches sont également employées à l'échelle internationale (par exemple, aux États-Unis et en Australie). Les informateurs clés internes et externes étaient généralement d'avis que les approches multi-espèces et écosystémiques seront importantes pour l'amélioration future de l'efficacité du programme. Les informateurs clés ont de plus souligné que les approches multi-espèces doivent être paramétrées adéquatement (ainsi, les paysages devraient inclure les endroits problématiques pour les espèces, tout en étant suffisamment limités pour que les partenariats soient réalisables). Les informateurs clés et les études de cas ont par ailleurs révélé que les délais prévus par la Loi pour la mise au point des documents de rétablissement varient d'une espèce à l'autre, ce qui pose un défi pratique dans le cadre d'un plan multi-espèces. Ils ont de plus noté que le processus de développement et d'achèvement des documents de rétablissement peut être assez long en raison de la quantité d'intervenants et d'espèces concernés.

Les études de cas menées sur les initiatives de rétablissement d'espèces, soit dans la région South of the Divide et pour les rivières Ausable et Sydenham, ainsi que la documentation ministérielle fournissent quelques pratiques exemplaires pour le développement et la mise en œuvre d'une approche multi-espèces, notamment :

- l'examen détaillé du potentiel du site afin d'atteindre les objectifs en matière de population et de répartition de plusieurs espèces, y compris la prise en considération d'une gamme de perspectives pour faciliter la prise de décisions et établir un ordre de priorité pour les activités éducatives et de rétablissement;
- une mobilisation constante des intervenants dès le début du processus, laquelle est essentielle à la mise en œuvre des plans de rétablissement;
- l'adoption d'une vision à long terme pour la résolution de problèmes, ce qui a permis la mise au point de plans pluriannuels et la mise en œuvre constante de ceux-ci grâce à des données fiables et cohérentes.

Programmes de financement

Les programmes de financement (les transferts interministériels de F et E, ainsi que les S et C) appuient les mesures directes prises pour le rétablissement des espèces sur les terres et les voies navigables fédérales ainsi que sur les terres non fédérales. L'évaluation a permis de recueillir plusieurs suggestions pour améliorer le programme à partir de l'examen d'autres S et C accordées au PEP et d'autres programmes de financement. De plus, la rétroaction provenant des entrevues avec les informateurs clés et des études de cas, de même que l'examen de documents et de fichiers, permettent de proposer les stratégies d'amélioration suivantes :

- l'augmentation des ressources de ces programmes, afin d'appuyer le PEP : le programme du FAEP, plus particulièrement, est très fortement sollicité, sa demande totale de financement dépassant la valeur réelle des accords de financement par près du double (1,77) durant la période d'évaluation, comparativement à 1,23 pour le PIH (voir tableau 7);
- l'augmentation de la flexibilité du financement direct, afin d'appuyer les priorités établies du programme, comme les approches multi-espèces, basées sur la répartition ou axées sur les menaces;
- la simplification continue des processus de présentation de demandes et de production de rapports, afin de surmonter les obstacles à la participation liés à la capacité et d'améliorer la rapidité globale de l'envoi des avis de financement;
- l'utilisation continue d'accords pluriannuels, afin de relever les défis liés aux projets urgents ou qui dépendent des conditions météorologiques, et de réduire les délais de distribution du financement associé aux programmes de S et C.

3.4 Mesure du rendement

Constatations : Le PEP répond à certaines exigences de la Loi relatives à la production de rapports, en plus de recueillir de l'information supplémentaire dans le but de surveiller les principaux résultats attendus et de guider la haute direction. La production de rapports de rendement portant sur la progression de la mise en œuvre de programmes de rétablissement n'a toutefois pas toujours été rapide, en particulier pour ECCC. L'ajout de mesures liées au rendement

du programme aux dernières étapes du cycle de conservation constitue une occasion d'amélioration pour ECCC, à mesure que le programme s'engage pleinement dans ce domaine d'activités.

La LEP comprend plusieurs exigences relatives à la production de rapports de rendement :

- Rapport annuel : l'évaluation a permis de constater que les ministères compétents produisent généralement le rapport annuel de façon régulière et opportune.
- Rapport sur la situation des espèces sauvages : l'article 128 de la LEP stipule que « cinq ans après l'entrée en vigueur du présent article, et à intervalles de cinq ans par la suite, le ministre établit un rapport général sur la situation des espèces sauvages »¹³. Des rapports ont été publiés en 2000, 2005, 2010 et 2015.
- Rapport sur la mise en œuvre d'un programme de rétablissement : un rapport sur la mise en œuvre d'un programme de rétablissement doit être produit dans les cinq ans suivant son inscription au Registre public de la LEP. Il doit être mis à jour tous les cinq ans par la suite, jusqu'à ce que son objectif soit atteint. Les ministres compétents doivent faire rapport de la mise en œuvre des plans, y compris ceux de gestion et d'action, ainsi que des progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs (article 55). Même si environ 100 programmes de rétablissement ont été achevés avant l'AF 2011 à 2012, le MPO a produit 24 rapports d'avril 2011 à mars 2017, et ECCC n'en a publié aucun¹⁴. Trois des rapports produits par le MPO doivent être mis à jour, puisque la dernière mise à jour couvrait la période allant de 2006 à 2011.

En outre des rapports requis par la Loi, les Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement, les indicateurs sur les tendances et le suivi des populations d'espèces, établis pour répondre aux exigences de la SFDD, fournissent des informations supplémentaires sur le rendement. De plus, ECCC, le MPO et l'APC ont fourni des rapports publics sur les progrès réalisés afin de réduire l'arriéré de documents de rétablissement. Il existe aussi des exemples de rapports sur les incidences du programme qui ont été complétés grâce à des études spéciales, notamment des études de cas portant sur des projets de mise en œuvre de la conservation.

Une difficulté rencontrée lors de l'évaluation horizontale du PEP était de présenter un portrait cohérent du rendement. Les ministères compétents ont leur propre contexte distinct qui transparaît clairement dans leurs stratégies de mesure de rendement (ECCC et MPO) et leurs mesures de rendement. Même si des mesures de rendement communes sont réunies dans le rapport annuel de la LEP, il y a des disparités dans les rapports de rendement, notamment en ce qui a trait aux dernières étapes du cycle de conservation. Par exemple, les systèmes de données internes de l'APC et du MPO font le suivi des documents de rétablissement, en plus des dépenses et

¹³ L'engagement à surveiller régulièrement les espèces a été formulé pour la première fois dans l'Accord pour la protection des espèces en péril de 1996.

¹⁴ L'APC n'est pas responsable de diriger la production de rapports sur la mise en œuvre des programmes de rétablissement, sauf si l'espèce n'est présente que sur les terres de l'APC. Toutefois, l'APC fournira les données à ECCC et au MPO afin que toute l'information soit accessible pour pouvoir produire un rapport concernant l'aire de répartition complète de l'espèce.

des mesures de rétablissement mises en œuvre en fonction de l'espèce, de la région et de l'activité. Toutefois, les paramètres d'ECCC concernent principalement la planification du rétablissement et contiennent moins de mesures liées aux dernières étapes du cycle de conservation, au cours desquelles il y a eu moins d'activité jusqu'à présent, et comme décrit précédemment, on n'a produit aucun rapport portant sur la mise en œuvre des programmes de rétablissement.

ECCC déploie actuellement des efforts afin d'améliorer la mesure du rendement du PEP. Afin de respecter les exigences de la [Politique sur les résultats](#) de 2016 du Conseil du Trésor, un résultat ministériel et un indicateur connexe liés au programme ont été énoncés dans le Cadre ministériel des résultats (CMR) de mai 2017, et un profil de l'information sur le rendement (PIR), lequel comprend un modèle logique du programme et des indicateurs du rendement, est en production. De même, le MPO établit des indicateurs de rendement pour son CMR et pour le PIR relatif aux espèces en péril. Même si le CMR de mai 2017 de l'APC ne présente pas de résultats ministériels propres aux espèces en péril, le PEP est considéré comme faisant partie du Programme de conservation des lieux patrimoniaux de l'APC. Des ébauches de PIR, qui seront finalisées d'ici mars 2018, comprennent des indicateurs de rendement propres aux espèces en péril.

4. Constatations : résultats attendus

La présente section résume les constatations de l'évaluation liées aux résultats escomptés du Programme des espèces en péril (PEP).

| Résultats attendus | Attentes satisfaites | Autres travaux requis | Attention prioritaire requise | Évaluation impossible |
|--|----------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 1. Les autorités disposent de l'information nécessaire pour déterminer si une espèce est en péril. | | • | | |
| 2. Les espèces inscrites, y compris les individus, leur résidence et l'habitat essentiel, sont protégées par la Loi, selon les délais prévus par celle-ci. | | | • | |
| 3. Les ministères compétents, les partenaires, y compris les peuples autochtones, et les intervenants ont une compréhension claire et opportune des objectifs et des mesures à prendre afin de conserver et de rétablir une espèce, ainsi que pour maintenir et améliorer son habitat essentiel. | | • | | |
| 4. Les ministères compétents, les partenaires, y compris les peuples autochtones, et les intervenants sont davantage sensibilisés à leurs responsabilités quant au rétablissement et à la conservation d'une espèce inscrite et de son habitat essentiel. | | • | | |
| 5. Des mesures de rétablissement prioritaires sont mises en œuvre par les ministères compétents, les partenaires, y compris les peuples autochtones, et les intervenants pour rétablir et conserver une espèce inscrite et son habitat essentiel. | | • | | |
| 6. Les partenaires, y compris les peuples autochtones, et les intervenants disposent d'une capacité accrue pour mettre en œuvre les mesures de rétablissement prioritaires. | | • | | |
| 7. Les activités de rétablissement vont bon train pour que les buts et objectifs globaux et individuels de conservation des espèces soient atteints. | | • | | |
| 8. Les espèces en péril sont rétablies. | | | | • |

4.1 Les autorités disposent de l'information nécessaire pour déterminer si une espèce est en péril

Constatations : Le rôle du PEP en appui à l'évaluation et l'inscription des espèces est bien apprécié, de manière générale. Les ministères compétents fournissent un soutien scientifique satisfaisant et mènent des consultations avec les partenaires et les intervenants durant cette étape du cycle de conservation. Toutefois, à l'instar de l'évaluation des espèces en général, l'intégration des connaissances autochtones au processus d'évaluation des espèces en vertu de la LEP exige une amélioration.

Deux fois par année, le COSEPAC évalue généralement les espèces en groupes. Au cours de la période comprise entre l'AF 2011 à 2012 et l'AF 2016 à 2017, le COSEPAC a évalué ou réévalué 366 espèces. Actuellement, 23 espèces requièrent une évaluation supplémentaire (selon la liste des espèces candidates du COSEPAC), parce que l'on croit qu'elles présentent un risque d'extinction ou de disparition du pays. Le rapport [Espèces sauvages 2015](#) a signalé 231 espèces qui, en tant que candidates potentielles, pourraient être soumises à une évaluation détaillée de la COSEPAC en priorité.

Les informateurs clés jugent que le processus d'évaluation des espèces mené par COSEPAC est rigoureux et fondé sur la science. Selon des sources documentaires, les ministères compétents soutiennent le processus d'évaluation du COSEPAC de différentes façons, notamment grâce à :

- un soutien administratif de la part d'ECCC;
- l'adhésion du personnel scientifique d'ECCC, du MPO et de l'APC à des comités et des sous-comités;
- des études ministérielles et commandées portant sur les espèces (comme sur la répartition de la population et les menaces pour les espèces et leur habitat), qui incluent, par exemple, des évaluations du potentiel de rétablissement¹⁵ (150 rapports durant la période à l'étude) et des rapports d'avis scientifiques (32 rapports) qui ont fait l'objet d'un examen scientifique par les pairs, des évaluations préalables à celles du COSEPAC menées par le Secrétariat canadien de consultation scientifique du MPO au cours de la période d'évaluation, de même que des données sur les espèces fournies par l'APC et tirées de sa base de données Biotics¹⁶;
- des consultations avec les intervenants au sujet de l'évaluation des espèces; durant la période d'évaluation, ECCC et le MPO, avec la participation de l'APC, ont communiqué avec les intervenants pour les aviser du processus d'inscription de 90 espèces.

¹⁵ Évaluations du potentiel de rétablissement des espèces menacées, en péril ou disparues du pays, en fonction de diverses hypothèses relatives à la gestion des activités humaines qui touchent l'espèce.

¹⁶ La base de données Biotics comprend de l'information relative aux espèces présentes dans les aires gérées par Parcs Canada, de même qu'aux espèces en péril que Parcs Canada aide à protéger et à rétablir.

La majorité (75 %) des espèces évaluées par le COSEPAC depuis sa mise en place sont considérées comme étant à risque. Environ 19 % des espèces ont été évaluées comme n'étant pas à risque et seulement une faible proportion des espèces évaluées (6 %, dont la moitié est constituée de poissons) ne présentaient pas de données suffisantes, ce qui suggère une sélection rigoureuse des espèces pour l'évaluation et, pour la plupart des groupes taxonomiques, la présence de solides données scientifiques appuyant l'analyse.

L'intégration des connaissances autochtones à l'évaluation des espèces semble faible. En vertu du [préambule de la LEP](#), « les connaissances traditionnelles des peuples autochtones du Canada devraient être prises en compte pour découvrir quelles espèces sauvages peuvent être en péril et pour l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de rétablissement ». Au total, 24 des 366 évaluations d'espèces réalisées par le COSEPAC ont permis de recueillir des connaissances autochtones ou ont fait référence au savoir autochtone.

Les informateurs clés (représentants du programme, peuples autochtones et intervenants) étaient d'avis que le PEP devrait être reconnu pour ses efforts à intégrer les précieuses connaissances autochtones à l'évaluation des espèces. Toutefois, ils ont aussi noté que le processus pourrait être amélioré grâce à une stratégie ou un cadre convenus comprenant assez de détails pour diriger systématiquement la collecte, la diffusion et l'intégration de celles-ci lors de l'évaluation des espèces.

4.2 Les espèces inscrites sont protégées par la Loi, selon les délais prévus par celle-ci

Constatations : La LEP procure une protection immédiate aux individus et à la résidence, lorsqu'applicable, des espèces DPVDM qui se trouvent sur les terres fédérales, ainsi qu'aux espèces relevant de la compétence fédérale au moment de l'inscription. Toutefois, durant la période d'évaluation, une quantité restreinte d'espèces ont été examinées en vue de leur inscription, et un petit nombre d'espèces ont été ajoutées à l'annexe 1 de la LEP. Au cours de la période d'étude, une protection juridique a été accordée à des habitats essentiels situés sur des terres fédérales protégées. Par contre, la protection d'habitats essentiels sur d'autres types de terres fédérales et la production de rapports traitant de la protection de l'habitat sur des terres non fédérales selon les délais prévus par la loi ont été limitées. Les processus de délivrance de permis pour gérer les effets sur les espèces inscrites semblent être satisfaisants et ont fait l'objet de travaux supplémentaires de mise au point de politiques. Les solutions de rechange aux mécanismes de réglementation relatifs à la protection (lorsqu'autorisées) ont peu été préconisées durant la période d'évaluation, quoiqu'il y ait un intérêt pour poursuivre le développement de ces mesures complémentaires.

Les constatations liées à la protection sont présentées dans les sous-sections suivantes :

- protection juridique des espèces inscrites;
- désignation de l'habitat essentiel;

- processus de protection de l'habitat essentiel;
- protection de l'habitat dans les aires fédérales protégées;
- protection de l'habitat sur d'autres terres fédérales;
- protection des individus, des résidences et des habitats essentiels sur des terres non fédérales;
- défis globaux de protection;
- délivrance de permis.

Protection juridique des espèces inscrites

Lorsqu'une espèce est inscrite à l'annexe 1 de la LEP en tant qu'espèce DPVDM, les interdictions générales de la LEP s'appliquent. Ces interdictions concernent les espèces aquatiques et les oiseaux migrateurs inscrits qui se trouvent au Canada ainsi que toutes les autres espèces DPVDM¹⁷ situées sur des terres fédérales. Elles s'appliquent aussi aux 396 espèces inscrites à l'annexe 1 de la LEP comme étant DPVDM. Les interdictions générales ne visent pas les espèces inscrites dites « préoccupantes ».

Au cours de la période d'évaluation, peu d'espèces ont été ajoutées à la liste de l'annexe 1 de la LEP¹⁸. Seulement 54 espèces ont été inscrites durant la période d'évaluation de cinq ans, et seulement 10 espèces l'ont été entre 2013 et 2015. En outre, plus de 200 espèces ont été évaluées comme étant à risque par le COSEPAC pendant la période d'évaluation, mais elles sont toujours en attente d'une décision à propos de leur inscription.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles une espèce peut ne pas être inscrite, y compris les conséquences économiques qu'engendrerait la mise en œuvre de sa protection. Par exemple, selon un document d'orientation du MPO¹⁹ et sa politique en matière d'inscription et sa directive concernant les avis d'inscription²⁰, le ministère doit mener, en collaboration avec les partenaires et les intervenants, une analyse des coûts et des avantages économiques et administratifs afin de déterminer les options réglementaires (en vertu de la LEP) et non réglementaires. La décision de ne pas inscrire une espèce doit être accompagnée d'une justification publiée dans le Registre public des espèces en péril. D'autres mesures entreprises en vertu de la [Loi sur les pêches](#) peuvent avoir une incidence sur la décision d'inscrire ou non une espèce en vertu de la LEP²¹. ECCC a mis au point

¹⁷ Les résidences d'une espèce disparue du pays sont protégées seulement lorsque le programme de rétablissement recommande la réintroduction de l'espèce.

¹⁸ La décision d'inscrire une espèce est prise par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre.

¹⁹ MPO. Document portant sur l'orientation nationale en matière d'élaboration de scénarios de gestion en fonction des décisions d'inscription touchant les espèces aquatiques en péril (« National Guidance for Developing Management Scenarios for Aquatic Species at Risk Listing Decisions »). Décembre 2012.

²⁰ MPO. Politique en matière d'inscription sur la liste de la [Loi sur les espèces en péril](#) de Pêches et Océans Canada et Directive concernant les avis visant à « ne pas inscrire » une espèce sur la liste. Sans date.

²¹ Depuis l'AF 2012 à 2013, l'article 35 de la [Loi sur les pêches](#) contient l'interdiction suivante : il est interdit « d'exploiter un ouvrage ou une entreprise ou d'exercer une activité entraînant des dommages sérieux à tout poisson visé par une pêche commerciale, récréative ou autochtone, ou à tout poisson dont dépend une telle pêche ».

une ébauche de politique d'inscription parallèle pour inclusion dans le nouvel ensemble de politiques de la LEP.

