

Automne 2013



Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

**Le point de vue du commissaire
Points saillants — Chapitres 1 à 8
Annexe**



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

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

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

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

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

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

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

This document is also available in English.

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

N° de catalogue FA1-2/2013-1-0F-PDF
ISBN 978-0-660-21215-9
ISSN 1495-0790



Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada
Commissioner of the Environment and Sustainable Development of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada • Office of the Auditor General of Canada

Aux honorables présidents de la Chambre des communes et du Sénat,

Au nom du vérificateur général du Canada, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint le rapport d'automne 2013, lequel doit être déposé devant la Chambre et le Sénat en conformité avec les dispositions du paragraphe 23(5) de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le commissaire intérimaire à l'environnement
et au développement durable,

A handwritten signature in black ink that reads 'Neil Maxwell'.

Neil Maxwell

OTTAWA, le 5 novembre 2013

Table des matières

Le point de vue du commissaire	1
---------------------------------------	----------

Points saillants des chapitres 1 à 8

Chapitre 1	Document d'information sur la diversité biologique	11
Chapitre 2	Atteindre les objectifs de la convention internationale sur la diversité biologique	14
Chapitre 3	La conservation des oiseaux migrateurs	16
Chapitre 4	Les aires protégées pour les espèces sauvages	18
Chapitre 5	Les programmes de financement pour les espèces en péril	20
Chapitre 6	La planification du rétablissement des espèces en péril	22
Chapitre 7	L'intégrité écologique dans les parcs nationaux	25
Chapitre 8	Les stratégies de développement durable du gouvernement fédéral et des ministères	28

Annexe

Extraits de la <i>Loi sur le vérificateur général</i>	33
---	-----------

Le point de vue du commissaire

Le point de vue du commissaire



Neil Maxwell
Commissaire intérimaire à l'environnement
et au développement durable

La protection de notre patrimoine naturel : un réel défi

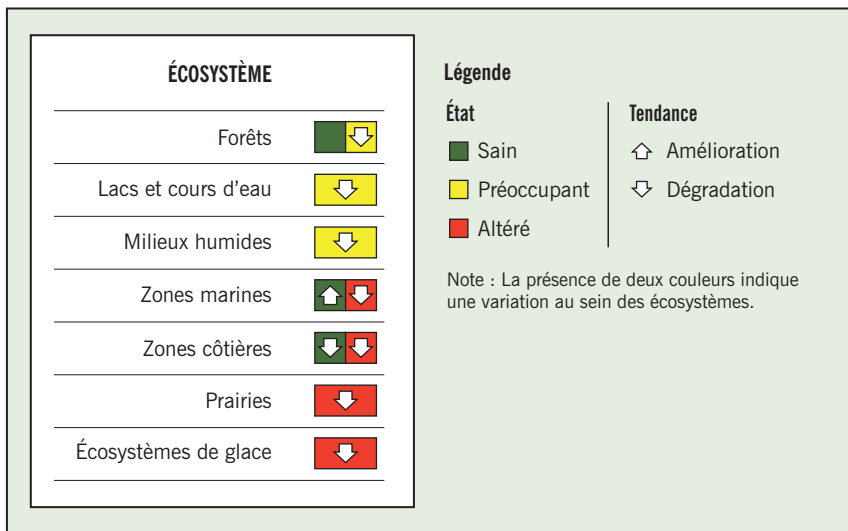
Les ressources naturelles sont un des fondements de notre économie, de notre société et de notre identité. C'est pourquoi le Canada est depuis longtemps un chef de file en matière de protection des paysages naturels comme les forêts, les prairies et les terres humides, et des espèces y habitant. Ainsi, en 1885, le gouvernement fédéral a créé l'un des premiers parcs nationaux au monde : le parc national Banff. En 1916, il a signé avec les États-Unis la Convention concernant les oiseaux migrateurs, l'un des premiers accords internationaux sur l'environnement. Plus récemment, le Canada s'est fait le champion de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies de 1992. En outre, le gouvernement fédéral a promulgué, en 2002, la *Loi sur les espèces en péril*, qui vise à protéger nos espèces sauvages et à soutenir leur rétablissement. Enfin, pour promouvoir le développement durable, il a fait adopter en 2008 la *Loi fédérale sur le développement durable*. Ces efforts démontrent que la protection des espèces et des territoires constitue une part importante de notre identité et de nos intérêts nationaux.

La protection de notre patrimoine naturel constitue un immense défi, compte tenu de la géographie du Canada et de la diversité des espèces qu'on y trouve, allant des poissons et amphibiens aux oiseaux, plantes et grands mammifères tels que les caribous. De plus, l'interaction complexe entre différents facteurs de stress environnementaux – comme les changements climatiques, la perte d'habitat, les espèces envahissantes et la pollution – rend cette tâche encore plus difficile. Bien qu'il joue depuis longtemps un rôle de meneur en matière de conservation, le Canada continue de perdre du terrain dans des domaines clés à mesure que ces pressions s'accroissent. Par exemple, les scientifiques ont constaté une détérioration de la biodiversité dans tous les principaux types d'écosystèmes du Canada. Certains écosystèmes comportent des zones saines, mais d'autres présentent une détérioration rapide (voir la pièce 1). Selon le gouvernement fédéral, 518 espèces sont en danger de disparition, et la liste ne cesse de s'allonger. Même si certaines populations d'oiseaux ont augmenté au Canada depuis 1970, d'autres, dont les oiseaux de prairie, ont diminué de façon marquée (voir la pièce 2).

La protection des espèces et de leur territoire est avantageuse sur le plan économique. Dans le dernier rapport du Canada concernant l'application de la Convention sur la diversité biologique,

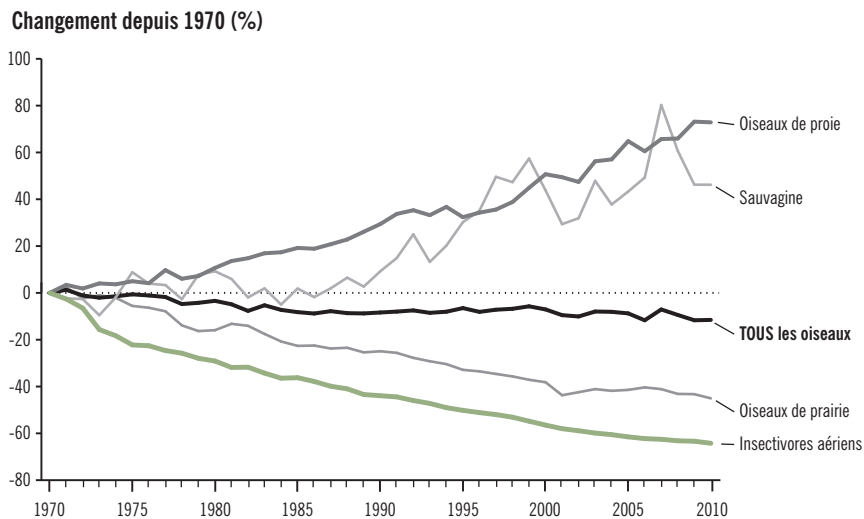
le gouvernement a souligné que la diversité biologique constituait la pierre angulaire de la compétitivité du Canada et qu'elle était un des éléments clés d'une croissance continue dans des secteurs comme l'écotourisme et les loisirs. Négliger la protection des terres et des espèces sauvages pourrait entraîner des perturbations dans d'autres secteurs importants de ressources, tels que la foresterie et les pêches.

Pièce 1 État et tendances des principaux écosystèmes au Canada



Source : Adapté du rapport *Biodiversité canadienne : état et tendances des écosystèmes en 2010*

Pièce 2 État des populations d'oiseaux au Canada depuis 1970



Depuis 1970, il y a eu un déclin important dans plusieurs populations d'oiseaux et un déclin global de l'ensemble des oiseaux.

Source : Adapté du rapport *État des populations d'oiseaux du Canada, 2012*

Les processus d'approbation actuellement en cours pour les grands oléoducs et gazoducs en Amérique du Nord démontrent bien qu'il faut dûment prendre en compte la protection de la nature pour faire accepter à grande échelle des projets d'exploitation des ressources naturelles. Nos partenaires commerciaux voient le Canada comme un gardien de ressources mondiales importantes. La réussite du Canada en tant que pays commerçant dépend de sa capacité de maintenir son statut de chef de file pour répondre aux attentes internationales en matière de protection de l'environnement, attentes qui sont de plus en plus enchâssées dans les accords commerciaux internationaux.

Le rapport de cette année s'articule autour de deux thèmes généraux qui sont reliés : la protection de la nature et le développement durable. Il porte notamment sur la façon dont le gouvernement fédéral protège la biodiversité, les espèces en péril et les aires protégées. Nous nous sommes penchés sur ces sujets dans le cadre de nombreux audits depuis 1998. Nos constatations sont restées les mêmes : en dépit d'efforts considérables déployés au fil des ans et des progrès réalisés dans certains domaines, il reste encore beaucoup à accomplir pour assumer les principales responsabilités législatives et respecter les délais prescrits et les engagements pris. Dans le présent rapport, nous constatons un bon nombre de problèmes déjà relevés. En outre, je remarque un écart important entre les engagements du gouvernement et les résultats atteints.

Nos constatations comportent plusieurs exemples particulièrement frappants :

- Les exigences législatives au titre de la *Loi sur les espèces en péril* n'ont pas été respectées. Au rythme actuel, il faudra à Environnement Canada environ dix ans pour rattraper son retard en ce qui concerne les programmes de rétablissement requis en vertu de la *Loi*.
- Selon l'examen fait par Environnement Canada, l'intégrité écologique est moins qu'adéquate dans plus de la moitié de ses aires protégées pour les espèces sauvages. Ces aires représentent en tout une superficie équivalant approximativement à celle du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse.
- Même si la protection de l'intégrité écologique constitue la priorité absolue de Parcs Canada, moins de la moitié des écosystèmes que l'Agence a évalués en 2011 étaient en bonne condition (et les conditions de bon nombre d'entre eux étaient en voie de se dégrader).

- Environnement Canada a mis au point moins de la moitié des stratégies régionales de conservation des oiseaux qu'il s'était engagé à terminer au plus tard en 2010.
- Environnement Canada estime que 30 % des espèces d'oiseaux au Canada ne seraient pas surveillées suffisamment pour permettre d'établir si elles sont en péril.

Ces constatations sont préoccupantes. Malgré la grande importance que les Canadiens accordent à la nature et la place de choix qu'elle occupe dans notre économie, notre histoire, notre culture et nos valeurs, nous n'avons pas été en mesure d'être à la hauteur des défis à cet égard. Il est temps d'envisager de nouvelles approches.

La nécessité d'innover

Au Canada, le gouvernement fédéral assume des rôles clés et interreliés en ce qui concerne la protection de la nature et la promotion du développement durable.

Pour mettre fin à la série de manquements aux responsabilités et aux engagements que nous avons signalés dans nos rapports au fil des ans, le gouvernement doit faire les choses différemment. Afin de régler les problèmes que nous constatons dans le présent rapport, il doit adopter de nouvelles approches et utiliser les outils à sa disposition de façon plus efficace dans quatre grands domaines : approches concertées, fiabilité de l'information, pratiques de gestion saines, ainsi que transparence et mobilisation.

1. Collaborer pour mieux faire

Pour réussir à protéger les habitats et les espèces en péril, il faut non seulement l'engagement du gouvernement fédéral et de ses ressources, mais également une collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les Premières Nations, le secteur privé, les propriétaires fonciers et les citoyens en général.

Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine illustre bien ce qui peut être réalisé grâce à des efforts concertés. De nombreux intéressés, comme des chasseurs, des éleveurs et divers groupes de conservation, ont collaboré dans le cadre de ce plan pour contribuer au rétablissement remarquable de bon nombre d'espèces de sauvagine et à la protection de huit millions d'hectares de terres humides et de hautes terres au Canada (ce qui équivaut environ à la superficie du Nouveau-Brunswick).

Rôles du gouvernement fédéral dans la protection de la nature

Gestionnaire des terres —

Le gouvernement fédéral gère les parcs nationaux (voir le chapitre 7), les réserves nationales de faune (voir le chapitre 4) et les refuges d'oiseaux migrateurs (voir le chapitre 4), lesquels, ensemble, représentent une superficie équivalant approximativement à celle de Terre-Neuve-et-Labrador.