Un fait notable relevé dans la documentation est qu'il existe un biais contre l'inscription des poissons marins. « Les espèces en voie de disparition ou menacées (c.-à-d., les plus à risque) font l'objet du biais le plus important et de la protection la plus faible; les décisions en vertu de la LEP les concernant sont généralement retardées, presque cinq années s'écoulant habituellement entre leur évaluation par le COSEPAC et la décision quant à leur inscription; puis la plupart des cas (70,6 %) sont rejetés » [traduction libre]²². D'autres études ont démontré que le retard ou le refus d'une inscription est souvent lié à l'évaluation des incidences économiques régionales qu'aurait cette inscription²³.

Désignation de l'habitat essentiel

Lorsqu'une espèce est inscrite à l'annexe 1 de la LEP, l'étape de planification du rétablissement s'amorce, étape au cours de laquelle l'habitat essentiel est désigné. Pour toute espèce inscrite comme disparue du pays, en voie de disparition ou menacée, le ministère compétent doit préparer un programme de rétablissement qui désigne l'habitat essentiel, dans la mesure du possible, en se fiant à la meilleure information accessible. En raison de la variété d'habitats potentiels pour certaines espèces, l'habitat essentiel peut relever de diverses instances gouvernementales. La désignation de l'habitat essentiel peut donc être une tâche complexe et exigeante qui nécessite beaucoup de temps. Puisque l'habitat essentiel peut couvrir de multiples instances, chaque ministère compétent peut aider les autorités responsables à désigner l'habitat essentiel qui se trouve sur des terres relevant de sa compétence. Par exemple, si l'habitat essentiel d'une espèce s'étend à la fois sur des terres relevant de la compétence de l'APC et sur d'autres relevant de la compétence d'ECCC, les deux organisations jouent un rôle dans sa désignation. Quand l'information accessible ne permet pas de désigner l'habitat essentiel, le programme de rétablissement doit inclure un calendrier des études visant à désigner l'habitat essentiel. La désignation de l'habitat essentiel peut être réalisée dans le cadre d'un programme de rétablissement révisé ou d'un plan d'action.

Le tableau 3 fournit des données sur plusieurs espèces²⁴ dont l'habitat essentiel a été désigné par les trois ministères compétents dans le cadre d'un programme de rétablissement réalisé entre l'AF 2011 à 2012 et l'AF 2016 à 2017. Il existe d'autres espèces, outre celles listées au tableau 3, pour

²² McDevitt-Irwin, J.M., Fuller, S.D., Grant, C. et Baum, J.K. 2015. [Missing the safety net: evidence for inconsistent and insufficient management of at-risk marine fishes in Canada](#). Journal canadien des sciences halieutiques et aquatiques. 72(10) : 1506-1608.

²³ Schultz, J. A., Darling, E. S. et Côté, I. M. 2013. [What is an endangered species worth? Threshold costs for protecting imperiled fishes in Canada](#). Marine Policy 42: 125-32.

²⁴ Les tableaux 8, 9, 10 et 11 font référence aux « espèces » sans faire de distinction entre les espèces qui sont inscrites comme DPVDM dans leur ensemble et les populations d'espèces inscrites comme DPVDM. Le COSEPAC, et par conséquent l'annexe 1 de la LEP, désigne les populations d'espèces DPVDM ainsi que les espèces DPVDM, et le programme produit des documents de rétablissement en se fondant sur les espèces ou les populations d'espèces désignées à l'annexe 1 de la LEP. De plus, les tableaux 8 à 11 incluent les données pour une année supplémentaire à la période d'évaluation de base (2011-2012 à 2015-2016), puisque les données de 2016-2017 étaient accessibles en temps opportun pour les intégrer au rapport d'évaluation.

lesquelles un calendrier d'études a été établi dans un programme de rétablissement. Il s'agit d'espèces dont l'habitat essentiel est en cours de désignation. Durant la période d'évaluation, l'APC a défini un calendrier des études visant à désigner l'habitat essentiel d'une espèce. ECCC et le MPO n'ont pu fournir de données relativement au nombre d'espèces qui disposent actuellement d'un calendrier visant à désigner l'habitat essentiel, en raison de contraintes liées aux ressources et d'un nombre limité d'outils de gestion de données.

Tableau 3 : nombre d'espèces dont l'habitat essentiel a été désigné dans le cadre d'un programme de rétablissement entre AF 2011 à 2012 et AF 2016 à 2017

| Description | ECCC | MPO | APC | Total |
|---|------|-----|-----|-------|
| Nombre d'espèces dont l'habitat essentiel a été désigné, en tout ou en partie, dans le cadre d'un programme de rétablissement final | 93 | 22 | 24 | 139 |
| Nombre d'espèces pour lesquelles aucun habitat essentiel n'a été désigné dans le cadre d'un programme de rétablissement final | 15 | 7 | 2 | 24 |

Référence : documents ministériels, mars 2017.

Processus de protection de l'habitat essentiel

À partir du moment où l'habitat essentiel est désigné et décrit dans un document de rétablissement, de nombreuses approches, variant selon son emplacement, peuvent être adoptées pour le protéger.

- Si l'habitat essentiel se situe à l'intérieur des limites de certains types d'aires fédérales protégées, le ministre compétent doit publier, dans un délai de 90 jours suivant l'inclusion du programme de rétablissement ou du plan d'action final au Registre public de la LEP, une description de l'habitat essentiel dans la Gazette du Canada (aux termes des paragraphes 58(2) et 58(3) de la LEP). La protection aux termes du paragraphe 58(1) de la LEP entre en vigueur 90 jours après la publication de la description de l'habitat essentiel dans la Gazette du Canada.
- Dans un délai de 180 jours suivant l'inclusion du programme de rétablissement ou du plan d'action final au Registre public de la LEP, pour tout habitat essentiel ou une partie de celui-ci tel que décrit au paragraphe 58(2) (c.-à-d. l'habitat essentiel situé sur les terres fédérales), la ou le ministre compétent doit faire l'une des actions suivantes :
 - prendre l'arrêté présenté au paragraphe 58(4) si l'habitat essentiel ou une partie de celui-ci n'est pas légalement protégé par les dispositions de la LEP ou les mesures prises en application de la LEP, y compris les accords de l'article 11, ou toute autre loi fédérale;
 - s'il ne prend pas l'arrêté, mettre dans le Registre public de la LEP une déclaration énonçant comment l'habitat essentiel ou la partie de celui-ci, selon le cas, est protégé légalement.

- La ministre d'Environnement et Changement climatique Canada doit prendre un arrêté afin de protéger un habitat essentiel situé sur des terres non fédérales si elle est d'avis, après avoir consulté le ministre provincial ou territorial approprié, qu'il n'existe pas de loi fédérale, provinciale ou territoriale pour protéger adéquatement cet habitat. Si l'habitat essentiel n'est pas considéré comme protégé, la ministre doit inscrire au Registre public de la LEP les mesures prises pour le protéger.

Protection de l'habitat dans les aires fédérales protégées

La publication d'une description d'habitat essentiel dans la Gazette du Canada doit être employée pour les aires protégées aux termes du paragraphe 58(2) de la LEP, lesquelles comprennent les parcs nationaux dénommés et décrits à l'annexe 1 de la [Loi sur les parcs nationaux du Canada](#), le parc urbain national de la Rouge, créé par la [Loi sur le parc urbain national de la Rouge](#), les zones de protection marine sous le régime de la [Loi sur les océans](#), les refuges d'oiseaux migrateurs sous le régime de la [Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs](#) et les réserves nationales de la faune sous le régime de la [Loi sur les espèces sauvages du Canada](#). Le tableau 4 fournit des détails sur la protection de l'habitat dans les aires fédérales protégées, en fonction du nombre d'espèces.

Tableau 4 : protection de l'habitat dans les aires fédérales protégées, AF 2011 à 2012 à AF 2016 à 2017

| Description | ECCC | MPO | APC |
|---|------|-----|-----|
| Nombre d'espèces dont l'habitat essentiel est protégé dans une aire fédérale protégée | 21 | 8 | 41 |
| Nombre d'espèces dont l'habitat essentiel a été désigné et est en attente de protection dans une aire fédérale protégée | 1 | 0 | 0 |

Nota : Il est impossible de calculer un total, puisque les ministères compétents publient parfois conjointement des énoncés de protection pour les espèces situées dans les aires fédérales protégées. Référence : documents ministériels, mars 2017.

Protection de l'habitat sur d'autres terres fédérales²⁵

Relativement aux habitats essentiels désignés sur d'autres terres fédérales, des projets de décret et des décrets finaux visant l'habitat essentiel ont été publiés dans la Gazette du Canada entre avril 2011 et mars 2017 pour 10 espèces, notamment la sterne de Dougall, un oiseau migrateur, et neuf espèces aquatiques. Parmi ceux-ci, sept ont été publiés en tant que décrets finaux dans la partie II de la Gazette du Canada. Sur les autres terres fédérales relevant de la compétence de Parcs Canada, la protection contre la destruction de l'habitat essentiel de six espèces a été assurée par les dispositions de la [Loi sur les parcs nationaux du Canada](#) ou par les mesures prises en application de celle-ci, conformément aux termes de l'alinéa 58(5)b) de la LEP.

²⁵ Autres terres fédérales désignées au paragraphe 58(1) de la LEP.

À ECCC, il existe un retard pour la protection de 50 des 51 espèces dont l'habitat essentiel désigné se trouve sur d'autres terres fédérales et pour lesquelles un énoncé de protection n'a pas été publié dans le Registre public de la LEP (voir tableau 5). La protection d'une espèce (la sterne de Dougall) dont l'habitat essentiel est désigné a été mise en place après la période de 180 jours.

Au MPO, sept espèces parmi les 27 dont l'habitat essentiel a été décrit dans des programmes de rétablissement ou des plans d'action finaux et pour lesquelles la protection était attendue ou en retard entre avril 2011 et mars 2017 ont reçu une protection grâce à un décret ministériel après la période de 180 jours. Il existait un retard de protection pour 20 espèces.

À l'APC, quatre des six espèces pour lesquelles un énoncé de protection a été publié entre avril 2011 et mars 2017 ont obtenu une protection après la période de 180 jours. Entre avril 2011 et mars 2017, la protection était attendue ou en retard pour 30 espèces dont l'habitat essentiel désigné se situe sur d'autres terres fédérales.

Tableau 5 : protection de l'habitat sur d'autres terres fédérales, AF 2011 à 2013 à AF 2016 à 2017

| Description | ECCC | MPO | APC |
|--|------|-----|-----|
| Nombre d'espèces dont l'habitat essentiel situé sur d'autres terres fédérales* est protégé | 1 | 7 | 6 |
| Nombre d'espèces pour lesquelles la protection sur d'autres terres fédérales est en retard | 50 | 20 | 30 |

* L'habitat essentiel situé sur d'autres terres fédérales est protégé en vertu du décret du paragraphe 58(4) de la LEP ou grâce à la publication d'une déclaration dans le Registre public de la LEP, conformément à l'alinéa 58(5)b).
Référence : documents ministériels, mars 2017.

Protection des individus, des résidences et des habitats essentiels des autres espèces inscrites situés sur des terres non fédérales

Aux termes de l'[Accord pour la protection des espèces en péril](#), les provinces²⁶ et les territoires s'engagent à protéger les individus et les résidences des espèces terrestres (ce qui n'inclut pas les espèces aquatiques ou les oiseaux migrateurs) qui se trouvent sur des terres non fédérales. Toutefois, si la ou le ministre compétent est d'avis que les lois de la province ou du territoire ne protègent pas adéquatement les espèces DPVDM, les résidences des individus ou leur habitat essentiel, il doit recommander au gouverneur en conseil d'émettre un décret de protection²⁷.

Le gouvernement fédéral a rarement utilisé son autorité pour ordonner la protection d'individus et de résidences d'espèces inscrites qui ne relèvent pas de la compétence fédérale ou de l'habitat essentiel d'espèces inscrites qui est situé sur des terres non fédérales. À deux occasions, des décrets

²⁶ Le Québec n'est pas signataire de l'Accord.

²⁷ L'article 61 de la [Loi sur les espèces en péril](#) s'applique aux habitats essentiels qui ne sont pas situés sur des terres fédérales. Cet article mentionne également que les ministres compétents consultent les ministres provinciaux ou territoriaux appropriés avant de déterminer si la protection est adéquate. De plus, l'article 80 de la LEP peut s'appliquer aux terres non fédérales, et les articles 34 et 35 concernent les individus ainsi que les résidences dans les provinces et territoires.

de protection d'urgence ont été pris exceptionnellement pour des espèces sur qui semblaient peser des menaces à la survie ou au rétablissement, à la suite de contestations judiciaires : en 2014, pour protéger le tétras des armoises, qui se trouve sur des terres fédérales et provinciales en Alberta et en Saskatchewan, et en 2016, afin de protéger la rainette faux-grillon de l'Ouest, présente sur des terres privées au Québec.

Défis globaux de protection

Selon les informateurs clés, la protection de l'habitat essentiel d'espèces sur les terres fédérales et non fédérales a comporté plusieurs défis, dont le manque de ressources et la capacité restreinte du programme, les problèmes liés à la rédaction des règlements et le processus prolongé nécessaire à la mise en place de décrets de protection réglementaires. Les informateurs clés ont également relevé des difficultés de désignation de l'habitat essentiel, qui engendrent à leur tour des problèmes de protection. C'était le cas notamment lors de la désignation de l'habitat de certaines espèces de manière générale ou d'un habitat situé en territoire autochtone. De plus, la protection de l'habitat essentiel peut être complexifiée quand les espèces ont une vaste aire de répartition ou lorsque la protection de l'habitat nécessite de prendre en considération les incidences socio-économiques et l'utilisation des terres autochtones.

La LEP ne fournit qu'une solution de rechange aux approches réglementaires pour la protection de l'habitat essentiel par le biais de l'intendance volontaire : les accords de conservation (article 11). Ces types d'accords visent à appuyer la mise en œuvre de mesures de conservation, bien qu'ils ne puissent être utilisés que dans certaines circonstances, en fonction du type d'espèce et du type de territoire. Pour les espèces aquatiques, par exemple, le recours à des mesures de protection de rechange a été freiné par un jugement de la Cour fédérale en 2010, lequel a précisé qu'une mesure de protection juridique de rechange doit être de même type, de même force et avoir la même portée qu'un décret ministériel. Le MPO n'a trouvé aucune approche de rechange qui répond à ces critères. Jusqu'à présent, les accords de cette nature, lorsqu'ils sont autorisés, n'ont pas souvent été utilisés. Selon les informateurs clés, ces accords représentent un défi pour diverses raisons, notamment parce qu'ils ne sont généralement pas accompagnés d'engagements de financement, ce qui peut rendre leur négociation et leur mise en œuvre complexes.

Toutefois, les informateurs clés ont exprimé leur souhait de mettre à l'essai et d'utiliser des solutions de rechange aux mesures réglementaires, si possible, afin de protéger les habitats essentiels (par exemple, accords, programmes de certification de l'industrie, plans de gestion de l'utilisation du territoire, mesures compensatoires²⁸). Les intervenants remarquent que le recours limité à des solutions de remplacement et le retard dans l'adoption de mesures créent un sentiment d'inquiétude et d'incertitude chez les propriétaires fonciers ainsi qu'au sein des communautés

²⁸ Comme énoncé dans la [Politique provisoire de délivrance de permis en vertu de la Loi sur les espèces en péril](#), la mesure compensatoire « procure des résultats de conservation mesurables du fait qu'elle permet l'adoption de mesures propres à un projet donné [et elle] crée un effet d'équilibre en instaurant de nouvelles caractéristiques environnementales (comme des types d'habitat ou d'écosystème particulier) pour compenser les caractéristiques environnementales qui ont subi les impacts du projet. » Référence : [Cadre opérationnel pour l'utilisation d'allocations de conservation](#), Environnement Canada, 2012.

autochtones et de l'industrie relativement à leurs responsabilités et aux répercussions qu'auront les mesures de rétablissement sur leurs projets de développement et leurs investissements futurs. L'étude de cas portant sur la région South of the Divide a permis de déterminer que le mécontentement des intervenants était lié à l'absence d'orientation adéquate relativement à l'utilisation des accords de conservation, même si des accords axés sur les résultats sont actuellement dirigés par des propriétaires fonciers dans la région.

Délivrance de permis

L'article 73 de la LEP, qui porte sur les accords et les permis, fait état des activités qui contreviendraient normalement aux dispositions et aux protections prévues par la Loi relativement aux espèces et à l'habitat essentiel, mais qui peuvent être autorisées. Les conditions et les restrictions relatives aux circonstances dans lesquelles un permis peut être délivré sont décrites dans la LEP et dans la politique provisoire de délivrance de permis.

Durant la période d'évaluation, les trois ministères compétents ont délivré plus de 1000 permis, un nombre qui croît tous les ans. Les informateurs internes clés ont relevé que la plupart des permis étaient octroyés afin d'autoriser des recherches scientifiques.

Les processus de délivrance de permis ont été intégrés aux autres activités d'attribution de permis au MPO et à l'APC. Toutefois, à ECCC, l'octroi de permis en vertu de la LEP suit un processus distinct des autres activités ministérielles de délivrance de permis. Durant leurs processus d'attribution de permis, ECCC et le MPO maintiennent une norme de service conforme aux règlements pris en vertu de la Loi. Depuis l'AF 2014 à 2015, plus de 90 % des permis d'ECCC et plus de 98 % des permis du MPO ont été délivrés dans le respect des normes de service²⁹.

Bien que le système de délivrance de permis des trois ministères compétents soit actif, l'efficacité des permis pour garantir la tenue d'activités de manière à protéger les espèces en péril n'a pas été évaluée dans le cadre de cette évaluation.

L'opinion des informateurs clés et des intervenants sondés sur l'efficacité de la délivrance de permis était généralement favorable; 61 % des répondants ont affirmé que le système est efficace et certains d'entre eux ont proposé qu'il soit davantage utilisé. Les lignes directrices pour le recours aux mesures compensatoires dans le contexte d'octroi de permis ont été décrites dans la politique provisoire sur la délivrance de permis, même s'il n'y a pas de cas recensés pour évaluer dans quelle mesure les conditions actuelles vont permettre leur mise en œuvre.

²⁹ Puisque l'APC délivre des permis aux termes de l'article 74 de la LEP, elle n'est pas tenue de produire des rapports sur le respect des normes de service, comme il est requis aux termes de l'article 73.

4.3 Compréhension claire et opportune des objectifs et des mesures à prendre

Constatations : Les ministères compétents ont traité avec succès leur arriéré dans les documents de planification du rétablissement au cours de la période d'évaluation. Néanmoins, les documents de rétablissement de certaines espèces sont toujours en retard, plus particulièrement pour ECCC et le MPO. Même si les objectifs de conservation des espèces sont désormais mieux compris par les partenaires et les intervenants, certains décalages existent quant à la compréhension, particulièrement chez les personnes qui ne participent pas à la prestation du programme au niveau national.