Responsable de l'élaboration et de l'observation des règles —

Le gouvernement fédéral partage, avec les provinces et les territoires, ainsi que la communauté internationale, la responsabilité d'établir et de mettre en œuvre un ensemble de lois, règlements et politiques touchant les espèces et leur habitat. Par exemple, il a mis en place la *Loi sur les espèces en péril*, qui constitue une étape importante de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique (voir le chapitre 6).

Bailleur de fonds — Le gouvernement fédéral verse des milliards de dollars, notamment pour la protection de la nature. Par exemple, grâce à divers programmes de financement au cours des 5 dernières années, Environnement Canada a consacré en moyenne 73 millions de dollars par an pour appuyer directement ou indirectement la conservation des espèces en péril et de leur habitat (voir le chapitre 5).

Rôles du gouvernement fédéral dans la protection de la nature (suite)

Agent de collecte et de diffusion d'information — Le gouvernement fédéral joue un rôle important dans la collecte et la communication d'information sur l'état de la nature. Par exemple, il fait rapport sur la conservation des oiseaux migrateurs (voir le chapitre 3) et sur l'état des parcs nationaux (voir le chapitre 7).

Coordonnateur — Le gouvernement fédéral collabore avec les provinces, les territoires, les groupes autochtones, d'autres pays et d'autres parties prenantes pour coordonner les ressources affectées et les efforts déployés en faveur de la protection et du rétablissement des espèces et de leur habitat (abordé dans tous les chapitres).

Gestionnaire — Le gouvernement fédéral est la plus grande entreprise au pays. Il rend compte de ses stratégies de développement durable relativement aux priorités environnementales des ministères et de l'ensemble du gouvernement. Il fait notamment rapport sur les cibles d'écologisation des opérations gouvernementales (voir le chapitre 8).

Cette initiative et d'autres efforts de collaboration fructueux ont en commun des approches qui peuvent être appliquées à plus grande échelle :

- trouver diverses sources de financement;
- mobiliser des citoyens ou des organisations bénévoles, en leur offrant en retour une reconnaissance ou des capitaux de démarrage;
- coordonner les mesures à l'aide d'objectifs clairs et concertés;
- faire le suivi des résultats et souligner les réussites.

2. Être bien informé pour bien décider

Pour prendre de bonnes décisions, il faut se baser sur de l'information fiable. Les humains transforment le paysage comme jamais auparavant. Il importe donc de comprendre les répercussions du développement sur l'environnement naturel dont nous dépendons. Le gouvernement fédéral est particulièrement bien placé pour recueillir et analyser des données sur la biodiversité au pays. Afin de permettre la prise de décisions éclairées à tous les paliers, il doit donc tirer profit de sa position pour recueillir et diffuser des données fiables et utiles, comme les résultats des recherches scientifiques et les mesures de surveillance, et aussi de l'information sur l'efficacité des programmes et des initiatives en vigueur.

Dans le présent rapport, nous observons qu'Environnement Canada a réalisé des progrès dans l'élaboration de méthodes pour estimer la valeur économique des services écosystémiques en vue de la prise de décisions stratégiques. Ce travail n'est pas sans difficultés, mais il est fondamental d'établir un lien entre la protection de l'environnement et les avantages économiques pour prendre des décisions éclairées et favoriser le développement durable.

Nous relevons également plusieurs lacunes importantes en matière d'information. Par exemple, aucun des neuf parcs nationaux que nous avons examinés n'avait en place tous les éléments jugés nécessaires par Parcs Canada pour assurer une surveillance scientifiquement crédible de l'intégrité écologique.

3. Appliquer de saines pratiques de gestion

Nous avons remarqué des faiblesses dans les pratiques de gestion de plusieurs des secteurs que nous avons audités, notamment un manque de clarté quant aux rôles et aux responsabilités, l'absence de cibles et d'échéances ainsi qu'une utilisation inefficace des ressources disponibles.

Par exemple, nous avons constaté que dans les plans de conservation d'Environnement Canada, notamment les stratégies régionales de conservation des oiseaux, il manquait certains éléments essentiels à leur réussite. Ainsi, on n'y précise pas qui est responsable de quoi, ni les échéances fixées. En outre, de nombreux plans de conservation différents sont actuellement exigés : programmes de rétablissement et plans de gestion des espèces en péril, plans de gestion des aires protégées et des parcs nationaux ainsi que stratégies de conservation des oiseaux. On peut alors se demander s'il est possible d'améliorer l'efficacité en adoptant des approches plus rentables, par exemple en établissant des plans de rétablissement visant plusieurs espèces et des plans régionaux de conservation.

4. Favoriser la transparence et la mobilisation

Dans le contexte de restrictions budgétaires actuel, le gouvernement doit prendre des décisions difficiles concernant la protection des espèces et de leur habitat. Les compromis sont inévitables lorsqu'un gouvernement met en œuvre des réductions. Le Parlement et les Canadiens doivent être partie prenante et être informés des décisions prises et des motifs justifiant ces décisions. Ils doivent aussi être au courant des résultats escomptés et de ceux obtenus.

Nous avons constaté notamment que Parcs Canada n'avait pas précisé comment et quand l'Agence, en dépit de ressources considérablement moindres, arriverait à rattraper le retard accumulé dans ses travaux, à s'attaquer aux nouvelles menaces à l'intégrité écologique et à remédier à la détérioration des écosystèmes dans de nombreux parcs.

Des stratégies de mise en œuvre et des cibles claires et mesurables sont des éléments essentiels de la reddition de comptes et de la transparence. Or, même si les ébauches de cibles fixées par le gouvernement du Canada dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique font partie intégrante de son approche de mise en œuvre de la Convention, la façon dont le Canada compte atteindre ces cibles devrait être clarifiée. De même, dans le cadre de la Stratégie fédérale de développement durable, il faudrait des stratégies de mise en œuvre et des cibles claires et mesurables afin de pouvoir expliquer à la population canadienne les objectifs du gouvernement en la matière et suivre les progrès par rapport aux résultats prévus. Malheureusement, bien souvent, ce n'est pas le cas.

Pour gagner du terrain, il faut un réel engagement

Le Canada doit réaliser des progrès pour régler les problèmes abordés dans le présent rapport et combler le fossé entre engagements et résultats. Les défis sont considérables et les pressions continuent de s'intensifier. Sans efforts concertés et constants, encore plus d'espèces et d'habitats importants disparaîtront.

Le gouvernement fédéral a un rôle de chef de file important à jouer dans la protection des espèces et de leur habitat, et dans la mise en œuvre d'un programme de développement durable. Être un chef de file dans ce domaine, cela veut dire d'abord recenser les secteurs où le gouvernement fédéral peut apporter le plus de valeur, et ce, de la manière la plus efficace possible; ensuite, y consacrer les efforts et les crédits nécessaires; et, enfin, donner suite aux engagements pris. Il est primordial que le gouvernement tienne ses promesses, puisque les engagements ne sont que les premiers jalons dont dépendent la recherche et les mesures de protection et de rétablissement requises. Il faut aussi mettre à profit les progrès et les réussites, comme le Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril et le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine.

Le présent rapport fournit aux parlementaires de l'information qui leur permettra de demander au gouvernement de rendre des comptes. Comme toujours, nous sommes disposés à comparaître devant les comités de la Chambre en tout temps et à aider les parlementaires dans leurs fonctions.

L'attention que les membres d'un comité parlementaire accordent à nos rapports favorise la reddition de comptes de plusieurs façons. En demandant aux hauts fonctionnaires des ministères audités de comparaître devant eux pour répondre à des questions ayant trait à nos constatations, les parlementaires arrivent à mieux comprendre des programmes en particulier et les difficultés s'y rattachant. Les comités peuvent également demander aux ministères audités de soumettre des plans d'action pour assurer un suivi des engagements et des mesures qu'ils prendront pour donner suite à nos recommandations. Toutefois, même si les parlementaires continuent individuellement de manifester un intérêt envers nos travaux, il y a eu depuis quelques années une diminution du nombre de rapports examinés par les comités parlementaires. Nous encourageons les comités à saisir toutes les occasions de renforcer la reddition de comptes dans le secteur de l'environnement et du développement durable afin de favoriser la protection de notre patrimoine naturel.

Points saillants des chapitres 1 à 8

Document d'information sur la diversité biologique

Chapitre 1 Points saillants

La diversité biologique désigne la variété qui existe parmi tous les types d'organismes vivants et comprend la diversité au sein des espèces, entre les espèces, de même qu'au sein des écosystèmes dont elles font partie. Elle englobe les millions d'animaux, de plantes et d'organismes plus petits qui habitent la planète. Au Canada, on dénombre plus de 70 000 espèces de plantes, de mammifères, d'oiseaux, de poissons, d'amphibiens, de reptiles, d'insectes et d'autres organismes vivants. La biodiversité canadienne est présente dans toutes les terres et tous les écosystèmes du pays, des forêts et pâturages aux lacs, rivières et océans, mais elle est la plus forte dans les régions et les vallées fluviales du Sud du pays, là où vivent la plupart des Canadiens.

Pourquoi est-ce important?

Une variété de plantes et d'animaux est essentielle pour la production des services écosystémiques qui rendent possible la survie humaine. Ces services découlent des fonctions et des processus naturels des écosystèmes, lesquels dépendent de la diversité biologique pour maintenir leur capacité à répondre aux facteurs de stress. Les services écosystémiques comprennent :

- les services de prélèvement qui fournissent des biens consommés directement ou qui sont utilisés pour produire de la nourriture, de l'eau douce et du bois;
- les services de régulation qui aident à maintenir la qualité de l'air et de l'eau, et qui atténuent les effets des tempêtes et des inondations;
- les services culturels qui procurent des loisirs, un plaisir esthétique et un épanouissement spirituel;
- les services de soutien (p. ex. formation des sols, cycle des nutriments et photosynthèse) qui rendent possibles tous les autres bénéfiques.

La diversité biologique est un élément fondamental de l'existence de chacun de ces services qui contribuent à la préservation des sociétés humaines, y compris la santé des personnes. Certains services écosystémiques, comme la pollinisation par les insectes et les oiseaux, génèrent des avantages économiques importants qu'il coûterait très cher de remplacer, en supposant qu'il soit même possible de les remplacer.

Messages clés

La prospérité sociale et économique du Canada repose sur la diversité biologique et sur les biens et les services fournis par un environnement naturel diversifié. À l'heure actuelle, l'utilisation des plantes et des animaux a des retombées de l'ordre de milliards de dollars sur de grands secteurs de l'économie canadienne, comme l'agriculture, la foresterie, l'écotourisme, la pêche et l'industrie pharmaceutique. La diversité biologique est également importante pour la santé humaine puisque bon nombre de nos médicaments proviennent de sources naturelles. C'est le cas de plus de la moitié des produits pharmaceutiques utilisés pour traiter le cancer, qui proviennent de plantes.

Partout dans le monde, la croissance démographique, l'urbanisation et l'augmentation de la consommation continuent d'accentuer les menaces directes qui pèsent sur la biodiversité. Des tendances similaires sont observées au Canada. La surface urbanisée a presque doublé au cours des 50 dernières années. L'urbanisation, la croissance économique et la dépendance continue à l'égard des ressources naturelles exercent des pressions sur notre biodiversité. L'équilibre entre la conservation de la biodiversité et la poursuite du développement économique constituera un défi de taille pour les intervenants.

Devant la dépendance des humains à l'égard de la biodiversité et le rythme auquel celle-ci disparaît, on reconnaît de plus en plus que la valeur apportée par un environnement biologiquement diversifié doit être déterminée et gérée comme un actif. La valeur économique de ce capital naturel est difficile à estimer, mais des calculs préliminaires l'évaluent à des milliards de dollars à l'échelle mondiale.

Un certain nombre de méthodes de gestion exemplaires pour appuyer la protection et la restauration de la biodiversité se sont dégagées de notre examen de la littérature existante et des entrevues que nous avons menées. Ces méthodes soulignent l'importance :

- des approches proactives visant à conserver la biodiversité et à réduire l'incidence de diverses menaces pour la biodiversité et les coûts possibles de sa restauration éventuelle;
- de l'intégration de l'information et des données scientifiques au processus décisionnel pour appuyer des choix éclairés favorables au développement durable;
- des engagements et des stratégies à long terme qui reconnaissent que le rétablissement des habitats et des espèces en péril peut prendre plusieurs générations;

- des partenariats et des collaborations réunissant de multiples intervenants et souvent de multiples compétences;
- d'une approche intégrée qui tient compte des divers aspects d'un écosystème, tels que le sol, l'air, l'eau, les plantes, les animaux et les humains ainsi que leurs interactions, y compris les facteurs sociaux et économiques pertinents pour l'état de l'écosystème et son rétablissement.