En vertu de la LEP, les ministres compétents doivent publier un programme de rétablissement dans le Registre public des espèces en péril dans l'année suivant l'inscription à l'annexe 1 de la LEP d'une espèce en voie de disparition, et dans les deux ans suivant l'inscription d'une espèce disparue du pays ou menacée. Un plan de gestion doit être publié dans les trois ans suivant l'inscription d'une espèce préoccupante. En se fondant sur le programme de rétablissement, les ministres compétents doivent publier, un ou plusieurs plan d'action dans le Registre public de la LEP pour les espèces dont le rétablissement est réalisable. Les étapes du processus de planification du rétablissement sont présentées à la [figure 3](#).

Au cours des dernières années, les ministères compétents ont conjugué leurs efforts et ont fait des progrès considérables pour traiter la majorité de l'arriéré des projets de documents de rétablissement. Les trois ministères compétents ont inscrit des plans dans le Registre public de la LEP (ECCC et l'APC en 2014 à 2015 et le MPO en 2016 à 2017) afin d'éliminer leurs arriérés de documents de rétablissement restants.

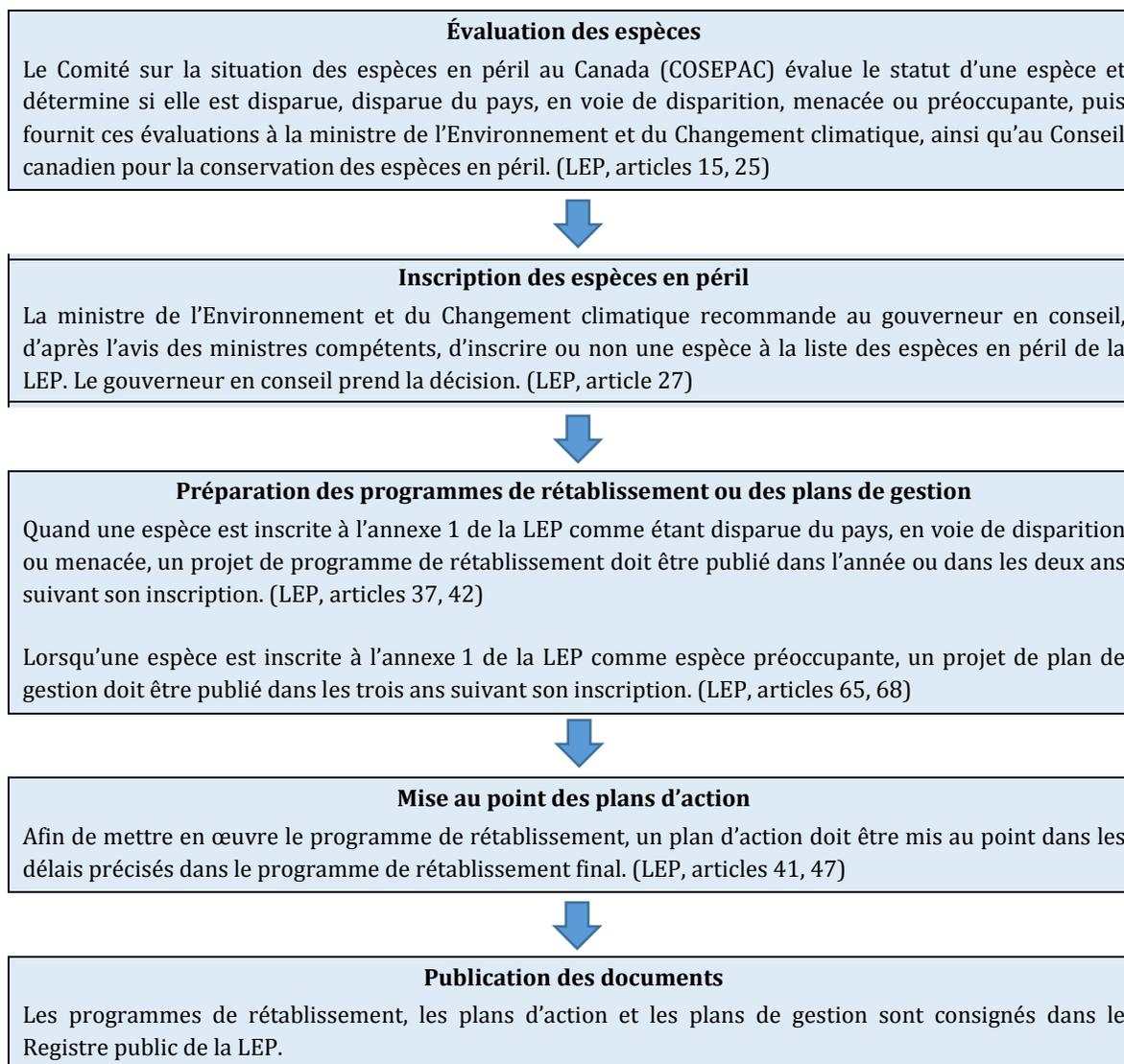
De manière générale, les informateurs clés ont noté que l'apprentissage et les capacités ont été renforcés afin d'élaborer les documents de rétablissement de manière plus efficace. Toutefois, quelques intervenants ont formulé des préoccupations mineures relativement à la qualité des documents produits selon le processus révisé et accéléré.

Le calendrier de publication des projets de programme de rétablissement est déterminé au moment de l'inscription de l'espèce. La LEP exige que les programmes de rétablissement finaux soient publiés dans les 90 jours suivant la date de publication du projet de programme de rétablissement. Entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 mars 2017, les programmes de rétablissement finaux ont été publiés pour 106 espèces DPVDM par ECCC, 22 espèces par le MPO et 26 espèces par l'APC. Durant la même période, les projets de programme de rétablissement étaient en retard pour 201 espèces DPVDM à ECCC, 62 espèces au MPO et 25 espèces à l'APC, y compris les projets qui étaient en retard avant l'AF 2011 à 2012 (voir tableau 6).

Après la publication des programmes de rétablissement finaux, des exigences subséquentes doivent être considérées pour l'élaboration de plans d'action. Le calendrier de publication d'un plan d'action est énoncé dans le programme de rétablissement final de l'espèce. Les mesures comprises dans les plans d'action sont plus précises que celles contenues dans les programmes de

rétablissement et, par conséquent, elles énoncent plus clairement comment rétablir les espèces en péril.

Figure 3 : planification du rétablissement



Entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 mars 2017, des plans d'action finaux ont été publiés pour 11 espèces DPVDM par ECCC, 7 espèces par le MPO et 93 espèces par l'APC (voir tableau 6). Ce dernier nombre inclut plusieurs espèces qui sont également comprises dans les plans d'action d'ECCC et du MPO. Les plans d'action de l'APC n'englobent pas nécessairement la gamme au complet de types d'une espèce, ce qui explique le besoin de plans d'action additionnels préparés par ECCC et le MPO. Entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 mars 2017, les plans d'action finaux étaient en retard pour 59 espèces à ECCC et 30 espèces au MPO, y compris comprend ceux qui étaient en retard avant l'AF 2011 à 2012.

Entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 mars 2017, des plans de gestion finaux ont été publiés pour un total de 76 espèces préoccupantes : 54 espèces par ECCC, 18 espèces par le MPO et quatre espèces par

l'APC (voir tableau 6). Durant la même période, les projets de plan de gestion étaient en retard pour 71 espèces à ECCC, 31 espèces au MPO et quatre espèces à l'APC, y compris les projets qui étaient en retard avant l'AF 2011 à 2012.

En date du 31 mars 2017, beaucoup moins de documents de rétablissement étaient toujours en retard pour chacun des ministères compétents :

- À ECCC, les projets de programme de rétablissement étaient toujours en retard pour 22 espèces, les plans d'action finaux l'étaient pour neuf espèces et les projets de plan de gestion l'étaient pour deux espèces.
- Au MPO, les projets de programme de rétablissement étaient toujours en retard pour trois espèces, les plans d'action finaux l'étaient pour 20 espèces et les projets de plan de gestion l'étaient pour quatre espèces.
- À l'APC, les projets de programme de rétablissement étaient toujours en retard pour une espèce, et aucun plan d'action final ou projet de plan de gestion n'était en retard.

Tableau 6 : nombre d'espèces dont les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion finaux sont en retard, AF 2011 à 2012 à AF 2016 à 2017

| Ministère compétent | Nombre d'espèces ayant un programme de rétablissement (disparues du pays, en voie de disparition ou menacées) | | Nombre d'espèces ayant des plans d'action (disparues du pays, en voie de disparition ou menacées) | | Nombre d'espèces ayant un plan de gestion (préoccupantes) | |
|---------------------|--|---|--|---|--|---|
| | Achevé | En retard* | Achevé | En retard* | Achevé | En retard* |
| | Un programme de rétablissement final a été publié. | Un projet de programme de rétablissement était en retard. | Un ou plusieurs plans d'action finaux ont été publiés. | Un plan d'action final était en retard. | Un plan de gestion final a été publié. | Un projet de plan de gestion était en retard. |
| ECCC | 106 | 201 | 11 | 59 | 54 | 71 |
| MPO | 22 | 62 | 7 | 30 | 18 | 31 |
| APC | 26 | 25 | 93 | 0 | 4 | 4 |
| Total | 154 | 288 | s. o. | s. o. | 76 | 106 |

* Les chiffres font référence au nombre d'espèces pour lesquelles un document était soit (1) en retard pendant la période allant de l'AF 2011 à 2012 à l'AF 2016 à 2017 ou (2) en retard avant 2011-2012 et est resté en retard à un moment au cours de la période allant de l'AF 2011 à 2012 à l'AF 2016 à 2017. Pour un programme de rétablissement ou un plan de gestion, « en retard » signifie que le projet de programme de rétablissement ou de plan de gestion n'a pas été publié dans les délais prescrits par les articles 42 et 68 de la LEP. Pour un plan d'action, « en retard » signifie qu'au moins un plan d'action final n'a pas été publié dans les délais précisés dans le programme de rétablissement final de l'espèce. Même si cette interprétation de la notion de retard pour un plan d'action concorde avec les délais prescrits aux termes de l'alinéa 41(1)g) et de l'article 50 de la LEP, il s'agit d'une sous-évaluation du retard dans le travail relatif à la planification des actions, en raison du nombre considérable de programmes de rétablissement qui étaient eux-mêmes en retard. Référence : documents ministériels, 2017.

Les informateurs clés internes et externes ont noté une augmentation au cours des dernières années de la compréhension des objectifs et des mesures à prendre afin de conserver et de rétablir les espèces en péril. Toutefois, le respect des délais dans la production de documents de rétablissement demeure un problème. Les partenaires qui se sont le plus engagés dans la

planification du rétablissement semblaient avoir le mieux compris les objectifs, tandis que d'autres groupes, en particulier ceux qui n'ont pas participé à la prestation du programme au niveau national, semblent n'avoir qu'une compréhension partielle de la complexité du programme. Il a été relevé que le manque de communication et d'orientation stratégique avait auparavant nui à la compréhension. Ainsi, les politiques provisoires mises au point en 2016, qui étaient destinées à soutenir la mise en œuvre prévisible, claire et cohérente de la Loi, fournissent une occasion d'approfondir la compréhension du programme.

Un peu moins de la moitié des partenaires et des intervenants sondés (48 %) ont indiqué que les mesures visant à assurer que la population canadienne comprend les responsabilités qui lui incombent en vertu de la LEP ne sont pas efficaces. Elles obtiennent le pire classement de tous les aspects du programme qui ont été évalués.

4.4 Sensibilisation accrue aux responsabilités

Constatations : La mobilisation des partenaires et des intervenants, ainsi que la collaboration avec eux, ont été possible grâce à divers mécanismes visant à les sensibiliser davantage à leurs responsabilités à l'endroit des espèces en péril en voie de rétablissement. Toutefois, la mobilisation des provinces, des territoires et des peuples autochtones, de même que leur coordination, pourrait être améliorée.

Le PEP a eu recours à une variété de mesures afin de mobiliser les intervenants et les partenaires tout au long du processus de rétablissement. Les données internes de communication font état de dépenses effectuées pour une gamme de méthodes de mobilisation et de communication, comme l'envoi de lettres imprimées et électroniques et de courriels, la tenue de réunions et l'utilisation des médias sociaux. Le Registre public des espèces en péril est l'instrument privilégié par les particuliers et les groupes pour recevoir de l'information et formuler des commentaires à propos des documents et des programmes de rétablissement. Par exemple, au cours de la période d'évaluation, ECCC a recueilli plus de 3 000 commentaires sur les documents de rétablissement publiés et plus de 45 000 commentaires portant sur le programme de rétablissement du caribou boréal.

- Près des deux tiers des partenaires et des intervenants sondés (65 %) ont affirmé être satisfaits des mesures de sensibilisation et des occasions de participer au PEP. Le quart (25 %) des répondants se sont déclarés insatisfaits. Ces répondants ont relevé qu'ils ne disposaient pas de suffisamment de temps pour donner leurs commentaires au gouvernement fédéral en ce qui a trait aux espèces en péril, qu'une plus grande transparence est nécessaire dans les processus décisionnels à différents niveaux et que leur rétroaction, lorsqu'elle est fournie, n'est pas bien prise en compte dans les documents finaux.

Au cours de la période d'évaluation, cinq tables rondes ont été organisées dans le but de recueillir les commentaires des intervenants (par exemple, gouvernement, organisations environnementales, peuples autochtones, conseils de gestion des ressources fauniques, propriétaires fonciers et

groupes de l'industrie) sur les secteurs où le gouvernement fédéral peut accroître la réussite globale de la conservation des espèces en péril et favoriser la mise en œuvre de la LEP. Une sixième table ronde s'est tenue en avril 2017.

Les informateurs internes clés ont noté que pour les secteurs à fort impact (par exemple, où l'habitat essentiel est désigné), les ministères doivent planifier la tenue de vastes consultations dès le début du processus, afin de favoriser la sensibilisation aux responsabilités et l'appui de toutes les parties responsables, et de faciliter la mise en œuvre du programme par celles-ci.

La majorité des informateurs internes clés avaient une opinion positive de la collaboration entre les ministères compétents et ont fait état des structures de comité et des relations de collaboration efficaces dans les bureaux régionaux et entre les régions et le bureau principal. Toutefois, de nombreux répondants ont aussi noté que l'insuffisance de réunions horizontales régulières a une incidence négative sur la collaboration horizontale entre les ministères.

Divers informateurs internes clés ont relevé que le programme fait l'objet d'un processus actif visant à améliorer les partenariats avec les autres ministères fédéraux (par exemple, le ministère de la Défense nationale et Affaires autochtones et du Nord Canada). Cependant, même si ce processus permet d'obtenir de bons résultats, il faut continuer à déployer des efforts afin de consolider davantage les relations.

La collaboration avec les provinces et les territoires est importante, compte tenu de la responsabilité collective des gouvernements en ce qui a trait aux espèces en péril présentes sur des terres non fédérales. Plus de la moitié des provinces et des territoires disposent actuellement de règlements relatifs aux espèces en péril, tandis que les autres gèrent la protection de ces espèces grâce à d'autres règlements ou à l'aide de programmes, de politiques ou de mesures réglementaires variés. Le gouvernement fédéral a conclu quatre accords bilatéraux avec des provinces (Ontario, Saskatchewan, Québec et Colombie-Britannique).

Les informateurs clés régionaux internes et externes voient la collaboration avec les provinces et les territoires d'un bon œil, et la jugent efficace. Ils ont d'ailleurs relevé divers exemples de travail collaboratif de planification du rétablissement et de recherche sur les espèces. De plus, de nombreux mécanismes favorisant la collaboration à l'échelle nationale sont mis en place, comme la table ronde de la ministre, les réunions FPT et le Comité des directeurs canadiens de la faune, lequel joue un rôle dans la collaboration intergouvernementale relativement aux espèces en péril.

- Certains partenaires et intervenants ont indiqué que davantage de coordination au niveau intergouvernemental est requise, malgré la mise en place de ces mécanismes. D'ailleurs, les intervenants sondés dans le cadre de l'évaluation ont jugé que cette coordination pourrait être considérablement améliorée, notamment en ce qui a trait à la protection des espèces. De nombreux informateurs clés ont noté que le Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril ne joue pas de rôle actif au sein du programme.

Plusieurs exemples de collaboration positive et efficace avec les peuples autochtones lors de la planification et de la mise en œuvre du rétablissement ont été cités par les informateurs clés et

dans les études de cas. Le projet Retour des oiseaux nocturnes de l'APC, par exemple, est le fruit d'une excellente collaboration entre l'APC et la Nation haïda. Ce projet a en effet requis la collaboration du Conseil de gestion de l'archipel, qui comprend des représentants du gouvernement fédéral et de la Nation haïda, de même que la mobilisation de la population haïda locale. Néanmoins, les informateurs internes clés ont également relevé que les processus liés à l'obligation de consulter les peuples autochtones, dont les droits peuvent être enfreints par la mise en œuvre de la LEP, s'avèrent parfois longs et complexes. Ils peuvent notamment être compliqués par le manque de confiance, le court historique de prise en compte des connaissances autochtones et la capacité limitée de la collectivité à prendre part aux consultations, aux examens de la documentation ainsi qu'aux processus de planification. Selon les informateurs clés, il est essentiel de recourir aux fonds de contribution pour appuyer la participation des peuples autochtones au PEP, afin de garantir leur engagement réel en tant que partenaire de la mise en œuvre de la LEP.

La plupart des partenaires et intervenants propriétaires fonciers sondés (12 sur 15) qui ont indiqué que la gestion de leur propriété était touchée par les protections juridiques fédérales ou par d'autres protections liées aux espèces en péril et à leur habitat essentiel ont affirmé comprendre leurs responsabilités, mais aussi manquer de temps pour s'y conformer.

4.5 Mise en œuvre de mesures de rétablissement prioritaires

Constatations : Les programmes de financement sont l'instrument privilégié par les ministères compétents pour appuyer les mesures de rétablissement et permettre aux partenaires et aux intervenants de mettre en œuvre des mesures de rétablissement sur le terrain. Toutefois, les programmes actuels sont déjà très fortement sollicités et les ministères commencent à peine à s'attaquer à ce problème.

Le [préambule de la LEP](#) énonce « que les efforts de conservation des Canadiens et des collectivités devraient être encouragés et appuyés, [et] que les activités d'intendance visant la conservation des espèces sauvages et de leur habitat devraient bénéficier de l'appui voulu pour éviter que celles-ci deviennent des espèces en péril ». Les programmes de financement visant les espèces en péril sont administrés par ECCC et le MPO, comme il est décrit au tableau 7, et gérés conjointement par les trois ministères compétents³⁰, afin de favoriser la mise en œuvre de mesures sur le terrain et l'engagement des partenaires à l'endroit du rétablissement des espèces.

De manière générale, les informateurs clés et les intervenants étaient satisfaits de la prestation des programmes de financement et ont mentionné que ceux-ci gagneront en importance à mesure que le nombre de plans d'action approuvés augmentera. La nécessité de cette ressource financière a été soulignée dans les études de cas. Celles-ci ont permis de déterminer que les plans d'action pour la région South of the Divide ainsi que pour les rivières Ausable et Sydenham auront besoin d'un financement considérable et à long terme pour mettre en œuvre les mesures de rétablissement dans ces écosystèmes vastes et complexes.