Atteindre les objectifs de la convention internationale sur la diversité biologique

Chapitre 2 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

La Convention sur la diversité biologique des Nations Unies est un traité international visant la conservation de la diversité biologique, son utilisation durable et le partage juste et équitable des avantages qui en découlent. La diversité biologique – ou biodiversité – est le terme qui désigne toutes les formes de vie sur Terre.

Le gouvernement du Canada, avec l'appui des gouvernements des provinces et des territoires, a ratifié la Convention sur la diversité biologique en 1992. En tout, 193 pays y sont parties. Chaque partie désigne un correspondant national chargé d'assurer la liaison pour la Convention, notamment le leadership national et la coordination des réponses du pays à la Convention. Au Canada, cette responsabilité incombe à Environnement Canada.

Dans le cadre du présent audit, nous avons examiné si Environnement Canada s'était acquitté de certaines de ses responsabilités à titre de correspondant national pour la Convention sur la diversité biologique, dont la surveillance, la promotion et la facilitation de la mise en œuvre de la Convention. Nous avons notamment vérifié si Environnement Canada avait défini les mesures à prendre et les résultats qu'il souhaitait réaliser en tant que correspondant national. Enfin, nous avons examiné si le Ministère avait élaboré et appliqué des modèles d'évaluation économique des produits et services issus de la biodiversité et des écosystèmes.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 30 juillet 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

La Convention sur la diversité biologique a pour objectifs la conservation de la diversité biologique, son utilisation durable et le partage juste et équitable des avantages qui en découlent. Au Canada, comme ailleurs dans le monde, on reconnaît de plus en plus l'importance de déterminer la valeur économique des produits et services issus des écosystèmes et de la biodiversité, et la nécessité d'intégrer cette valeur dans les processus décisionnels.

En tant que correspondant national pour la Convention sur la diversité biologique, Environnement Canada joue un rôle de premier plan en assumant la direction et la coordination des réponses du Canada à la Convention.

Qu'avons-nous constaté?

- Environnement Canada a mené l'élaboration des buts et des objectifs du Canada pour 2020 en vertu de la Convention. Ces efforts ont abouti à l'élaboration de 4 buts et 19 objectifs connexes, en version préliminaire, couvrant un éventail de sujets importants, de la création d'aires protégées à l'utilisation durable de la biodiversité. Cependant, la plupart des 19 objectifs préliminaires ne sont pas suffisamment précis, et aucune mesure clé pour les atteindre n'a été formulée. À défaut de détails sur les mesures clés à mettre en œuvre, il est difficile de savoir comment le Canada atteindra ses objectifs pour la diversité biologique d'ici 2020.
- La publication du premier rapport sur l'état et les tendances des écosystèmes du Canada en 2010 a été un pas dans la bonne direction pour pallier l'absence de rapport exhaustif sur la biodiversité au pays, un problème que nous avons soulevé lors d'audits précédents. Cependant, Environnement Canada ne dirigera plus cette initiative dans l'avenir. Dès lors, la capacité d'établir des rapports exhaustifs sur l'état et les tendances de la biodiversité peut être menacée.
- Environnement Canada n'a pas indiqué ce qu'il continuera de faire au chapitre de la surveillance, la promotion et la facilitation de la mise en œuvre nationale de la Convention. Si le rôle que jouera le Ministère à titre de correspondant national du Canada n'est pas précisé, il devient difficile de cerner ce qu'il compte réaliser et les ressources dont il aura besoin pour ce faire.
- Environnement Canada a élaboré et appliqué des modèles d'évaluation économique des services issus de la biodiversité et des écosystèmes. Bien que des lacunes existent dans les méthodes et les données, le Ministère a appliqué ces modèles pour faciliter la prise de décision dans certains secteurs. Par exemple, la valeur de ce que les Canadiens étaient prêts à payer pour assurer la survie de l'ours polaire au Canada a été étudiée en analysant les coûts et les avantages de la présence de ce mammifère avant qu'il ne soit inscrit sur la liste des espèces en péril.

Réaction du Ministère — Environnement Canada accepte toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

La conservation des oiseaux migrateurs

Chapitre 3 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Au Canada, on a dénombré pas moins de 658 espèces d'oiseaux. Plus de 75 % d'entre elles passent au moins la moitié de l'année à l'extérieur du Canada en empruntant diverses voies de migration.

Au sein du gouvernement fédéral, Environnement Canada est la principale autorité responsable de la conservation et de la protection des oiseaux migrateurs et de leurs habitats. En vertu de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, le Ministère est responsable de la conservation de 555 espèces d'oiseaux migrateurs. À ce titre, il mène des activités de surveillance et des recherches pour comprendre l'état des populations d'oiseaux et les tendances qui les touchent et pour élaborer des plans de conservation. Il fait largement appel à des partenaires pour atteindre ses objectifs de conservation, et il participe à des activités de conservation à l'extérieur du Canada, par exemple en Amérique du Sud.

Nous avons examiné si Environnement Canada s'est acquitté de ses responsabilités en matière de plans et d'activités de conservation visant les oiseaux migrateurs, y compris les activités de surveillance et l'évaluation des résultats obtenus.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 30 juillet 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Les oiseaux jouent un rôle important dans les écosystèmes et dans la vie économique et sociale du Canada. Par exemple, ils jouent un important rôle écologique à titre de pollinisateurs, ainsi qu'un rôle économique en étant à la base d'activités récréatives comme l'observation des oiseaux et la chasse.

Au Canada, les oiseaux sont exposés à diverses menaces et contraintes. La destruction et la dégradation des habitats sont considérées comme l'une des principales menaces qui planent sur les oiseaux migrateurs. Selon le rapport *État des populations d'oiseaux du Canada, 2012*, les populations d'oiseaux ont globalement diminué de 12 % depuis 1970. Si la population de certaines espèces a augmenté, d'autres groupes

d'oiseaux, par exemple les oiseaux de prairie et les oiseaux de rivage, ont subi des déclinés importants. Les changements dans les populations d'oiseaux sont souvent le premier indicateur de problèmes environnementaux.

Qu'avons-nous constaté?