³⁰ Dans le cadre des programmes de financement, l'APC participe, en tant que membre du Comité directeur national, à l'examen et à l'approbation des projets soumis, et encourage les partenaires, les intervenants et les autres ministères fédéraux à soumettre des projets.

En outre, les programmes de financement semblent être très fortement sollicités. Il existe certaines circonstances dans lesquelles un projet peut être non financé ou l'être partiellement, comme lorsque des projets n'atteignent pas les objectifs du programme ou ont été incapables de trouver une autre source de financement. Cependant, le nombre excédentaire de demandes de financement indique qu'il y a une volonté croissante de participer à des projets qui appuient la mise en œuvre du PEP.

L'évaluation précédente du Programme d'intendance de l'habitat (PIH) a permis de constater que les projets financés obtiennent les résultats attendus en matière de protection de l'habitat, de remise en état, d'atténuation des menaces et de sensibilisation. De même, les données administratives actuelles, l'examen des dossiers et les études de cas ont fourni des exemples d'activités de projet et de répercussions sur le rétablissement des espèces qui découlent du financement de projet (p. ex. production de connaissances, sensibilisation, protection et amélioration de l'habitat, atténuation de l'incidence des activités humaines). L'examen des dossiers a permis de confirmer que les projets financés sont liés aux mesures de rétablissement planifiées et qu'ils adoptent régulièrement une approche multi-espèces.

À l'APC, la mise en œuvre des activités et des plans d'action visant à rétablir les espèces en péril sur les terres et dans les eaux régies par l'Agence est directe et aucune possibilité d'amélioration n'a été relevée³¹. En mars 2017, l'APC avait achevé 10 plans d'action multi-espèces finaux, qui porteront sur 93 espèces DPVDM et couvriront une quantité considérable de sites de l'APC. Les fonds provenant du programme interne de conservation et de restauration, qui incluent les fonds du PEP, sont utilisés pour compléter les mesures de rétablissement sur le terrain. Plusieurs exemples de mesures de rétablissement fructueuses sont le résultat de projets financés en interne (par exemple, la remise en état des habitats du chêne de Garry qui accueillent de nombreuses espèces en péril, ainsi que la restauration des dunes et des sables côtiers des réserves de parc national Pacific Rim et des Îles-Gulf dans le but de protéger des espèces végétales menacées). L'étude de cas menée sur le projet Retour des oiseaux nocturnes a permis de constater que l'initiative comprenait la mise en œuvre d'une méthode de conservation innovatrice (éradication terrestre et aérienne de rats envahissants) dans un parc, qui a mené au rétablissement précoce d'espèces indigènes d'oiseaux marins et au retour à l'équilibre écologique.

³¹ Contrairement à ECCC, l'APC gère complètement son territoire afin d'assurer la mise en œuvre des différents plans et activités.

Tableau 7 : aperçu des programmes de financement visant les espèces en péril, AF 2011 à 2012 à AF 2015 à 2016

| Description | Programme d'intendance de l'habitat (volet des espèces en péril) | Fonds autochtone pour les espèces en péril (volet des espèces en péril) | Partenariats relatifs aux espèces en péril sur les terres agricoles | Fonds interministériel pour le rétablissement |
|--|---|--|---|--|
| Ministère responsable | ECCC | ECCC et MPO | ECCC | ECCC |
| Bénéficiaires admissibles | ONG, organismes et collectivités autochtones, particuliers, sociétés et entreprises privées et gouvernements provinciaux et territoriaux | Organismes et collectivités autochtones | Industrie agricole | Ministères fédéraux autres que les trois ministères compétents en vertu de la LEP, agences et sociétés d'État |
| Objectifs du programme | Contribuer au rétablissement des espèces en voie de disparition, menacées et autres espèces en péril et empêcher que d'autres espèces deviennent préoccupantes sur le plan de la conservation | Appuyer les organismes et les collectivités autochtones dans le renforcement de leurs capacités à participer à la protection et au rétablissement des espèces en péril, empêcher que des espèces deviennent préoccupantes sur le plan de la conservation et rétablir et protéger les habitats terrestres et aquatiques importants en territoire autochtone | Gérer et améliorer l'habitat au profit des espèces en péril | Mettre en œuvre les activités de rétablissement et de surveillance pour les espèces inscrites |
| Territoires admissibles | Terres privées, terres publiques provinciales, terres autochtones ou milieux aquatiques et marins au Canada | Terres et eaux autochtones | Paysages agricoles | Terres fédérales (y compris les eaux) ou, lorsqu'elles sont menées sur d'autres terres, les activités doivent relever de la compétence de l'organisme fédéral qui demande le financement |
| Nombre de projets proposés | 981 | 530 | - | 207 |
| Financement total demandé (en millions) | 71,1 \$ | 29,9 \$ | - | 7,8 \$ |
| Financement total alloué (en millions) | 57,6 \$ | 16,9 \$ | 3,8 \$ | 5,1 \$ |

| Description | Programme d'intendance de l'habitat (volet des espèces en péril) | Fonds autochtone pour les espèces en péril (volet des espèces en péril) | Partenariats relatifs aux espèces en péril sur les terres agricoles | Fonds interministériel pour le rétablissement |
|---|--|---|---|---|
| Nombre de projets financés | 898 | 416 | 22 | 151 |
| Taux de dépassement du seuil de financement (financement demandé/ financement alloué) | 1,23 | 1,77 | S. O. | 1,53 |

4.6 Capacité accrue de mise en œuvre des mesures de rétablissement prioritaires

Constatations : Les moyens d'action des intervenants et des partenaires, dont les Autochtones, ont augmenté dans une certaine mesure, particulièrement en raison du financement et de la participation des programmes de financement. Toutefois, il est nécessaire d'accroître davantage la capacité de mise en œuvre de mesures de rétablissement concrètes, particulièrement chez les Autochtones, à l'avenir.

La mise en œuvre de mesures (autres que la protection, pour laquelle la LEP s'applique directement) est la responsabilité de l'autorité ou de l'organisme de gestion d'une espèce en particulier. À l'exception des fonds d'intendance, qui sont destinés à servir de capitaux d'amorçage pour encourager la prise de mesures et non pour financer la mise en œuvre en général, le budget du PEP n'a jamais eu comme objectif de servir à la mise en œuvre de mesures de rétablissement.

La plupart des répondants clés externes ont fait savoir que la capacité de mise en œuvre de mesures de rétablissement a augmenté au fil du temps, et que les programmes de financement étaient efficaces pour consolider leurs moyens d'action et leur expérience en vue de mettre en œuvre le PEP. En particulier, des intervenants externes ont cité le PIH comme ayant contribué à augmenter peu à peu leurs moyens d'action au fil du temps. Par contre, des répondants des provinces, des territoires et de l'industrie mentionnent encore des difficultés concernant la capacité de mise en œuvre de mesures de rétablissement actuelles et futures, en raison de la complexité de la LEP et de la quantité anticipée d'information et de mesures de rétablissement.

En ce qui concerne la capacité des Autochtones à mettre en œuvre des mesures prioritaires, le FAEP et d'autres fonds internes de l'APC ont apporté un soutien qui a permis de renforcer les moyens d'action pour le rétablissement des espèces et de favoriser la mobilisation envers le processus de rétablissement. On peut citer quelques exemples positifs, notamment le travail accompli par les Cris de la baie James pour les oiseaux migrateurs et celui réalisé par la Nation haïda pour le retour des oiseaux nocturnes dans les îles de la Colombie-Britannique. Malgré ces exemples, des répondants clés externes et internes ont fait remarquer que le renforcement des moyens d'action par l'entremise du FAEP comporte des limites. Le fonds est surutilisé, l'éventail des participants ne s'est presque pas élargi et les communautés autochtones rencontrent des obstacles lorsqu'elles demandent du financement, notamment la nécessité de fournir des fonds de contrepartie. Des répondants clés autochtones ont aussi fait remarquer que les programmes de financement sont trop centrés sur des espèces en particulier, sous-financés, axés sur le court terme et lourds de procédures pour leur être d'une grande valeur. Une approche plus globale du financement est souhaitée, de manière à ce qu'elle s'arrime aux besoins des communautés dans leur ensemble.

4.7 Les activités de rétablissement sont en bonne voie d'atteindre les buts et objectifs de conservation

Constatations : Certains mécanismes de suivi du statut de conservation des espèces sont en place pour suivre et publier les progrès concernant le rétablissement des espèces. Toutefois, les moyens d'action sont insuffisants pour suivre toutes les espèces inscrites et quantifier l'efficacité des mesures de rétablissement. Les capacités de cartographie géographique du MPO et de l'APC sont prometteuses pour améliorer le suivi. Sur la question de la bonne marche des activités de rétablissement, les indicateurs de la SFDD montrent que pour le tiers des espèces examinées, les tendances des populations sont clairement conformes aux objectifs de populations.

Les opinions divergent quant au type de suivi qui doit être fait : certains sont d'avis que la LEP exige de faire le suivi de toutes les espèces inscrites, d'autres que la LEP n'exige que le suivi de la mise en œuvre des programmes de rétablissements, des plans d'action et des plans de gestion et la production de rapports connexes. Cette divergence ne concerne pas le suivi biologique des espèces elles-mêmes, qui serait, selon certains, la responsabilité de l'autorité ou de l'organisme de gestion de l'espèce.

Des répondants clés sont d'avis que les ressources sont insuffisantes pour faire un suivi adéquat de toutes les espèces en péril et évaluer l'efficacité des programmes de rétablissement. Puisque le programme a orienté les efforts sur la planification du rétablissement, la phase de suivi du cycle de conservation a été, jusqu'à maintenant, moins prioritaire. Les rapports d'étapes sur les programmes de rétablissement font partie des exigences de la LEP pour l'évaluation de la mise en œuvre des mesures de rétablissement et de la progression vers l'atteinte des objectifs, mais leur production s'est faite au ralenti, particulièrement à ECCC.

Sur le plan des données, quelques répondants ont mentionné qu'une cartographie géographique à l'échelle nationale des espèces terrestres en péril et de leur habitat essentiel serait une amélioration souhaitable pour aider à la prise de décision. Au MPO, un outil national de cartographie des espèces en péril a été mis au point et sert actuellement à l'interne pour appuyer les décisions relatives au programme, dont la délivrance de permis. À l'externe, des cartes statiques qui présentent des données géospatiales relatives aux espèces aquatiques inscrites en vertu de la LEP sont accessibles, ce qui permet aux intervenants de mieux situer l'aire de répartition et la répartition des espèces en péril, de même que l'habitat et les résidences de ces espèces dans les zones visées par leurs projets. Ces données peuvent servir à l'évaluation des impacts potentiels de travaux, d'entreprises et d'activités, d'examen de projets et la délivrance de permis. À l'APC, la base de données du Centre d'information sur les écosystèmes contient des données de suivi sur toutes les espèces présentes dans les terres protégées par le gouvernement fédéral et gérées par l'APC. La plateforme de gestion ArcGIS sert d'outil de cartographie des habitats essentiels.

Un suivi de la progression vers l'atteinte des buts et des objectifs de conservation pour chaque espèce est fait dans le cadre de la SFDD. Les indicateurs de la SFDD rendus publics en mai 2016 montrent, à titre d'exemple, que des 123 espèces réévaluées par le COSEPAC et dont les programmes de rétablissement comprenaient des objectifs relatifs aux populations, 43 (35 %)

montraient des tendances de populations clairement conformes aux objectifs, alors que 46 (37 %) montraient des tendances de populations non conformes aux objectifs. De plus, 11 espèces (9 %) montraient des résultats mitigés, et les données étaient insuffisantes pour 23 autres espèces (19 %).

4.8 Les espèces en péril se rétablissent

Constatations : La plupart des espèces semblent conserver, au bout de 10 ans, le même statut sur la liste de la LEP. Toutefois, la réévaluation des espèces inscrites révèle qu'une amélioration a été constatée pour une minorité d'entre elles.

La réévaluation au bout de 10 ans par le COSEPAC des 447 espèces inscrites et non-inscrites à la liste des espèces en péril, en date de mai 2016, révèle que de nombreuses espèces (65 %) ont conservé le même statut. D'autres espèces (16 %) ont été reclassées à un niveau de risque moins élevé et 6 % des espèces ne sont plus considérées comme étant en péril. Enfin, 19 % des espèces ont été reclassées à un niveau de risque plus élevé (voir le tableau 8). Il est à noter que pour une espèce donnée, une stabilité de statut peut cacher autant une pause dans son déclin qu'une augmentation ou une diminution de sa population de trop faible importance pour provoquer un changement de statut.

Une analyse semblable, qui s'est concentrée seulement sur les espèces inscrites en date de décembre 2013, est moins encourageante : sur les 369 espèces inscrites analysées, 55 % avaient gardé le même statut, 31 % avaient régressé et 14 % avaient vu leur statut s'améliorer, dont 5 % n'étaient plus considérées en péril³². De plus, l'étude n'a pas réussi à établir de lien entre l'inscription d'une espèce à liste et son rétablissement ni entre le rétablissement d'une espèce et le nombre de générations depuis son inscription à la liste. Les auteurs suggèrent que le manque de progrès sur le rétablissement des espèces en péril s'expliquerait par une mise en œuvre incomplète de la loi.

Les répondants clés reconnaissent que le rétablissement est un processus qui peut s'étendre sur plusieurs décennies, particulièrement dans les cas d'espèces dont le taux de reproduction est faible. En conséquence, des mesures de rétablissement soutenues sont nécessaires de la part d'autorités multiples sur une très longue période de temps. Les répondants ont malgré tout cité plusieurs exemples d'espèces pour lesquelles des améliorations sur les plans des populations et de la répartition ont été observées, dont le bar rayé et la baleine à bosse (population du Pacifique Nord). De premières améliorations ont aussi été observées dans quelques populations de la rainette faux-grillon de l'Ouest, du Tétrás des armoises, de la tortue mouchetée et du Pluvier siffleur. Dans l'étude de cas du projet Retour des oiseaux nocturnes, par exemple, malgré le succès des efforts de restauration de l'habitat, les effets sur les oiseaux nocturnes (Guillemot à cou blanc) ne sont pas encore perceptibles, puisque ces oiseaux étaient disparus des îles et qu'ils doivent à présent les recoloniser. Toutefois, des signes préliminaires de rétablissement sont observés grâce aux données

³² Favaro, B, D. Claar, C. Fox, C. Freshwater, J. Holden, A. Roberts. [Trends in Extinction Risk for Imperiled Species in Canada](#). Novembre 2014.

de surveillance acoustique, et des indicateurs montrent que d'autres oiseaux marins se rétablissent déjà (par exemple, augmentation du taux de succès d'envol et du nombre de nids) et que les populations d'autres espèces à courte durée de vie sont en croissance (par exemple, les musaraignes).

Tableau 8 : changements dans le risque de disparition d'espèces sauvages du Canada, selon les résultats de la réévaluation après 10 ans par le COSEPAC en date de mai 2016 (toutes les espèces réévaluées) et en date de décembre 2013 (espèces inscrites seulement)

| En date de mai 2016, toutes les espèces réévaluées par le COSEPAC | Changement de statut en fonction de la réévaluation après 10 ans d'espèces inscrites et non-inscrites | | | |
|---|---|-------------------|--------------------|------------|
| | Risque plus élevé | Aucun changement | Risque moins élevé | Total |
| Disparue et disparue du pays | 1 | 29 | 0 | 30 |
| En voie de disparition | 45 | 127 | 1 | 173 |
| Menacée | 33 | 48 | 16 | 97 |
| Préoccupante | 7 | 74 | 30 | 111 |
| Non en péril | 0 | 11 | 25 | 36 |
| Total (espèces) | 86 (19 %) | 289 (65 %) | 72 (16 %) | 447 |
| Favaro et coll., en date de décembre 2013, espèces inscrites réévaluées par le COSEPAC | 115 (31 %) | 202 (55 %) | 52 (14 %) | 369 |

Source : [Changement de statut des espèces en péril](#)

4.9 Autres éléments à considérer

Constatations : Une conséquence négative involontaire de la LEP et du PEP est la possibilité de placer sur les communautés autochtones un fardeau difficile à porter en ce qui concerne le rétablissement des espèces en péril.

Des répondants clés ont fait remarquer que la difficulté de trouver l'équilibre entre la protection des espèces en péril sur le territoire des réserves et le développement économique et social des communautés autochtones est une lourde conséquence, quoiqu'involontaire, du PEP et de la LEP elle-même. Dans les cas de réserves situées dans des points chauds d'espèces en péril inscrites à la liste et qui relèvent de la LEP et d'autres lois fédérales (par exemple, la [Loi sur la gestion des terres des premières nations](#)), on s'attendrait potentiellement à ce que les communautés autochtones assument la responsabilité du rétablissement des espèces, aux dépens de la progression de leurs intérêts sociaux et économiques, particulièrement si les mesures de protection adoptées en vertu de la LEP ne sont pas mises en place simultanément sur ces réserves et sur les terres qui ne relèvent pas du gouvernement fédéral. Bien que les facteurs socio-économiques soient pris en compte par le gouverneur en conseil lors du processus d'inscription à la liste, l'information

concernant ce type d'impact sur des communautés autochtones particulières est souvent manquante.

5. Conclusions, recommandations et réponse de la direction

5.1 Conclusions

Durant la période d'évaluation, on a réalisé des progrès importants dans la mise en œuvre du PEP, notamment mise au point d'une série de politiques provisoires complémentaires à la LEP, l'établissement de ressources spéciales, une attention particulière à l'arrière de programmes de rétablissement et la protection, par les trois ministères compétents, des espèces en péril dans les aires protégées fédérales. Sur le plan opérationnel, les ministères compétents ont développé des gabarits et en ont augmenté l'utilisation aux fins des principaux résultats du programme. De plus, l'utilisation d'approches multi-espèces ou écosystémiques est largement appuyée.

Si les activités du programme contribuent davantage aux objectifs globaux de la LEP, un écart considérable persiste entre les ressources disponibles pour le programme et les exigences de la Loi. De plus, il continue d'être difficile de satisfaire aux exigences de la LEP dans le cadre du cycle des espèces en péril en raison de la charge de travail cumulative (parce que l'inscription d'une espèce à la LEP déclenche une cascade de produits livrables et de mesures à prendre) et des activités limitées qui ont été mises en place à ce jour pour protéger les espèces sur le territoire domanial et non domanial.

Pertinence

L'évaluation a permis de confirmer la nécessité de maintenir le programme afin de protéger la biodiversité, celle-ci étant, selon les recherches, essentielle à la durabilité globale de l'environnement, en plus d'avoir d'autres avantages sociaux et économiques. Le PEP, qui s'harmonise avec les priorités fédérales mentionnées dans les récents énoncés du gouvernement fédéral et les lettres de mandat des ministres, est responsable de la mise en œuvre des exigences de la LEP. Les espèces en péril sont un secteur de compétence partagée, mais le gouvernement fédéral est responsable des oiseaux migrateurs, des espèces aquatiques et de toutes les autres espèces terrestres inscrites se trouvant sur le territoire domanial. De plus, la Loi précise que les gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables de la protection de toutes les espèces inscrites qui se trouvent ailleurs que sur les terres fédérales. Si les lois provinciales et territoriales ne protègent pas efficacement les espèces ou les résidences, le gouvernement fédéral doit servir de « filet de sécurité » pour la protection de ces espèces. Les accords bilatéraux en place entre le gouvernement fédéral et certaines provinces protègent les espèces sur les terres non fédérales, mais cette protection est inégale à l'échelle du pays à cause d'un ensemble décousu de lois et de stratégies. Il semble y avoir un manque de coordination des travaux FPT par certains intervenants.

Efficacité

Les éléments de prestation du PEP sont généralement considérés comme étant en place, mais la mise en œuvre complète du programme et la conformité législative sont freinées par les ressources limitées. La gouvernance du programme semble être efficace, et le Comité des directeurs généraux

se charge de la gestion et de la supervision du programme. Il y a également des signes de collaboration au niveau opérationnel.

Selon une analyse des dépenses du programme, ECCC et le MPO ont complètement utilisé leur affectation budgétaire dans le cadre du programme. Des retards dans la dotation en personnel chargé de la gestion des terres fédérales protégées ont entraîné une sous-utilisation des fonds à l'APC. Les inefficacités passées relatives à la prestation sont en voie de résolution grâce à la simplification des documents de rétablissement et l'utilisation de gabarits et d'approches de consultation en ligne. Toutefois, durant la période d'évaluation, il a été établi que les litiges et l'obligation pour ECCC et le MPO de protéger des espèces au moyen de mesures de protection d'urgence ou de décrets laborieux ont des conséquences négatives sur la capacité du programme à répondre aux autres priorités régulières.

La collaboration et les consultations constituent des exigences importantes de la LEP. Un bon exemple de collaboration FPT, notamment à l'échelle des groupes de travail régionaux, est la collaboration en termes de recherche sur les espèces et d'efforts communs visant à accélérer la publication des plans de rétablissement par le biais du Comité FPT de rétablissement des espèces canadiennes en péril. Des tables rondes des ministres et des réunions FPT semestrielles ont eu lieu durant la période d'évaluation. Néanmoins, les intervenants continuent de demander une plus grande collaboration FPT, notamment pour encourager une protection sans faille des espèces sur les terres fédérales et non fédérales. De même, la mobilisation continue des peuples autochtones sera une priorité pour le programme au cours des prochaines années.

La conception du PEP convient à l'atteinte des résultats escomptés. Aucune autre approche importante n'a été proposée pour la conception globale du programme. Les approches multi-espèces et écosystémiques prises par le PEP reçoivent un grand soutien.

Le rendement du programme est mesuré grâce à différentes stratégies et modèles logiques pour chaque ministère compétent. Cette information est combinée aux rapports annuels sur la LEP.

Atteinte des résultats attendus

Durant la période d'évaluation, le rendement du PEP a été évalué par rapport aux résultats visés pour chacune des étapes suivantes.

- **Évaluation** : L'évaluation des espèces en péril repose sur un processus rigoureux qui est perçu comme bien pris en charge par les ministères compétents. Cependant, l'intégration des connaissances autochtones dans les évaluations d'espèces est inégale, et il manque un cadre ou un protocole adéquat afin qu'elle soit effectuée de manière plus prévisible et plus efficace.
- **Protection** : La protection de l'habitat essentiel d'espèces terrestres et, dans une moindre mesure, d'espèces aquatiques inscrites se fait dans les aires protégées fédérales. Cependant, sur d'autres terres fédérales, la protection de l'habitat essentiel (évaluations de la protection, déclarations ou décrets de protection) n'est respectée que dans une mesure limitée. Le gouvernement fédéral a pris des décrets de protection d'urgence pour deux espèces lorsque la

ministre d'Environnement et Changement climatique a conclu qu'il y avait une menace imminente à la survie ou au rétablissement de ces espèces. La Loi indique également que les accords de conservation sont un outil non réglementaire pouvant être utilisé à certaines conditions. Toutefois, à ce jour, l'utilisation de cet outil a été limitée.

- **Planification du rétablissement** : Des mesures ont été prises pour régler le problème de retards dans la mise au point de documents de planification du rétablissement à ECCC et au MPO grâce à des ressources et à une attention particulières. Réussir à remédier au problème de retards dans la planification du rétablissement créera une nouvelle pression sur la prochaine étape de la planification du rétablissement, soit la mise au point et la publication de plans d'action. Au cours de la période d'évaluation, des plans d'action ont été publiés par l'APC et dans une certaine mesure, par ECCC et le MPO. Un certain nombre de plans publiés comportent une approche multi-espèces ou écosystémique. Bien qu'il semble que les partenaires aient mieux compris les objectifs de la conservation des espèces grâce à la planification du rétablissement, il semble y avoir un manque de compréhension de la part de ceux et celles qui n'ont pas participé à la prestation du programme au niveau national.
- **Mise en œuvre** : Principalement, du financement sous forme de subventions et de contributions (S et C) est utilisé pour financer les activités de rétablissement des partenaires et des intervenants, bien que le financement du fonctionnement et de l'entretien (F et E) puisse également être utilisé. La capacité et la mise en œuvre des mesures de rétablissement ont augmenté; toutefois, les programmes de S et C sont considérés comme sous-financés. Dans certains cas, ils peuvent avoir besoin d'une plus grande flexibilité pour diriger les fonds afin de résoudre les problèmes de capacité et de mieux soutenir les approches multi-espèces ou écosystémiques.
- **Surveillance et évaluation** : Certains rapports sont requis dans le cadre des rapports annuels de la LEP, et des mécanismes de surveillance sont en place pour suivre et afficher publiquement les progrès réalisés sur l'état de conservation des espèces. Toutefois, les contraintes liées aux ressources ont une incidence négative sur la capacité de rendre compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre des programmes de rétablissement, des plans d'action et de la direction pour toutes les espèces inscrites ainsi que sur la capacité du programme à quantifier l'efficacité des mesures de rétablissement.

L'objectif final du PEP est le rétablissement des espèces. Il est toutefois reconnu que le processus visant à atteindre cet objectif à long terme peut prendre des décennies pour certaines espèces. Selon les évaluations du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), 10 ans après l'inscription, la plupart des espèces (65 %) conservent le même statut. Cependant, pour 16 % des espèces évaluées, il existe des preuves de progrès vers la réalisation des objectifs, et 6 % ne sont plus en péril.

Un résultat négatif imprévu du programme a été la difficulté d'établir un équilibre entre les infrastructures communautaires et les activités de développement économique d'une part, et les résultats de conservation sur les terres de réserve visées par la [Loi sur les Indiens](#) d'autre part. De plus, les réserves sont souvent considérées comme des « points chauds » pour les espèces en péril

et leur habitat. Il existe toutefois des possibilités de travailler en coopération et en collaboration en vertu de la LEP, y compris l'utilisation de l'article 11 sur les accords de conservation ou de l'article 10 sur les accords administratifs.

5.2 Recommandations et réponse de la direction

Compte tenu de la nature de la présente évaluation, qui était axée sur le PEP dans son ensemble, et des diverses responsabilités des trois ministères compétents, les recommandations reflètent des observations communes à tous ou à la plupart des partenaires fédéraux. Par conséquent, les recommandations sont formulées en termes généraux. Elles s'appliquent généralement aux trois ministères, mais les réponses de la direction précisent les mesures que chaque partenaire fédéral concerné peut prendre pour contribuer au mieux à l'application de chaque recommandation.

Les recommandations suivantes s'adressent à la SMA du Service canadien de la faune (ECCC), le SMA des Écosystèmes aquatiques (MPO) et le vice-président de l'Établissement et la conservation des aires protégées (APC). Ils sont d'accord avec la recommandation et ont mis au point une réponse de la direction qui les traite adéquatement.

Recommandation 1

Recommandation 1 : prendre des mesures pour éliminer les retards concernant les engagements de publier des plans d'action et d'accumuler des exigences de protection pour l'habitat essentiel des espèces fédérales et des espèces sur le territoire domaniale (article 58 de la LEP).

Le grand nombre de programmes de rétablissement mis au point au cours des six dernières années suggère un goulot d'étranglement potentiel accru quant à la mise au point de plans d'action connexes pour les espèces sur les terres fédérales et pour la protection juridique obligatoire de l'habitat essentiel des espèces fédérales partout et dans tous les habitats essentiels sur les terres fédérales. Entre avril 2011 et mars 2017, à ECCC et au MPO, plusieurs plans d'action finaux étaient en retard (pour 59 espèces et 30 espèces, respectivement), bien que beaucoup moins d'entre eux étaient encore en retard au 31 mars 2017. L'APC est responsable de l'achèvement des plans d'action pour les espèces présentes sur les terres administrées par l'Agence. L'Agence a adopté une approche multi-espèce par site, en accordant la priorité aux sites comptant plus de trois espèces en péril; les plans d'action pour les sites avec moins d'occurrences d'espèces restent en suspens. Pendant la même période, la protection de l'habitat essentiel sur d'autres territoires domaniaux était en retard pour 50 espèces à ECCC, 20 espèces au MPO et 30 espèces à l'APC. Le fait que les ministères compétents ont réussi à remédier aux retards liés aux programmes de rétablissement au cours de la période à l'étude a fourni des modèles qui pourraient aider à simplifier d'autres étapes du cycle de conservation, tout en continuant de maintenir des niveaux élevés de qualité et de consultation avec les intervenants. Dans certains cas, les programmes de rétablissement et les plans d'action écosystémiques et multi-espèces, ainsi que les leçons retenues de la simplification des processus, pourraient contribuer à la réduction des retards.

| Énoncé d'accord ou de désaccord | | |
|--|----------------------------|---|
| La sous-ministre adjointe (SMA) du Service canadien de la faune (ECCC), le SMA des Écosystèmes aquatiques (MPO) et le vice-président de l'Établissement et la conservation des aires protégées (APC) sont d'accord avec la recommandation. | | |
| Réponse de la direction | | |
| Les Ministères et l'Agence iront de l'avant avec la planification et la protection, conformément à l'orientation stratégique et aux priorités énoncées dans le programme La nature en héritage du Canada proposé dans le budget de 2018, notamment l'avancement des approches écosystémiques et multi-espèces pour les lieux, les espèces, les menaces et les secteurs prioritaires, le cas échéant. | | |
| Produits livrables | Calendrier | Partie responsable |
| ECCC, le MPO et l'APC cerneront les zones, les menaces et les espèces prioritaires et adopteront des approches écosystémiques et multi-espèces pour guider les efforts de mise en œuvre de la LEP, conformément à l'Initiative de patrimoine naturel. La mise au point de plans d'action reflétera ces priorités. | 1 ^{er} avril 2019 | SMA-SCF (ECCC), VP-ECAP (APC) et SMA-EA (MPO) |
| ECCC, en collaboration avec l'APC, mettra au point un plan visant à assurer la conformité aux obligations de protection de l'habitat essentiel des espèces terrestres sur les terres administrées par le gouvernement fédéral. | 1 ^{er} avril 2019 | SMA-SCF (ECCC) et VP-ECAP (APC) |
| En collaboration et en consultation avec les Premières Nations et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord, ECCC mettra au point une approche visant à obtenir des résultats en matière de conservation dans les réserves des Premières Nations, notamment en concluant des accords de coopération ou des ententes administratives qui, par exemple, pourraient reconnaître les régimes de gestion environnementale en vertu de la Loi sur la gestion des terres des premières nations . | 31 décembre 2019 | SMA-SCF (ECCC) |
| Afin d'appuyer le programme La nature en héritage, le MPO déterminera les priorités relatives aux espèces aquatiques en péril pour la mise en œuvre du rétablissement, et ce, en collaboration avec les intervenants et les peuples autochtones. | 1 ^{er} avril 2019 | SMA-EA (MPO) |

Recommandation 2

Recommandation 2 : chercher des moyens d'améliorer a) l'efficacité de la consultation et de la mobilisation des peuples autochtones quant à la conservation et à la protection des espèces en péril et b) l'intégration des connaissances autochtones disponibles dans l'évaluation des espèces et la planification du rétablissement.

Compte tenu de l'intérêt des peuples autochtones pour la conservation et la protection des espèces et de l'engagement du gouvernement fédéral à renouveler les relations de nation à nation, l'importance du partenariat avec les peuples autochtones quant à la conservation des espèces en péril continuera d'être déterminante. Bien qu'il y ait eu des exemples de collaboration productive avec les peuples autochtones sur la planification et la mise en œuvre du rétablissement, d'après l'évaluation, plusieurs secteurs restent à améliorer : des investissements pour accroître la capacité des peuples autochtones à participer efficacement tout au long du cycle de conservation des espèces en péril; la mise en place d'une stratégie ou d'un cadre pour une meilleure intégration des connaissances autochtones dans l'évaluation et le rétablissement des espèces (étant donné que le COSEPAC a recueilli ou mentionné les connaissances autochtones pour seulement 24 des 366 espèces évaluées); et le renforcement des capacités internes du programme et le soutien des exigences en matière de consultation et de coopération (y compris l'obligation constitutionnelle de consulter et de trouver des accommodements) à tous les stades du cycle de conservation des espèces en péril.

Énoncé d'accord ou de désaccord

La sous-ministre adjointe (SMA) du Service canadien de la faune (ECCC), le SMA des Écosystèmes aquatiques (MPO) et le vice-président de l'Établissement et la conservation des aires protégées (APC) sont d'accord avec la recommandation.

Réponse de la direction

Les Ministères et l'Agence reconnaissent la pertinence du renforcement des capacités internes et autochtones afin de mieux respecter les obligations de consultation et de coopération de la LEP tout au long du cycle du programme (évaluation, inscription, rétablissement, protection, délivrance de permis et établissement de rapports). Une partie importante de ce programme consiste à aider les peuples autochtones à acquérir la capacité de participer de façon significative à la mise en œuvre de la LEP. ECCC, en collaboration avec le MPO et l'APC, redoublera ses efforts à cet égard, comme il est énoncé dans le programme La nature en héritage. Beaucoup de sites de l'APC sont gérés avec des conseils de gestion coopérative autochtones. L'APC continuera de travailler en collaboration avec les représentants autochtones sur la gestion des espèces en péril dans les lieux patrimoniaux protégés. L'APC tient également régulièrement des consultations sur les plans d'action multi-espèces et continuera cette pratique exemplaire. Le MPO augmentera le nombre de programmes actuels liés aux partenariats autochtones en matière de conservation des espèces en investissant davantage dans le renforcement des capacités. Le MPO facilitera également la participation des groupes autochtones aux efforts de mise en œuvre du rétablissement dans les régions prioritaires, pour les espèces prioritaires et pour les menaces prioritaires. ECCC dirigera la collaboration avec le Conseil autochtone national sur les espèces en

péril (CANEP) récemment reconstitué, ainsi qu'avec les comités bilatéraux en place ou à créer avec chacune des trois organisations autochtones nationales, pour veiller à ce que les initiatives correspondent aux besoins et aux intérêts des communautés autochtones. Un objectif clé consistera à assurer que les espèces en péril sont protégées sur les terres autochtones considérées comme des terres fédérales en vertu de la LEP, y compris les accords autogérés lorsque les Premières Nations sont d'accord.

La conservation et le rétablissement des espèces en péril dépendent de meilleures connaissances scientifiques, des connaissances traditionnelles et locales et de l'information sur les espèces lorsque l'état des espèces est évalué et que les plans de rétablissement et d'action d'une espèce sont formulés. Le COSEPAC, par l'entremise du Sous-comité des connaissances traditionnelles autochtones, prépare des plans de travail annuels qui définissent les priorités en lien à la collecte des connaissances autochtones. Les Ministères et l'Agence travailleront avec les peuples autochtones pour discuter de la façon dont les connaissances autochtones peuvent être mieux intégrées dans tous les processus en vertu de la LEP.

| Produits livrables | Calendrier | Partie responsable |
|---|---------------|--------------------|
| Le CANEP a été rétabli et les réunions ont repris. | Décembre 2018 | SMA-SCF (ECCC) |
| En s'inspirant du modèle du Comité consultatif des Premières Nations sur les espèces en péril (CCPNEP), d'autres comités bilatéraux pourront être mis sur pied avec les organisations autochtones nationales, au besoin. | 31 mars 2019 | SMA-SCF (ECCC) |
| Des lignes directrices et des outils pour le personnel du SCF qui décrivent une approche uniforme à l'échelle nationale pour respecter les obligations de consultation et d'engagement de la LEP de manière plus efficace, et ce, avec les ressources disponibles et conformément aux priorités du programme La nature en héritage. | Mars 2020 | SMA-SCF (ECCC) |

Recommandation 3

Recommandation 3 : préciser et communiquer aux intervenants le rôle et l'utilisation d'outils non réglementaires pour soutenir les résultats de conservation pour les espèces en péril, y compris les besoins en ressources connexes.

Il existe des outils non réglementaires potentiels (par exemple, les accords de conservation mentionnés dans la LEP ou d'autres solutions de rechange comme les plans de gestion de l'utilisation des terres et les mécanismes de certification) qui pourraient contribuer aux résultats de conservation pour les espèces. À ce jour, ces instruments ont été difficiles à négocier, bien qu'il y ait un intérêt important parmi les partenaires et les intervenants. Ces outils, s'ils sont appropriés et dotés de ressources, pourraient constituer des solutions de rechange efficaces et incitatives aux protections réglementaires qui sont plus facilement adaptées aux besoins de l'espèce dans une situation donnée.

Énoncé d'accord ou de désaccord

La sous-ministre adjointe (SMA) du Service canadien de la faune (SCEA), le SMA des Écosystèmes aquatiques (MPO) et le vice-président de l'Établissement et la conservation des aires protégées (APC) sont d'accord avec la recommandation.

Réponse de la direction

Les Ministères et l'Agence reconnaissent que les outils non réglementaires offrent des possibilités de générer des résultats en matière de conservation. Les accords et les initiatives de financement de l'intendance sont utilisés depuis de nombreuses années par les organisations et les propriétaires fonciers pour la conservation et le rétablissement des espèces en péril. À ce jour, ECCC a signé plus de 40 accords de conservation en vertu de l'article 11 avec des Premières Nations ou des producteurs agricoles. ECCC examinera les leçons retenues de ces accords au fur et à mesure que d'autres accords sont mis de l'avant. En outre, des énoncés de politique et des documents d'orientation seront mis au point pour guider la prise de décision et la mise en œuvre d'approches liées à l'utilisation de programmes de certification, de codes de pratique et d'autres mesures de remplacement pour atteindre les résultats de conservation. Le MPO continuera d'utiliser des outils non réglementaires pour faire progresser les objectifs de conservation et de rétablissement.