- Les efforts d'Environnement Canada en matière de conservation des oiseaux migrateurs ont principalement visé la sauvagine, avec de bons résultats. De nombreuses populations de sauvagine ont augmenté, ce qui témoigne des avantages qu'offrent les partenariats et les efforts concertés reposant sur une bonne planification de la conservation et des objectifs convenus par tous les intervenants.
- La planification de la conservation effectuée par Environnement Canada pour les autres groupes d'oiseaux est inadéquate. Les tendances indiquent que certaines populations de ces oiseaux – par exemple les oiseaux de rivage, les oiseaux de prairie et, de façon encore plus marquée, les insectivores aériens qui s'alimentent d'insectes en vol – connaissent un déclin important.
- Le Ministère n'a pas respecté l'échéance de 2010 qu'il s'était fixée pour terminer ses 25 stratégies régionales de conservation des oiseaux, lesquelles ont pour but de définir des objectifs et des mesures de conservation touchant tous les groupes d'oiseaux. Moins de la moitié de ces stratégies sont terminées, et celles qui le sont n'indiquent pas qui devrait contribuer aux interventions proposées, ni les échéanciers d'exécution et les ressources requises.
- Environnement Canada a reconnu que la surveillance des populations d'oiseaux présente plusieurs lacunes. Un examen scientifique ministériel réalisé en 2012 a montré que pour 30 % de toutes les espèces d'oiseaux du Canada, la surveillance est insuffisante pour établir si elles sont en péril. Le fait que l'information est incomplète peut avoir un impact sur la capacité du Ministère de prendre des décisions éclairées sur les mesures de conservation relatives aux oiseaux migrateurs, et de faire le suivi des résultats des efforts de conservation.

Réaction du Ministère — Le Ministère accepte toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Les aires protégées pour les espèces sauvages

Chapitre 4 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Aux termes de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, les réserves nationales de faune sont des sites fédéraux voués à la conservation des espèces sauvages, la recherche et l'interprétation. Ces réserves visent à protéger les habitats d'importance nationale pour les espèces sauvages, dont les oiseaux migrateurs et les espèces en péril.

Les refuges d'oiseaux migrateurs sont établis en vertu du *Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs*. Ils se trouvent tant sur des terres fédérales que sur des terres qui n'appartiennent pas au gouvernement fédéral.

Environnement Canada gère un réseau de 54 réserves nationales de faune et de 92 refuges d'oiseaux migrateurs. Ces sites couvrent plus de 12,4 millions d'hectares, soit environ la superficie du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse réunis.

Dans le présent audit, nous avons examiné comment Environnement Canada s'est acquitté de certaines de ses responsabilités liées aux aires protégées, y compris les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs. Plus précisément, l'audit s'est penché sur les plans de gestion et les activités de surveillance d'Environnement Canada pour ces aires.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 30 juillet 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Pour survivre, les espèces ont besoin d'un habitat qui leur offre des conditions adéquates pour vivre, se reproduire et migrer. Il est reconnu que la perte et la dégradation de l'habitat forment ensemble la plus grande des menaces pesant sur la faune et la flore du Canada.

Un habitat n'a pas à être entièrement détruit pour devenir inadéquat pour certaines espèces. La présence des humains et les perturbations qu'elle engendre peuvent pousser certaines espèces à abandonner leur habitat ou les empêcher de se reproduire. La majorité des espèces en

péril sont touchées par des problèmes d'habitat. Les aires protégées d'Environnement Canada sont uniques, car elles sont spécialement conçues et gérées de façon à protéger les espèces sauvages et leurs habitats. Les aires protégées gérées de façon efficace créent des espaces où les processus écologiques peuvent évoluer et servent de refuges aux oiseaux migrateurs et aux espèces en péril.

Qu'avons-nous constaté?

- Selon l'analyse faite par Environnement Canada, l'intégrité écologique de plus de 70 % des réserves nationales de faune et de 55 % des refuges d'oiseaux migrateurs est considérée comme moins qu'adéquate. C'est dire que le Ministère ne respecte pas la raison d'être de ses aires protégées, soit maintenir l'intégrité écologique du site au profit des espèces sauvages, dont les oiseaux migrateurs et les espèces en péril. En l'absence de mesures visant à contrer les menaces à l'intégrité écologique, les aires protégées d'Environnement Canada pourraient se détériorer.
- Environnement Canada a fait peu de progrès quant à la surveillance des activités, des conditions et des menaces dans les aires protégées qu'il gère. Dans ses propres évaluations, le Ministère souligne lui-même un manque d'inventaires appropriés et de données sur les espèces en péril. La surveillance des sites est réalisée de manière sporadique. Sans surveillance régulière, le Ministère ne peut déterminer si l'intégrité écologique des aires protégées change, ni repérer les menaces nouvelles ou éventuelles pesant sur les espèces locales, et réagir de façon adéquate et en temps opportun.
- Le Ministère travaille avec des plans de gestion désuets pour la plupart des 54 réserves nationales de faune dont il est responsable. En moyenne, les plans de gestion datent de 1992. Trente et un de ces plans ont été rédigés avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les espèces en péril* de 2003, tandis que huit aires n'ont jamais fait l'objet d'un plan de gestion. En 2011, Environnement Canada a estimé que 90 % des réserves nationales de faune n'avaient pas de plan de gestion adéquat. En l'absence de tels plans pour appuyer la prise de décisions en vue d'atteindre des buts et des objectifs précis, il est difficile de gérer ou d'évaluer de manière efficace les progrès réalisés dans les aires protégées du Ministère.

Réaction du Ministère — Environnement Canada accepte notre recommandation. Une réponse détaillée suit la recommandation dans le chapitre.

Les programmes de financement pour les espèces en péril

Chapitre 5 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le déclin des espèces peut être attribué à divers facteurs, et particulièrement à la perte d'habitat. En vertu de la *Loi sur les espèces en péril*, Environnement Canada est chargé de s'assurer que des documents de rétablissement – soit des programmes de rétablissement, des plans de gestion et des plans d'action – sont préparés pour les espèces dont le Ministère est responsable aux termes de la *Loi*. Dans de nombreux cas, le Ministère appuie la mise en œuvre des mesures décrites dans les documents de rétablissement grâce à des programmes qui financent directement ou indirectement la protection et le rétablissement des espèces en péril.