Les progrès réalisés quant à la mise au point d'accords supplémentaires à des fins précises dépendent de la disponibilité de financement approprié. À cet égard, le budget de 2018 soulignait l'engagement du gouvernement à l'égard du Fonds de la nature, qui soutient des partenariats avec des entreprises, des organismes sans but lucratif, des provinces, des territoires et d'autres partenaires. Parmi ses objectifs, le Fonds permettra d'acquérir des terres privées, de protéger les espèces en péril et leur habitat essentiel sur d'autres terres non fédérales et de renforcer les capacités des Autochtones à conserver les terres et les espèces.

| Produits livrables | Calendrier | Partie responsable |
|--|-------------------|---------------------------------|
| Établir un plan de mise en œuvre pour le Fonds de la nature, lequel vise à produire des résultats en matière de conservation grâce à des mesures | Mars 2019 | SMA-SCF (ECCC) et VP-ECAP (APC) |

| | | |
|---|--------------|--------------|
| d'intendance axées sur les lieux, les espèces et les menaces prioritaires. | | |
| Le MPO évaluera les pratiques exemplaires et les approches stratégiques afin de déterminer l'applicabilité dans le contexte des espèces aquatiques. | 31 mars 2019 | SMA-EA (MPO) |

Recommandation 4

Recommandation 4 : s'attaquer aux problèmes en matière de capacité pour aider le Programme sur les espèces en péril à respecter ses exigences législatives.

Les constatations de l'évaluation montrent que les contraintes liées aux ressources ont une incidence négative sur la capacité du Programme sur les espèces en péril à respecter les exigences prévues par la Loi et à progresser vers l'atteinte des résultats attendus. Même si les ressources du programme sont demeurées stables au cours de la dernière décennie, le nombre total d'espèces inscrites est passé de 425 pendant l'AF 2007 à 2008 à 526 en 2016 à 2017 et continuera de croître, ce qui complique la capacité du programme à se conformer aux exigences législatives et à répondre aux litiges connexes. De plus, la nécessité de soutenir la consultation et la collaboration avec les peuples autochtones d'une manière compatible avec le mandat de réconciliation et de renouvellement de la relation de nation à nation du gouvernement fédéral impose des pressions supplémentaires sur les ressources. À la lumière de ces défis, les Ministères et l'Agence doivent prendre des mesures pour assurer que les ressources sont utilisées de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible pour régler les problèmes de capacité.

Énoncé d'accord ou de désaccord

La sous-ministre adjointe (SMA) du Service canadien de la faune (SCEA), le SMA des Écosystèmes aquatiques (MPO) et le vice-président de l'Établissement et la conservation des aires protégées (APC) sont d'accord avec la recommandation.

Réponse de la direction

Le 27 février 2018, le gouvernement du Canada a annoncé un financement de 1,3 milliard de dollars sur cinq ans pour soutenir la biodiversité du Canada et protéger les espèces en péril. Des plans de mise en œuvre seront mis au point pour veiller à ce que les problèmes de capacité soient traités dans la mesure du possible, en mettant particulièrement l'accent sur l'obtention de résultats de conservation relatifs aux zones, aux menaces et aux espèces prioritaires. Des capacités supplémentaires seront également investies dans les fonctions de base requises pour maintenir la conformité aux exigences législatives et réglementaires, notamment pour soutenir la consultation et la coopération avec les peuples autochtones.

| Produit livrable | Calendrier | Partie responsable |
|--|------------|---|
| Des plans de mise en œuvre établis pour le budget de 2018, y compris des plans de prestation relatifs aux résultats de la LEP, en fonction de l'approche stratégique énoncée dans le programme La nature en héritage et axés sur les lieux, les espèces et les menaces prioritaires. | Mars 2019 | SMA-SCF (ECCC), VP-ECAP (APC) et SMA-EA (MPO) |

Annexe A : description du programme

Au Canada, plus de 520 espèces végétales et animales sont inscrites à la liste de la [Loi sur les espèces en péril](#) (LEP). Les plantes, les animaux et les microorganismes sont essentiels aux processus naturels qui maintiennent l'atmosphère, le climat, les paysages et l'eau de la Terre en équilibre. Ils aident à assurer notre santé et notre prospérité économique pour le présent et l'avenir. Le gouvernement du Canada a adopté la LEP justement pour protéger les espèces en voie de disparition et les espèces menacées.

Contexte législatif

En 1992, le Canada est devenu signataire de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, dans le cadre de laquelle le gouvernement fédéral s'est engagé à assurer « la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques [...] »³³. Au Canada, les efforts concertés visant la conservation des espèces en péril ont débuté en 1996 avec l'adoption de l'Accord pour la protection des espèces en péril conclu entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, qui avait pour objet d'empêcher que les activités humaines ne causent la disparition³⁴ d'espèces du Canada.

La [Loi sur les espèces en péril](#), adoptée en 2002 et entrée pleinement en vigueur en 2004, procure une protection juridique aux espèces inscrites et à leur habitat essentiel. La LEP vise à prévenir la disparition au pays ou de la planète des espèces, sous-espèces et populations distinctes indigènes du Canada, à permettre le rétablissement des espèces en voie de disparition ou menacées, et à favoriser la gestion des espèces préoccupantes pour éviter qu'elles ne deviennent des espèces en voie de disparition ou menacées. Même si la Loi concerne toutes les espèces sauvages inscrites, les principaux domaines de compétence et de responsabilité fédérales comprennent les oiseaux migrateurs protégés en vertu de la [Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs](#), les espèces aquatiques, quel que soit l'endroit où elles se trouvent, ainsi que toutes les autres espèces présentes sur les terres fédérales et non fédérales.³⁵

La LEP prévoit un processus pour mener des évaluations scientifiques de la situation des espèces sauvages prises individuellement et un mécanisme pour l'inscription des espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées (DPVDM) ou préoccupantes. Elle comprend également des

³³ [Convention des Nations Unies sur la diversité biologique. Article premier : Objectifs](#). 1992.

³⁴ Les espèces en péril sont classées dans l'une des cinq catégories suivantes : « disparue » (espèce sauvage qui n'existe plus), « 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), « en voie de disparition » (espèce sauvage qui, de façon imminente, risque de disparaître du pays ou de la planète), « 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) et « 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 signalées à son égard).

³⁵ Les terres fédérales comprennent notamment les aires protégées fédérales (comme les parcs nationaux, les réserves nationales de faune, certains refuges d'oiseaux migrateurs, etc.), les pâturages de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, les terres de réserve des Premières Nations et les zones d'entraînement militaire.

dispositions relatives à la protection, au rétablissement et à la gestion des espèces inscrites et de leur habitat essentiel.

Les provinces et les territoires sont responsables d'assurer la protection efficace des espèces inscrites autres que les espèces aquatiques, les oiseaux migrateurs et les espèces présentes sur les terres fédérales. Si une province ou un territoire n'assure pas la protection efficace d'une espèce, le gouverneur en conseil peut décréter, sur recommandation de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique, l'application des interdictions générales de la LEP pour l'espèce concernée dans la province ou le territoire en cause. Ces interdictions comprennent celles prévues à l'article 61 (destruction de l'habitat essentiel) ainsi qu'aux articles 32 et 33 de la LEP, selon lesquels il est interdit :

- de tuer un individu d'une espèce sauvage inscrite comme espèce disparue du pays, en voie de disparition ou menacée, de lui nuire, de le harceler, de le capturer ou de le prendre;
- de posséder, de collectionner, d'acheter, de vendre ou d'échanger un individu – notamment partie d'un individu ou produit qui en provient – d'une espèce sauvage inscrite comme espèce disparue du pays, en voie de disparition ou menacée;
- d'endommager ou de détruire la résidence d'un ou de plusieurs individus soit d'une espèce sauvage inscrite comme espèce en voie de disparition ou menacée, soit d'une espèce sauvage inscrite comme espèce disparue du pays dont un programme de rétablissement a recommandé la réinsertion à l'état sauvage au Canada.

Aperçu du programme

La mise en œuvre de la LEP dans le cadre du Programme sur les espèces en péril (PEP) est la responsabilité partagée d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), de Pêches et Océans Canada (MPO) et de l'Agence Parcs Canada (APC), appelés collectivement les « ministères compétents ».

Les responsabilités de chaque ministère compétent sont les suivantes :

- ECCC est le principal responsable de l'administration de la LEP en plus d'être responsable de toutes les espèces terrestres en péril sur les terres fédérales (à l'exception de celles se trouvant sur les terres administrées par l'APC) et non fédérales, ainsi que de la protection des oiseaux migrateurs dans l'ensemble du territoire canadien.
- Le MPO est responsable des espèces aquatiques en péril dans l'ensemble du territoire canadien (sauf quand des individus d'une espèce se trouvent dans des eaux administrées par l'APC).
- L'APC est responsable des espèces qui sont présentes sur les terres fédérales (ce qui comprend les eaux intérieures et la mer territoriale du Canada) qui sont administrées par l'Agence (parcs nationaux, réserves à vocation de parc, lieux historiques nationaux, aires marines nationales de conservation, ainsi que d'autres lieux patrimoniaux protégés définis aux termes de la [Loi sur l'Agence Parcs Canada](#)).

Gouvernance et gestion

Structures de gouvernance générales

La ministre de l'Environnement et du Changement climatique assume la responsabilité générale de l'administration de la LEP, en collaboration avec le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, ainsi que le ministre responsable de l'Agence Parcs Canada (actuellement la ministre de l'Environnement et du Changement climatique). Les structures de coordination fédérales comprennent :

- Le Comité des sous-ministres adjoints (SMA), composé d'un représentant officiel de chaque ministère compétent, qui assume la responsabilité de la gestion générale de la mise en œuvre de la LEP.
- Le Comité des opérations des directeurs généraux (DG), composé de DG provenant des ministères compétents, est présidé par la sous-ministre adjointe du Service canadien de la faune d'ECCC. Ce comité prend des décisions concernant des questions opérationnelles et donne des conseils sur l'orientation du programme au Comité des sous-ministres adjoints.

En plus de ces comités horizontaux, les ministères compétents mettent sur pied des comités de coordination de directeurs et des groupes de travail à l'interne, au besoin. Il y a aussi dans les régions beaucoup de personnel de terrain qui appuie le PEP au sein de chaque ministère compétent. Ces employés sont responsables de mener nombre des mesures de rétablissement, notamment la mobilisation auprès de partenaires locaux, de communautés autochtones et d'intervenants. Le personnel régional joue aussi un rôle de chef de file dans l'inscription des espèces à la LEP et participe à ce processus à titre de conseiller.

Structures de soutien et de consultation

En plus des structures de gouvernance internes, plusieurs groupes jouent un rôle consultatif ou de soutien dans l'administration de la LEP. Même s'il n'était pas actif durant la période couverte par la présente évaluation, le Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril (CCCEP)³⁶ a pour rôle d'exercer un leadership national pour la protection des espèces en péril. Il doit notamment diriger d'une façon générale les activités du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada relatives à la mise au point, la coordination et la mise en œuvre des mesures de rétablissement.

Il existe trois comités consultatifs qui peuvent orienter la mise en œuvre de la Loi.

- Le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), organe indépendant désigné dans la LEP, détermine la situation, à l'échelle nationale, des espèces, des sous-espèces, des variétés ou d'autres unités désignables sauvages du Canada que l'on croit menacées de disparition de la planète ou du pays. Le COSEPAC a recours à un processus axé

³⁶ Le Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril (CCCEP) a été créé aux termes de l'Accord pour la protection des espèces en péril au Canada. Ce conseil est formé de ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des espèces sauvages.

sur les connaissances scientifiques, autochtones et des collectivités pour évaluer les espèces sauvages en péril.

- Le Conseil autochtone national sur les espèces en péril (CANEP), organe créé en vertu de l'article 8.1 de la LEP, est formé de représentants des peuples autochtones du Canada. Son mandat est de conseiller la ministre de l'Environnement et du Changement climatique sur l'administration de la Loi et de formuler des conseils et des recommandations à l'intention du Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril (CCCEP).
- Le Comité consultatif sur les espèces en péril (CCEP), organe consultatif informel constitué en vertu du paragraphe 9(1) de la LEP, donne des conseils aux responsables gouvernementaux sur la mise en œuvre de la LEP. Ce comité est formé de 30 membres choisis au sein d'organismes non gouvernementaux, de l'industrie et d'autres parties.

Même si elles ne sont pas désignées dans la LEP, des réunions de ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux sur la conservation, les espèces sauvages et la biodiversité ont lieu périodiquement pour permettre une planification conjointe de l'intendance et de la protection des espèces en péril.

Activités du programme

Le PEP comprend une variété d'activités interreliées qui appuient la mise en œuvre de la LEP.

Évaluation

Le COSEPAC évalue le statut de conservation national des espèces sauvages en se fondant sur les meilleures connaissances accessibles scientifiques, autochtones et des collectivités. Les ministères compétents appuient le processus d'évaluation qui détermine si une espèce est présentement en péril ou est en voie de le devenir. Ils sont aussi responsables de fournir des renseignements sur la surveillance et l'évaluation des espèces pour appuyer ce processus d'évaluation. De plus, ECCC est responsable de fournir des services de secrétariat au comité. Le COSEPAC détermine si une espèce est disparue du pays, en voie de disparition, menacée, préoccupante ou non en péril. Dans les 90 jours suivant la réception de l'évaluation du COSEPAC, la LEP exige que la ministre de l'Environnement et du Changement climatique mette dans le Registre public des espèces en péril une déclaration énonçant comment les ministères compétents se proposent de réagir à l'évaluation et, dans la mesure du possible, selon quel échancier. Conformément à la LEP, après une période de consultation et d'analyse, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique envoie l'évaluation ainsi que sa recommandation au gouverneur en conseil, qui peut confirmer l'évaluation et inscrire l'espèce à l'annexe 1 de la LEP, décider de ne pas inscrire l'espèce sur cette liste ou renvoyer la question au COSEPAC pour renseignements supplémentaires ou pour réexamen (article 27).³⁷

³⁷ La Loi établit l'annexe 1 en tant que liste officielle des espèces sauvages en péril qui bénéficient d'une protection juridique en vertu de la LEP. La liste classe ces espèces dans les catégories suivantes : disparue, en voie de disparition, menacée ou préoccupante.

Protection

Habituellement, la protection d'une espèce en vertu de la LEP commence lorsque l'espèce est ajoutée à l'annexe 1 de la Loi. Dès lors, des interdictions automatiques prennent effet afin de protéger les individus et leurs résidences dans le cas des espèces aquatiques inscrites, des oiseaux migrateurs sur l'ensemble du territoire canadien et des espèces terrestres³⁸ inscrites (seulement celles ayant un statut DPVDM) présentes sur les terres fédérales. Les provinces et les territoires ont la responsabilité principale de la protection des espèces inscrites autres que les espèces aquatiques et les oiseaux migrateurs, ainsi que de leur habitat essentiel désigné, sur les terres provinciales, territoriales et privées. Cependant, si les lois d'une province ou d'un territoire ne permettent pas de protéger efficacement une espèce terrestre inscrite, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique est tenue par la LEP de recommander que le gouverneur en conseil prenne un décret pour assurer la protection de l'espèce³⁹.

La LEP confère aussi le pouvoir de protéger l'habitat essentiel, c'est-à-dire 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. La LEP fournit aux ministères compétents plusieurs outils permettant d'établir la protection juridique de l'habitat essentiel. Les outils suivants peuvent être utilisés seuls ou en combinaison selon le type d'espèce (aquatique, terrestre, oiseau migrateur) et l'emplacement de l'habitat essentiel (dans des aires protégées fédérales, sur d'autres terres fédérales, ou sur des terres non fédérales) :

- la publication dans la Partie I de la Gazette du Canada d'une description de l'habitat essentiel qui se trouve dans les terres précisées à l'article 58 (paragraphe 2 et 3) de la LEP⁴⁰;
- la publication dans la Partie II de la Gazette du Canada d'un arrêté visant la protection de l'habitat essentiel en vertu des articles 58 (paragraphe 4 et 5), 59 (paragraphe 1 et 2) ou 61 (paragraphe 4) de la LEP;
- la publication dans la Partie II de la Gazette du Canada d'un décret d'urgence visant la protection d'habitat en vertu de l'article 80 de la LEP;
- la publication dans le Registre public des espèces en péril d'un énoncé visant la protection de l'habitat reposant sur des dispositions de la LEP ou des mesures en relevant (comme

³⁸ Par « espèce terrestre », on entend les espèces sauvages qui sont des oiseaux migrateurs protégés par la [Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs](#) (LCOM), ainsi que toutes les espèces gérées par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Ces dernières englobent les oiseaux qui ne sont pas protégés par la LCOM, des mammifères, des reptiles, des amphibiens, des mollusques terrestres, des végétaux et des insectes. Source : ECCC. [Espèces terrestres en péril : politique d'inscription proposée](#). 2016.

³⁹ Canada. ECCC. [Loi sur les espèces en péril – Rapport annuel de 2015](#). Consulté en septembre 2017.

⁴⁰ Un parc national du Canada dénommé et décrit à l'annexe 1 de la [Loi sur les parcs nationaux du Canada](#) (administrée par l'APC), le parc urbain national de la Rouge, créé par la [Loi sur le parc urbain national de la Rouge](#) (administrée par l'APC), une zone de protection marine sous le régime de la [Loi sur les océans](#) (administrée par le MPO), un refuge d'oiseaux migrateurs sous le régime de la [Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs](#) (administrée par ECCC) ou une réserve nationale de la faune sous le régime de la [Loi sur les espèces sauvages du Canada](#) (administrée par ECCC). Cependant, veuillez prendre note que le MPO publie des déclarations concernant les espèces aquatiques présentes dans des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs puisque les espèces aquatiques qui y sont présentes relèvent du MPO.

des règlements pris en vertu des articles 53 ou 59, un décret visant des terres non fédérales pris en vertu de l'article 61, ou des accords pris en vertu de l'article 11 de la LEP), ou sur toute autre loi fédérale.

L'habitat essentiel peut aussi être protégé au moyen de lois provinciales (sur les territoires non domaniaux) ou de mesures d'intendance (par exemple sur des terres privées).

Planification du rétablissement

Les exigences relatives à la planification du rétablissement commencent dès l'inscription d'une espèce à l'annexe 1 de la LEP. Un programme de rétablissement et un ou plusieurs plans d'action sont requis pour les espèces DPVDM et un plan de gestion est requis pour les espèces préoccupantes. La désignation de l'habitat essentiel fait partie de l'étape de planification du rétablissement. Si l'habitat essentiel n'est pas désigné ou s'il n'est désigné qu'en partie dans un programme de rétablissement, il doit alors être désigné dans un plan d'action. Les ministères compétents doivent publier un programme de rétablissement ou un plan de gestion en respectant les délais prévus par la Loi (entre un et trois ans), selon le moment où l'espèce a été inscrite à l'annexe 1 de la LEP et le statut de l'espèce inscrite. Le calendrier pour compléter les plans d'action peut varier et est établi dans le programme de rétablissement de l'espèce.