Nous avons examiné si Environnement Canada avait évalué les résultats découlant de cinq programmes de financement et leurs conséquences sur le rétablissement des espèces en péril.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 30 juillet 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

De 2008-2009 à 2011-2012, le gouvernement fédéral a versé une contribution annuelle moyenne de 73 millions de dollars au Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril, au Fonds autochtone pour les espèces en péril, au Fonds interministériel pour le rétablissement, au Programme de conservation des zones naturelles, et au Programme des dons écologiques.

La liste établie en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* recense 518 espèces en péril; de ce nombre, 331 sont sous la responsabilité d'Environnement Canada. Il est important pour le Ministère de faire le suivi des résultats des efforts visant à appuyer le rétablissement de ces espèces, d'une part, pour l'aider à savoir à quel point les mesures prévues dans les documents de rétablissement ont été mises en œuvre et, d'autre part, pour orienter ses décisions de financement à venir.

Qu'avons-nous constaté?

- Environnement Canada fait un suivi relativement bon des résultats de chacun des projets qu'il finance pour appuyer le rétablissement des espèces en péril et protéger leurs habitats. Cependant, il ne sait pas dans quelle mesure les activités de rétablissement décrites dans les documents de rétablissement ont été mises en œuvre dans le cadre de ces mêmes programmes. La compilation des résultats obtenus au moyen des programmes de financement permettrait au Ministère d'étayer ses décisions de financement à venir. Cela lui permettrait aussi, en tenant compte d'autres informations comme les données sur la réévaluation des espèces, d'évaluer l'efficacité des activités de rétablissement et de faire rapport sur ses obligations à l'égard des espèces en péril.

Réaction du Ministère — Environnement Canada accepte notre recommandation. Une réponse détaillée suit la recommandation dans le chapitre.

La planification du rétablissement des espèces en péril

Chapitre 6 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

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

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

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

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

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

Pourquoi est-ce important?

Outre sa valeur en tant que partie intégrante de notre patrimoine naturel, la biodiversité du Canada, y compris la diversité des plantes et des animaux sauvages, représente une grande richesse en ressources biologiques. Les animaux et les plantes qui forment les écosystèmes terrestres et aquatiques étant liés entre eux, il importe de protéger la biodiversité pour maintenir des écosystèmes dynamiques et fonctionnels qui soient propices à la santé des Canadiens et à la force de l’économie. Même si elle peut passer inaperçue, la perte d’une ou de deux espèces clés peut avoir des répercussions dans l’ensemble d’un écosystème, de même que des effets potentiellement graves sur notre qualité de vie. Selon diverses sources scientifiques, les activités humaines ont fait augmenter en flèche le taux de disparition des espèces depuis le 20^e siècle.

Qu’avons-nous constaté?

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

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

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

L'intégrité écologique dans les parcs nationaux

Chapitre 7 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le terme « intégrité écologique » sert à décrire les écosystèmes qui abritent une gamme complète d'espèces indigènes ainsi que les processus qui assurent la survie de ces espèces. Selon Parcs Canada, un parc national est intègre sur le plan écologique lorsqu'il abrite des populations saines d'espèces végétales et animales qui sont représentatives de la région naturelle que le parc est censé protéger, et lorsque les processus écologiques qui soutiennent les écosystèmes du parc, tels que le cycle de feu, sont en place et se déroulent normalement.

L'Agence Parcs Canada a été créée pour « assurer la protection et la mise en valeur des parcs nationaux » et autres lieux patrimoniaux du Canada « pour la génération présente et les générations futures ». L'Agence doit notamment gérer les parcs nationaux de façon que les Canadiens puissent en profiter et enrichir leurs connaissances, et doit veiller à ce que ces lieux soient entretenus et utilisés de façon à rester intacts pour les générations futures. En vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques doit être la priorité dans tout ce qui a trait à la gestion des parcs.

Dans nos travaux d'audit, nous avons vérifié si Parcs Canada s'était acquitté de ses principales responsabilités liées à la préservation ou au rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux. Nous avons examiné la planification de la gestion et la production de rapports ainsi que les activités de surveillance et de recherche qui soutiennent la prise de décision sur l'intégrité écologique. Nous avons également examiné certains projets de préservation et de rétablissement de l'intégrité écologique, ainsi que des activités destinées aux visiteurs et des projets d'immobilisations réalisés dans les parcs nationaux. Nous ne nous sommes pas penchés sur les lieux historiques nationaux ni sur les aires marines de conservation (ces dernières ont fait l'objet du chapitre 3, « Les aires marines protégées », du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de l'automne 2012).

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 25 juin 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Les parcs nationaux sont source de nombreux avantages. Ils font office de réservoirs de diversité biologique et fournissent différents services écosystémiques, qu'il s'agisse de séquestration de carbone, de protection contre les surplus d'eaux d'orage, de filtration de l'eau douce ou de pollinisation. De plus, les parcs nationaux protègent les espèces sauvages et préservent la beauté naturelle des paysages pour que la génération présente et les générations futures puissent profiter de ce patrimoine naturel. De plus, ils constituent des points de référence pour les chercheurs qui étudient l'incidence des activités humaines sur les processus écologiques et ils ont des retombées économiques importantes pour les collectivités du pays en attirant chaque année des millions de touristes du Canada et de l'étranger. Enfin, les parcs nationaux du Canada sont un élément important des initiatives à l'échelle mondiale pour protéger les aires naturelles importantes.

Qu'avons-nous constaté?

- Parcs Canada a élaboré un cadre de travail solide constitué de politiques, de directives et de lignes directrices afin de s'acquitter de ses principales responsabilités en matière d'intégrité écologique. L'Agence a établi ou mis à jour des lignes directrices précises sur la planification de la gestion des parcs, le rétablissement écologique et la surveillance de l'intégrité écologique.
- L'Agence a réalisé des initiatives importantes dans tous les secteurs que nous avons examinés. Ainsi, elle a déterminé les écosystèmes importants et établi des indicateurs et des mesures afin d'en surveiller l'état et les tendances. De plus, des plans directeurs — lesquels établissent une vision à long terme et des objectifs pour les parcs, et servent de fondement pour la surveillance et la production de rapports sur les progrès accomplis — ont été élaborés pour la plupart des parcs nationaux du Canada. Les projets de rétablissement et de préservation de l'intégrité écologique sont réalisés conformément aux directives et aux lignes directrices de l'Agence. Les responsables des parcs, au moment d'approuver et de mettre en œuvre des activités destinées aux visiteurs et des projets d'immobilisations, ont régulièrement tenu compte de leur incidence sur l'intégrité écologique des lieux.