Tableau 9 : calendrier des documents concernant les espèces ajoutées à la liste des espèces sauvages en péril (annexe 1) après le 5 juin 2003

| Document | Définition | Calendrier |
|--|---|---|
| Programme de rétablissement pour les espèces en voie de disparition | Fixe les buts, les objectifs et les approches pour le rétablissement des espèces en voie de disparition | Dans un délai d'un an, aux termes de la LEP |
| Programme de rétablissement pour les espèces menacées ou disparues du pays | Fixe les buts, les objectifs et les approches pour le rétablissement des espèces menacées ou disparues du pays | Dans un délai de deux ans, aux termes de la LEP |
| Plan de gestion pour les espèces préoccupantes | Comprend des mesures visant la conservation des espèces préoccupantes et de leur habitat | Dans un délai de trois ans, aux termes de la LEP |
| Plan d'action | Détermine les mesures à prendre pour la mise en œuvre du programme de rétablissement pour les espèces menacées, en voie de disparition et disparues du pays | Tel qu'établi dans le programme de rétablissement |

Mise en œuvre

L'étape de mise en œuvre est celle où les mesures prioritaires établies dans le programme de rétablissement, le plan de gestion et le plan d'action sont appliquées afin d'améliorer le statut de conservation de l'espèce. La mise en œuvre des mesures peut être effectuée par les ministères compétents lorsque les mesures relèvent de leur compétence. Par exemple, l'APC est responsable

de la mise en œuvre des mesures prioritaires sur ses territoires et le MPO est responsable de la mise en œuvre des mesures prioritaires et des mesures de conservation qui touchent les espèces aquatiques. Le PEP, ainsi que d'autres ressources ministérielles, est utilisé pour appuyer directement ou indirectement la mise en œuvre, souvent conjointement avec d'autres instances responsables, des propriétaires fonciers et d'autres partenaires et intervenants, dans la mesure du possible.

Pour appuyer la mise en œuvre, le PEP comprend aussi quatre programmes de financement qui permettent à des personnes, à des collectivités, à des peuples autochtones et à d'autres ministères fédéraux du pays de participer à des mesures d'intendance. Il s'agit de trois programmes de subventions et de contributions (S et C), soit le Programme d'intendance de l'habitat (PIH), le Fonds autochtone pour les espèces en péril (FAEP) et le Partenariat relatif aux espèces en péril présentes sur les terres agricoles (PEPTA), ainsi que d'un programme interministériel, le Fonds interministériel pour le rétablissement (FIR), qui utilise des protocoles d'entente (PE) pour transférer des fonds de fonctionnement et d'entretien (F et E) d'un ministère à un autre.

Surveillance et évaluation

L'étape de surveillance est entreprise afin de faire un compte rendu de la mise en œuvre globale de la LEP, d'évaluer les changements des statuts de conservation des espèces et de faire un suivi des buts et objectifs en matière de conservation des espèces. Parmi les exigences de la Loi en matière de rapport et d'examen, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique doit organiser, au moins tous les deux ans, une table ronde réunissant des personnes concernées par les questions de protection des espèces sauvages en péril au Canada. Finalement, des évaluations portant sur la mise en œuvre de la Loi et les activités qui s'y rapportent sont effectuées afin de vérifier si les engagements ont été respectés.

Partenaires et intervenants

La LEP reconnaît l'importance de collaborer avec des personnes qui ont un intérêt pour les espèces en péril et qui participent à une ou plusieurs des étapes de conservation. La participation de partenaires fait partie intégrante de la LEP. Il s'agit de partenaires comme des autorités autochtones, des collectivités, des groupes, des conseils de gestion des ressources fauniques et des centres de données sur la conservation NatureServe. Parmi les autres partenaires, on compte d'autres ministères ou organismes fédéraux responsables de terres fédérales qui sont assujettis à la LEP, ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux responsables de beaucoup d'espèces inscrites dont la répartition s'étend sur des terres provinciales, territoriales et privées.

Des partenaires et des intervenants participent tout au long du cycle de conservation. Les ministères compétents consultent les partenaires, les peuples autochtones et les intervenants directement concernés dans le cadre des activités relatives à l'inscription et à la protection des espèces en péril, dans le cadre de la planification du rétablissement et des activités associées, ainsi qu'en appui aux activités d'intendance. Les ministères compétents consultent également les partenaires et les intervenants de manière plus informelle pendant d'autres étapes comme la mise

en œuvre, la surveillance et l'évaluation. En outre, selon les exigences de la LEP (article 72), le Registre public des espèces en péril doit être tenu à jour par les ministères compétents afin de faciliter l'accès aux documents relatifs aux questions relevant de la Loi. La participation et la collaboration des intendants sont essentielles à l'obtention des résultats attendus à l'égard des espèces en péril. Les partenaires et les intervenants sont, entre autres :

- des citoyennes et citoyens canadiens;
- des propriétaires fonciers et des détenteurs de droits;
- des gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux;
- des industries primaires, comme pêches, exploitation forestière, agriculture, exploitation minière, exploitation pétrolière et gazière et hydroélectricité, et d'autres industries, des entreprises et des associations;
- des organisations non gouvernementales de l'environnement;
- des musées (pour fournir de l'information et éduquer le public);
- des zoos (pour aider à la réalisation de travaux de rétablissement);
- des universités.

Ressources du programme

Le tableau 10 présente un résumé des dépenses relatives au PEP pour la période allant de l'AF 2011 à 2012 à l'AF 2011-2012 à 2015-2016, par ministère compétent.

La répartition approximative des ressources au sein des trois ministères est la suivante :

- ECCC : 60 %
- MPO : 27 %
- APC : 13 %

Tableau 10 : dépenses liées au Programme des espèces en péril, AF 2011 à 2012 à AF 2015 à 2016

| Postes budgétaires | AF 2011 à 2012 | AF 2012 à 2013 | AF 2013 à 2014 | AF 2014 à 2015 | AF 2015 à 2016 | Total AF 2011 à 2012 à AF 2015 à 2016 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------------------------|
| Environnement et Changement climatique Canada | | | | | | |
| F et E | 11 846 086 \$ | 10 309 211 \$ | 10 787 474 \$ | 11 351 218 \$ | 10 480 016 \$ | 54 774 005 \$ |
| Salaire* | 19 926 574 \$ | 21 779 012 \$ | 23 995 276 \$ | 25 459 272 \$ | 26 953 222 \$ | 118 113 356 \$ |
| Immobilisations | 985 543 \$ | 464 606 \$ | 53 138 \$ | 83 392 \$ | 480 477 \$ | 2 067 156 \$ |
| S et C** | 17 296 469 \$ | 14 883 696 \$ | 17 491 661 \$ | 21 018 359 \$ | 22 722 329 \$ | 93 412 514 \$ |
| Sous-total | 50 054 672 \$ | 47 436 525 \$ | 52 327 549 \$ | 57 912 241 \$ | 60 636 044 \$ | 268 367 031 \$ |
| Pêches et Océans Canada | | | | | | |
| F et E | 9 252 641 \$ | 7 080 969 \$ | 7 086 954 \$ | 6 100 345 \$ | 7 425 793 \$ | 36 946 702 \$ |
| Salaire* | 16 358 889 \$ | 15 267 614 \$ | 15 288 576 \$ | 14 289 086 \$ | 13 834 874 \$ | 75 039 039 \$ |
| Immobilisations | 0 \$ | 0 \$ | 0 \$ | 0 \$ | 49 932 \$ | 49 932 \$ |
| S et C** | 1 044 825 \$ | 1 186 598 \$ | 1 071 146 \$ | 1 617 937 \$ | 1 573 602 \$ | 6 494 108 \$ |
| Sous-total | 26 656 355 \$ | 23 535 181 \$ | 23 446 676 \$ | 22 007 368 \$ | 22 884 201 \$ | 118 529 781 \$ |
| Agence Parcs Canada | | | | | | |
| F et E | 10 211 562 \$ | 6 787 023 \$ | 8 500 651 \$ | 7 224 719 \$ | 8 144 208 \$ | 40 868 163 \$ |
| Salaire* | 3 276 728 \$ | 3 058 489 \$ | 3 149 928 \$ | 3 367 468 \$ | 3 546 364 \$ | 16 398 977 \$ |
| Sous-total | 13 488 290 \$ | 9 845 512 \$ | 11 650 579 \$ | 10 592 187 \$ | 11 690 572 \$ | 57 267 140 \$ |
| Total | 90 199 317 \$ | 80 817 218 \$ | 87 424 804 \$ | 90 511 796 \$ | 95 210 817 \$ | 444 163 952 \$ |

Source : Les données proviennent du système financier de chaque ministère compétent. Le tableau exclut les dépenses pour les services de soutien ministériels (8 898 959 \$) et le coût des locaux de Services publics et Approvisionnement Canada (9 777 792 \$).

* Les données relatives au salaire comprennent les dépenses liées au régime d'avantages sociaux des employés.

** Une partie des fonds de S et C a été transférée d'ECCC au MPO. Les données présentées dans le tableau reflètent ce changement.

Résultats attendus

Le modèle logique horizontal du PEP, présenté à l'[annexe B](#), associe les résultats et les activités du programme à ses résultats directs, intermédiaires et finaux attendus. Aux fins de la présente évaluation, on a évalué le rendement du programme au regard d'un ensemble simplifié d'énoncés de résultats thématiques, qui représente une combinaison de résultats immédiats et intermédiaires. Cet ensemble d'énoncés a été conçu par le Comité d'évaluation horizontale. Un tableau comparant les résultats du programme tirés du modèle logique horizontal aux énoncés de résultats thématiques utilisés dans l'évaluation est également présenté à l'[annexe B](#).

Annexe B : résultats attendus du Programme des espèces en péril

Le PEP possède un modèle logique, présenté ci-dessous, qui établit les résultats attendus du programme. Toutefois, aux fins de la présente évaluation, le Comité d'évaluation horizontale a préparé un ensemble simplifié de résultats thématiques attendus (voir le tableau 11).

| Étape du cycle de conservation | Activités | Produits livrables | Résultats immédiats (Partenaires du PEP et peuples autochtones) | Résultats intermédiaires (intervenants du PEP) | Résultat final |
|--------------------------------|---|---|--|---|---|
| Évaluation | COSEPAC (organisme indépendant) <ul style="list-style-type: none"> Évaluer la situation relative à la conservation des espèces sauvages selon la meilleure information biologique accessible, les CTA et les connaissances des collectivités | <ul style="list-style-type: none"> Rapports d'étape du COSEPAC | <ul style="list-style-type: none"> Participation active des partenaires et des peuples autochtones aux activités d'évaluation et de protection des espèces en péril Détermination des priorités concernant les espèces en péril par le biais d'un système coordonné de détection précoce fondé sur la science, les CTA et le classement des risques pesant sur les espèces | <ul style="list-style-type: none"> Participation active et appui des intervenants dans la mise au point d'activités d'évaluation et de protection des espèces en péril | Conservier et protéger les espèces en péril au Canada |
| | Ministères compétents <ul style="list-style-type: none"> Fournir des services professionnels, techniques et de secrétariat au COSEPAC (ECCC) Faire le suivi sur la situation des espèces sauvages Établir et mettre à jour des politiques et lignes directrices fédérales sur l'évaluation des espèces en | <ul style="list-style-type: none"> Soutien administratif au COSEPAC Rapport sur la situation générale des espèces Politiques et lignes directrices fédérales sur l'évaluation des espèces en péril | <ul style="list-style-type: none"> Les cadres législatifs protègent collectivement les espèces en péril, les résidences et l'habitat essentiel | <ul style="list-style-type: none"> L'habitat essentiel est protégé | |

| Étape du cycle de conservation | Activités | Produits livrables | Résultats immédiats (Partenaires du PEP et peuples autochtones) | Résultats intermédiaires (intervenants du PEP) | Résultat final |
|--------------------------------|---|---|---|--|----------------|
| | péril | | | | |
| Protection | <p>Ministères compétents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entreprendre des consultations avec les partenaires, les peuples autochtones et les intervenants sur l'inscription des espèces en péril • Délivrer des permis pour les activités admissibles • Afficher sur le Registre public les justifications pour les décisions relatives aux permis • Développer et mettre en oeuvre des stratégies de conformité à la Loi, des plans, des outils et des politiques • Développer et mettre en oeuvre des outils d'application de la Loi, des politiques et la capacité • Mettre au point et maintenir des politiques et des lignes directrices fédérales visant la protection des espèces en péril | <ul style="list-style-type: none"> • Consultations sur l'inscription • Permis • Justifications • Stratégies de conformité à la Loi, des plans, des outils et des politiques • Outils et politiques d'application de la Loi • Agents d'application de la Loi bien formés • Activités d'application de la Loi/rapports d'enquête • Des politiques et des lignes directrices fédérales visant la protection des espèces en péril | | | |

| Étape du cycle de conservation | Activités | Produits livrables | Résultats immédiats (Partenaires du PEP et peuples autochtones) | Résultats intermédiaires (intervenants du PEP) | Résultat final |
|---|---|--|---|---|----------------|
| | <p>Ministre de l'Environnement et du Changement climatique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordonner les réponses aux évaluations du COSEPAC • Formuler des recommandations au GC relativement à l'inscription d'espèces en péril ou à d'autres décrets/règlements visant à protéger les espèces en péril, d'après les commentaires des ministères principaux • Prendre des arrêtés pour protéger l'habitat essentiel • Préparer des énoncés au sujet du niveau de protection de l'habitat essentiel | <ul style="list-style-type: none"> • Énoncés de réaction • Recommandations de la ministre • Énoncés à l'appui des décisions • Arrêtés pour assurer une protection de l'habitat essentiel par la Loi • Opinions ministérielles sur la protection efficace | | | |
| | <p>Gouverneur en conseil (GC)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prendre des décisions à propos de l'inscription des espèces en péril et d'autres décrets pour protéger les espèces en péril • Prendre des règlements pour protéger l'habitat essentiel sur le territoire domanial | <ul style="list-style-type: none"> • Décret d'inscription d'urgence du GC • Décrets (autre que les décrets d'inscription d'urgence) • Règlements pour protéger l'habitat essentiel sur le territoire domanial | | | |
| <p>Planification du rétablissement</p> | <p>Ministères compétents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Préparation de stratégies de rétablissement, de plans d'action et de plans de gestion, dont la désignation de l'habitat essentiel, dans les délais prévus par la Loi • Entreprendre des consultations avec des partenaires, des peuples autochtones et des intervenants à propos des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion • Établir et mettre à jour des politiques et lignes directrices fédérales sur l'évaluation des espèces en péril | <ul style="list-style-type: none"> • Stratégies de rétablissement • Plans d'action en matière de rétablissement • Plans de gestion • Consultations sur la planification du rétablissement • Politiques et lignes directrices sur la planification du rétablissement | <ul style="list-style-type: none"> • Participation active des partenaires et des peuples autochtones aux stratégies de rétablissement, aux plans d'action et aux plans de gestion des espèces en péril | <ul style="list-style-type: none"> • Participation active et appui des intervenants aux stratégies de rétablissement, aux plans d'action et aux plans de gestion | |

| Étape du cycle de conservation | Activités | Produits livrables | Résultats immédiats (Partenaires du PEP et peuples autochtones) | Résultats intermédiaires (intervenants du PEP) | Résultat final |
|--------------------------------|--|---|---|--|----------------|
| Mise en œuvre | <p>Ministères compétents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lorsqu'une espèce est sur le territoire des ministères compétents, mettre en œuvre les mesures de rétablissement prioritaires énoncées dans les stratégies de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion • Fournir du soutien aux partenaires du programme, aux peuples autochtones et aux intervenants (par le biais de programmes de S et C) afin de mettre en œuvre les mesures énoncées dans les stratégies de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion, par exemple, des mesures d'autres ministères sur le territoire domaniaal (FIR) • Mesures d'intendance sur le territoire non domaniaal (PIH) • Développement des capacités des collectivités autochtones et activités de protection de l'habitat • Passer en revue les projets qui nécessitent des évaluations environnementales par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) • Établir et mettre à jour des politiques et lignes directrices fédérales sur l'évaluation des espèces en péril | <ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre des mesures prioritaires dans les principaux ministères • Financement pour les S et C • Ententes de financement • Recommandations de l'ACEE • Mise en œuvre de politiques et de lignes directrices fédérales sur les espèces en péril | <ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre des mesures prioritaires par les partenaires et les peuples autochtones • Amélioration de la capacité des Autochtones à participer à la mise en œuvre et à la planification liées aux espèces en péril • Inclusion des espèces en péril, des résidences et/ou de l'habitat essentiel dans les évaluations environnementales | <ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre des mesures prioritaires par les intervenants • Les intervenants disposent des renseignements nécessaires pour contribuer à la protection des espèces en péril et de leur habitat | |
| Surveillance et évaluation | <p>Ministères compétents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Surveiller les mesures énoncées dans les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion; comparer les résultats à ce jour aux progrès attendus • Surveiller et produire un rapport sur l'application de la LEP, par exemple : <ul style="list-style-type: none"> - Évaluations du COSEPAC et réponses de la ministre - Préparation et mise en œuvre des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion | <ul style="list-style-type: none"> • Rapports quinquennaux sur la mise en œuvre du rétablissement des espèces en péril • Rapport annuel au Parlement sur l'application de la LEP • Politiques et lignes directrices fédérales sur la surveillance et l'évaluation des espèces en péril | | | |

| Étape du cycle de conservation | Activités | Produits livrables | Résultats immédiats (Partenaires du PEP et peuples autochtones) | Résultats intermédiaires (intervenants du PEP) | Résultat final |
|--------------------------------|--|--|--|--|----------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Ententes administratives et de financement - Accords et permis - Prise de mesures d'application et d'observation de la Loi - Règlements et arrêtés d'urgence - Mesures d'atténuation énoncées dans les évaluations environnementales des projets (exigences en matière de surveillance de l'ACEE) - Établir et mettre à jour des politiques et lignes directrices fédérales sur l'évaluation des espèces en péril | | <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du suivi des espèces • Amélioration de l'application de la LEP | <ul style="list-style-type: none"> • Participation active et appui au suivi des espèces | |
| | <p>Ministre de l'Environnement et du Changement climatique</p> <p>Convoquer et animer une table ronde de partenaires du PEP, de peuples autochtones et d'intervenants</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Tables rondes • Réponses aux recommandations formulées lors des tables rondes | | | |

Tableau 11 : résultats immédiats et intermédiaires tirés du modèle logique horizontal

| Résultats thématiques visés (immédiats et intermédiaires) | Résultats immédiats et intermédiaires tirés du modèle logique horizontal |
|---|--|
| <p>Évaluation</p> <p>1. Les autorités disposent de l'information nécessaire pour déterminer si une espèce est en péril</p> | <p>IM1 : Participation active des partenaires et des peuples autochtones aux activités d'évaluation et de protection des espèces en péril</p> <p>IM2 : La détermination des priorités concernant les espèces en péril par le biais d'un système coordonné de détection précoce fondé sur la science, les CTA et le classement des risques pesant sur les espèces dépasse la portée de l'évaluation puisqu'elle est principalement effectuée par le COSEPAC</p> |
| <p>Protection</p> <p>2. Les espèces inscrites, y compris les individus, les résidences et l'habitat essentiel, sont protégées par la Loi, selon les délais prévus par la Loi</p> | <p>IM3 : Les cadres législatifs protègent collectivement les espèces en péril, les résidences et l'habitat essentiel</p> <p>INT1 : Participation active et appui des intervenants à l'élaboration d'activités d'évaluation et de protection des espèces en péril</p> <p>INT2 : L'habitat essentiel est protégé</p> |
| <p>Planification du rétablissement</p> <p>3. Les ministères compétents, les partenaires (y compris les peuples autochtones) et les intervenants ont une compréhension claire et opportune des objectifs et des mesures à prendre afin de conserver et rétablir une espèce ainsi que pour maintenir et améliorer son habitat essentiel</p> | <p>IM4 : Participation active des partenaires et des peuples autochtones aux programmes de rétablissement, aux plans d'action et aux plans de gestion des espèces en péril</p> <p>INT3 : Participation active et appui des intervenants aux programmes de rétablissement, aux plans d'action et aux plans de gestion</p> |
| <p>Mise en œuvre</p> <p>4. Les ministères compétents, les partenaires (y compris les peuples autochtones) et les intervenants sont davantage sensibilisés à leurs responsabilités quant au rétablissement et à la conservation d'une espèce inscrite et de son habitat essentiel</p> <p>5. Des mesures de rétablissement prioritaires sont mises en œuvre par les ministères compétents, les partenaires (y compris les peuples autochtones) et les intervenants pour rétablir et conserver une espèce inscrite et son habitat essentiel</p> | <p>IM5 : Mise en œuvre des mesures prioritaires par les partenaires et les peuples autochtones</p> <p>IM6 : Amélioration de la capacité des Autochtones à participer aux activités de planification et de mise en œuvre liées aux espèces en péril</p> <p>IM7 : Inclusion des espèces en péril, des résidences et/ou de l'habitat essentiel dans les évaluations environnementales**</p> <p>INT4 : Mise en œuvre des mesures prioritaires par les intervenants</p> <p>INT5 : Les intervenants disposent des renseignements nécessaires pour contribuer à la protection des espèces en péril et de leur habitat</p> |

| Résultats thématiques visés (immédiats et intermédiaires) | Résultats immédiats et intermédiaires tirés du modèle logique horizontal |
|--|--|
| 6. Les partenaires (y compris les peuples autochtones) et les intervenants disposent d'une capacité accrue pour mettre en œuvre les mesures de rétablissement prioritaires | |
| Surveillance et évaluation 7. Les activités de rétablissement vont bon train pour que les buts et objectifs globaux et individuels de conservation des espèces soient atteints | IM8 : Amélioration du suivi des espèces INT6 : Participation active et appui au suivi des espèces |
| Résultat final 8. Les espèces en péril sont rétablies | Résultat final : Conserver et protéger les espèces en péril au Canada |

* IM = résultat immédiat; INT = résultat intermédiaire

** Résultats thématiques à faible priorité

*** IM9 : « Amélioration de l'application de la LEP » n'a pas été inclus dans les résultats thématiques/groupés et a été considéré comme une question liée à l'efficacité et à l'économie dans l'évaluation.

Annexe C : résumé des constatations

| Énoncé | Définition |
|-------------------------------|---|
| Attentes satisfaites | Les résultats visés ou les buts ont été atteints. |
| Autres travaux requis | De grands progrès ont été faits pour atteindre les résultats visés et les buts, mais une attention est encore nécessaire. |
| Attention prioritaire requise | Des progrès insuffisants ont été réalisés pour atteindre les résultats et les buts escomptés, et la priorité doit être accordée à cette question. |
| Évaluation impossible | On ne disposait pas de suffisamment de preuves pour attribuer une note. |

Pertinence

| Critères de pertinence | Attentes satisfaites | Autres travaux requis | Attention prioritaire requise | Évaluation impossible |
|--|----------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 1. Nécessité de maintenir le programme | ● | | | |
| 2. Harmonisation avec les priorités du gouvernement fédéral | ● | | | |
| 3. Concordance avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral | ● | | | |

Efficacité du programme

| Critères d'efficacité | Attentes satisfaites | Autres travaux requis | Attention prioritaire requise | Évaluation impossible |
|---|----------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 4. La mesure dans laquelle la conception du programme est appropriée pour atteindre les résultats attendus | | ● | | |
| 5. La mesure dans laquelle la structure de gouvernance est claire, appropriée et efficace pour atteindre les résultats attendus | ● | | | |
| 6. La mesure dans laquelle le programme est appliqué de façon efficace et rentable | | ● | | |
| 7. La mesure dans laquelle les données sur le rendement sont recueillies, consignées et utilisées pour guider la haute direction et les décideurs | | ● | | |

Atteinte des résultats attendus

| Résultats attendus | Attentes satisfaites | Autres travaux requis | Attention prioritaire requise | Évaluation impossible |
|--|----------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 8. Les autorités disposent de l'information nécessaire pour déterminer si une espèce est en péril | | ● | | |
| 9. Les espèces inscrites, y compris les individus, les résidences et l'habitat essentiel, sont protégées par la loi, selon les délais prévus par la loi | | | ● | |
| 10. Les ministères compétents, les partenaires (y compris les peuples autochtones) et les intervenants ont une compréhension claire et opportune des objectifs et des mesures à prendre afin de conserver et rétablir une espèce ainsi que pour maintenir et améliorer son habitat essentiel | | ● | | |
| 11. Les ministères compétents, les partenaires, y compris les peuples autochtones, et les intervenants sont davantage sensibilisés à leurs responsabilités quant au rétablissement et à la conservation d'une espèce inscrite et de son habitat essentiel | | ● | | |
| 12. Des mesures de rétablissement prioritaires sont mises en œuvre par les ministères compétents, les partenaires, y compris les peuples autochtones, et les intervenants pour rétablir et conserver une espèce inscrite et de son habitat essentiel | | ● | | |
| 13. Les partenaires, y compris les peuples autochtones, et les intervenants disposent d'une capacité accrue pour mettre en œuvre les mesures de rétablissement prioritaires | | ● | | |
| 14. Les activités de rétablissement vont bon train pour que les buts et objectifs globaux et individuels de conservation des espèces soient atteints | | ● | | |
| 15. Les espèces en péril sont rétablies | | | | ● |

Annexe D : stratégie d'évaluation

But et portée

Le présent rapport, qui fait état des résultats de l'Évaluation horizontale du Programme des espèces en péril (PEP), a été réalisé par la Direction générale de l'audit et de l'évaluation d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), en collaboration avec Pêches et Océans Canada (MPO) et l'Agence Parcs Canada (APC). L'évaluation couvre la période allant de l'année financière (AF) 2011 à 2012 à l'AF 2015 à 2016. De l'information plus récente, de l'AF 2016 à 2017, a été ajoutée lorsqu'elle était disponible. L'évaluation est une appréciation des activités et des résultats du programme en appui de la [Loi sur les espèces en péril](#) (LEP), et non pas une évaluation de la Loi comme telle. La portée de l'évaluation comprend les activités du PEP qui relèvent des trois ministères compétents et qui couvrent l'ensemble des étapes du cycle de conservation, à l'exception des activités concernant :

- l'application de la réglementation et la promotion de la conformité réglementaire⁴¹;
- les comités statutaires et consultatifs (COSEPAC, CANEP et CCEP), puisqu'ils ne font pas partie du programme;
- le Registre public des espèces en péril, puisqu'il relève des politiques et des normes du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de communications et d'accessibilité des sites Web du gouvernement.

Même si les données recueillies et analysées provenaient des trois ministères compétents, il s'agissait d'une évaluation du PEP dans son ensemble, et non d'une évaluation de chacun des ministères compétents. Ainsi, les constatations reflétaient les résultats globaux du programme.

L'évaluation s'appuie sur l'évaluation antérieure des programmes et des activités qui appuient la LEP, menée par ECCC en collaboration avec le MPO et l'APC et approuvée en septembre 2012, ainsi que sur un audit du rendement du programme publié en 2013 par le commissaire à l'environnement et au développement durable.

Approche et méthode d'évaluation

Six méthodes de collecte de données ont été utilisées pour aborder les questions et les enjeux de l'évaluation. Les données obtenues grâce à ces méthodes éclairent les constatations et les conclusions de l'évaluation⁴².

⁴¹ L'APC et le MPO ont récemment effectué des évaluations complètes de la conformité et/ou de l'application de la loi au sein de leur ministère respectif. Une évaluation [du Programme de promotion de la conformité et d'application de la loi sur la faune](#) d'ECCC a été achevée en mars 2018.

⁴² Une annexe technique sur les instruments de collecte de données est disponible sur demande.

Examen des documents et de la littérature

L'examen des documents comprenait des renseignements descriptifs sur le programme, les publications des ministères et du gouvernement du Canada liées aux politiques et aux priorités et d'autres documents internes de planification et d'évaluation stratégiques et opérationnelles. Les documents liés au programme des FIR ont été examinés selon cette approche. De plus, on a réalisé une revue de la littérature limitée relative à la nécessité du maintien du PEP, ainsi qu'une analyse comparative des programmes pour les espèces en péril dans les provinces et les territoires.

Examen des données administratives

On a passé en revue les données administratives liées au PEP, dont les données financières, les produits et les données de rendement du programme (par exemple, nombre de programmes de rétablissement et de plans d'action).

Examen des dossiers de subventions et de contributions

On a examiné un total de 40 rapports finaux sur les projets de subventions et de contributions pour passer en revue les activités, les produits et les résultats des projets du Programme d'intendance de l'habitat (n = 26), du Fonds autochtone pour le rétablissement (n = 12) et du Partenariat relatif aux espèces en péril présentes sur les terres agricoles (n = 2). L'échantillon de projets a été sélectionné de façon à assurer la diversité des critères suivants : région; type d'espèce (terrestre et aquatique); projet pluriannuel/d'un an; et montant de l'accord. Selon ces critères, des projets ayant une approche multi-espèces ont été sélectionnés d'après la priorité et l'intérêt de cette approche.

Entrevues avec des personnes clés

Au total, 64 personnes ou groupes clés ont été interviewés pour répondre aux questions sur la pertinence et le rendement. Lors de l'analyse des entrevues avec des personnes clés, on a tenu compte de toutes les opinions pertinentes des intervenants⁴³ afin de présenter des points de vue variés sur le rendement du programme. La ventilation par catégorie de répondants est comme suit :

- hauts dirigeants internes et gestionnaires de programme (n = 29)⁴⁴;
- intervenants externes (organisations non gouvernementales, industrie, groupes autochtones, provinces et territoires, membres de comité, universitaires) (n = 35).

Sonsage en ligne destiné aux partenaires et aux intervenants

On a mené un sondage en ligne des partenaires et des intervenants du PEP. Le sondage a permis de recueillir les points de vue des répondants sur l'efficacité du PEP. Au total, 138 personnes visées

⁴³ En résumant le degré de consensus des principales constatations durant les entrevues, les lignes directrices suivantes ont été utilisées : aucune personne interviewée (0 %); quelques personnes (moins de 25 %); certaines personnes/une minorité (de 25 à 44 %); environ la moitié des personnes (de 45 à 55 %); la majorité (de 56 à 75 %); la plupart des personnes (de 76 à 94 %); presque toutes les personnes (de 95 à 99 %); toutes les personnes (100 %).

⁴⁴ Les personnes interviewées provenaient des ministères suivants : ECCC (9); MPO (9) et APC (11).

par les ministères compétents ont été contactées par courriel, et 38 d'entre elles ont rempli le sondage, ce qui correspond à un taux de réponse de 28 %.

Études de cas

Les méthodes d'évaluation des études de cas incluaient un examen des documents et des entrevues avec trois à cinq personnes clés pour chaque étude de cas. Ces entrevues portant sur des études de cas s'ajoutaient aux entrevues avec les personnes clés susmentionnées. Trois études de cas ont été menées sur la mise en œuvre du PEP.

- L'étude de cas sur la région South of the Divide (Saskatchewan) (ECCC) a examiné un exemple de plan d'action multi-espèces pour le rétablissement d'espèces en péril dans un écosystème important. La région South of the Divide comprend l'habitat essentiel du Tétrás des armoises, qui faisait l'objet d'un décret de protection d'urgence durant cette période.
- L'étude de cas sur les rivières Ausable et Sydenham (Ontario) (MPO) a examiné deux plans d'action élaborés par des équipes de rétablissement locales qui ciblent des espèces aquatiques. Le Plan d'action pour la rivière Ausable vise cinq espèces de moules et trois espèces de poissons, et le Plan d'action pour la rivière Sydenham, sept espèces de moules et deux espèces de poissons.
- L'étude de cas sur le projet Retour des oiseaux nocturnes (Colombie-Britannique) (APC) a examiné ce projet lancé en 2009 en collaboration avec la Nation haïda afin de restaurer l'habitat de nidification d'oiseaux de mer dans la réserve de parc national Gwaii Haanas.

Annexe E : aperçu des espèces évaluées et inscrites

| Évaluation | Total |
|---|--------------|
| Espèces inscrites à l'annexe 1 au moment de l'entrée en vigueur de la Loi | 233 |
| Nombre d'espèces évaluées par le COSEPAC comme étant en péril, en date de novembre 2016 | |
| Disparue du pays | 23 |
| En voie de disparition | 324 |
| Menacée | 173 |
| Préoccupante | 213 |
| TOTAL | 724 |
| Nombre d'espèces évaluées par le COSEPAC comme n'étant pas en péril, en date de novembre 2016 | |
| Pas en péril | 182 |
| Données insuffisantes ⁴⁵ | 57 |
| TOTAL | 239 |
| Nombre d'espèces actuellement inscrites à l'annexe 1, en date de janvier 2017 | |
| Disparue du pays | 23 |
| En voie de disparition | 246 |
| Menacée | 127 |
| Préoccupante | 130 |
| TOTAL | 526 |
| Nombre total d'espèces inscrites à l'annexe 1 par un ministère compétent et nécessitant un plan de rétablissement, en date de 2015 | |
| ECCC | 334 |
| MPO | 111 |
| APC | 76 |
| TOTAL | 521 |

Source : Site Web du COSEPAC, Registre public des espèces en péril

⁴⁵ Sur les 57 espèces pour lesquelles les données sont insuffisantes, 29 sont des poissons.

Annexe F : références

- Cabinet du premier ministre. [Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique](#). Consulté en janvier 2017.
- Cabinet du premier ministre. [Lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne](#). Consulté en janvier 2017.
- Canada. ECCC. [Cadre opérationnel pour l'utilisation d'allocations de conservation](#). 2012.
- Canada. ECCC. [Évaluation des modalités générales](#). Ottawa, mars 2017.
- Canada. ECCC. [Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement : Changement du niveau de risque de disparition des espèces sauvages](#). Ottawa, 2016.
- Canada. ECCC. [Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement : Tendances des populations d'espèces en péril](#). Ottawa, 2016.
- Canada. ECCC. [Loi sur les espèces en péril – Rapport annuel de 2015](#). Ottawa, 2016.
- Canada. ECCC. [Loi sur les espèces en péril – Rapport annuel de 2015](#). Ottawa, 2016.
- Canada. ECCC. [Lois et règlements](#). Consulté en janvier 2017.
- Canada. ECCC. [Politiques relatives à la Loi sur les espèces en péril – Politique d'inscription des espèces terrestres en péril \[Proposition\]](#), Ottawa, 2016.
- Canada. Environnement et Changement climatique Canada (ECCC). [Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2016-2019](#). Ottawa, 2016.
- Canada. Gouvernement du Canada. [Cinquième rapport national du Canada à la Convention sur la diversité biologique](#), mars 2014.
- Canada. Gouvernement du Canada. [Le budget de 2014](#). Ottawa, février 2014.
- Canada. Gouvernement du Canada. [Le budget de 2015](#). Ottawa, avril 2015.
- Canada. Gouvernement du Canada. [Le budget de 2016](#). Ottawa, mars 2016.
- Canada. Gouvernement du Canada. [Loi sur les espèces en péril](#). Ottawa, 2002.
- Canada. Gouvernement du Canada. [Réaliser le vrai changement : discours du Trône ouvrant la première session de la quarante-deuxième législature du Canada](#). Ottawa, décembre 2015.

Canada. Gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada. [Enquête canadienne sur la nature 2012 : connaissances, participation et dépenses liées aux activités récréatives, de conservation et de subsistance](#). Conseils canadiens des ministres des Ressources. Ottawa, 2014.

Canada. Gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada. [Biodiversité canadienne : état et tendances des écosystèmes en 2010](#). Conseils canadiens des ministres des Ressources. Ottawa, 2010.

Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril. [Espèces sauvages 2010 : La situation générale des espèces au Canada](#). Groupe de travail national sur la situation générale, 2011.

Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril. [Espèces sauvages 2015 : la situation générale des espèces au Canada](#). Groupe de travail national sur la situation générale. 2016.

Convention sur la diversité biologique. [Éléments clés du Plan stratégique 2011-2020](#). Consulté en février 2017.

Favaro, B, D. Claar, C. Fox, C. Freshwater, J. Holden, A. Roberts. [Trends in Extinction Risk for Imperiled Species in Canada](#). PloS one 9, no. 11 (2014).

[Institut pour l'IntelliProspérité](#). 2017. Complementary approaches and policy instruments for improving Species at Risk outcomes in Canada. Rapport technique.

McCune, Jenny L., Harrower, William L., Avery-Gomm, Stephanie et Brogan, Jason M. 2013. Threats to Canadian Species at Risk: An Analysis of Finalized Recovery, Strategies. [Biological Conservation](#) 166: 254–65 (October 2013).

McDevitt-Irwin, J.M, Fuller, S.D., Grant, C. et Baum, J.K. 2015. [Missing the safety net: evidence for inconsistent and insufficient management of at-risk marine fishes in Canada](#). Journal canadien des sciences halieutiques et aquatiques. 72(10) 1506-1608.

Prugh, Laura R., Sinclair, Anthony R. E., Hodges, Karen E., Jacob, Aerin L. et Wilcove, David S. 2010. Reducing Threats to Species: Threat Reversibility and Links to Industry. [Conservation Letters](#) 3(4): 267–76.

Schultz, J. A., Darling, E. S. et Côté, I. M. 2013. [What is an endangered species worth? Threshold costs for protecting imperiled fishes in Canada](#). Marine Policy 42: 125–32.

Smart Prosperity Institute. 2017. Complementary approaches and policy instruments for improving Species at Risk outcomes in Canada: Technical Report.