- Cependant, l'Agence tarde à mettre en œuvre des systèmes de surveillance et de production de rapports sur l'intégrité écologique. Elle n'a pas respecté de nombreuses échéances, et bien des cibles n'ont pas été atteintes. L'information destinée à la prise de décision est souvent incomplète ou manquante. Par exemple, l'Agence n'a pas atteint l'objectif qu'elle-même s'était fixé d'établir, au plus tard en 2009, un système de surveillance et de production de rapports sur l'intégrité écologique, entièrement opérationnel et crédible sur le plan scientifique, pour les parcs nationaux du Canada. Il est essentiel de disposer de données scientifiques crédibles et à jour sur l'état des écosystèmes pour pouvoir prendre des décisions éclairées et pour comprendre les menaces qui pèsent sur l'intégrité écologique dans les parcs et y réagir. En outre, l'Agence ignore si les cibles sont atteintes ou n'a pas atteint les cibles fixées pour la préservation des écosystèmes par la gestion active du feu dans 74 % des parcs nationaux pour lesquels des cibles liées à la gestion du feu avaient été établies.
- Les dépenses de Parcs Canada affectées à la conservation des ressources patrimoniales ont récemment diminué de 15 %. Dans l'ensemble, l'effectif affecté à la conservation a baissé de 23 %, tandis que le nombre de postes à vocation scientifique a chuté de plus du tiers. L'Agence n'a pas précisé comment ni quand, compte tenu de la baisse importante de ses ressources, elle pourra rattraper les retards dans les travaux, faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur l'intégrité écologique et contrer la détérioration de 34 % des écosystèmes dans les parcs. En conséquence, le risque que l'Agence prenne encore plus de retard dans la réalisation de ses travaux de préservation ou de rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada est significatif.

Réaction de l'Agence — Parcs Canada accepte notre recommandation au sujet de la production de plans et de rapports à temps et dans les délais prescrits. L'Agence n'accepte pas notre recommandation selon laquelle elle devrait procéder à une analyse de la capacité de ses ressources; elle a toutefois accepté de prendre plusieurs mesures en vue de combler les lacunes en matière de mise en œuvre recensées dans cet audit. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Les stratégies de développement durable du gouvernement fédéral et des ministères

Chapitre 8 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le développement durable est fondé sur l'utilisation rationnelle d'un point de vue écologique des ressources naturelles, sociales et économiques. Pour les Canadiens, cela inclut l'exploitation durable des ressources naturelles, la protection de la santé des personnes et des écosystèmes, et l'amélioration de la qualité de vie et du bien-être des citoyens.

Selon la *Loi fédérale sur le développement durable*, le ministre de l'Environnement doit élaborer une stratégie fédérale de développement durable (SFDD). La *Loi* exige également que certains ministères et organismes élaborent leur propre stratégie de développement durable pour appuyer la SFDD.

Le commissaire à l'environnement et au développement durable est tenu, en vertu de la *Loi fédérale sur le développement durable*, d'examiner si les cibles et les stratégies de mise en œuvre présentées dans la version préliminaire de la Stratégie fédérale de développement durable (SFDD) se prêtent à être évaluées. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le commissaire doit aussi examiner la justesse des renseignements présentés par le gouvernement sur l'avancement de la mise en œuvre de la SFDD, et contrôler les progrès réalisés par les ministères dans la mise en œuvre de leur propre stratégie de développement durable et en faire rapport. Le présent chapitre présente les résultats des trois examens distincts que nous avons effectués.

- Le gouvernement a publié en février 2013, à des fins de consultations publiques, la version préliminaire de sa Stratégie fédérale de développement durable 2013-2016, intitulée *Planifier un avenir durable – Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2013-2016*. Nous avons examiné si les cibles et les stratégies de mise en œuvre présentées dans cette version préliminaire se prêtaient à être évaluées. Nous avons publié en juin 2013 les résultats de notre examen. Ils sont repris dans le présent rapport à titre d'information.

- En février 2013, Environnement Canada a également publié le *Rapport d'étape de 2012 sur la Stratégie fédérale de développement durable* pour 2010-2013. Nous avons examiné l'information présentée dans le Rapport d'étape en fonction de critères de justesse afin de déterminer si elle était pertinente, compréhensible, attribuable et équilibrée. Nous n'avons pas examiné la fiabilité de l'information contenue dans le Rapport.
- Selon la loi, le commissaire à l'environnement et au développement durable doit vérifier chaque année dans quelle mesure les ministères et organismes ont atteint les objectifs et mis en œuvre les plans établis dans leur stratégie de développement durable et en faire rapport. Le commissaire doit également examiner la mesure dans laquelle ces organisations ont contribué à l'atteinte des cibles fixées dans la Stratégie fédérale de développement durable (SFDD) et en faire rapport. Nous avons donc revu la mise en œuvre d'engagements choisis de six organisations fédérales. Nous avons ciblé les engagements relatifs à l'écologisation des opérations gouvernementales et à la mise à jour des documents d'orientation sur les évaluations environnementales stratégiques et des processus de communication des résultats.

Pourquoi est-ce important?

Les stratégies de développement durable constituent pour le gouvernement fédéral un outil important pour faire progresser le développement durable, rendre le processus décisionnel en matière d'environnement plus transparent et faire en sorte qu'on soit tenu d'en rendre compte devant le Parlement. Les stratégies établissent des buts, des cibles ainsi que des plans de mise en œuvre pour contribuer à l'atteinte de l'objectif général de favoriser le développement durable. Des stratégies bien conçues et des mesures efficaces pour les mettre en œuvre, ainsi que des rapports périodiques qui brossent un tableau juste des progrès accomplis, sont indispensables pour assurer la crédibilité de ces stratégies et leurs impacts.

Qu'avons-nous constaté?

- Les objectifs et les cibles avancés dans la version préliminaire de la Stratégie fédérale de développement durable (SFDD) de 2013-2016 sont pertinents et reflètent des questions qui importent aux Canadiens. Toutefois, la plupart des cibles manquent de clarté ou ne sont pas mesurables, ce qui rendra difficile l'évaluation des progrès à court et à long terme. De plus, certaines initiatives clés du gouvernement sont absentes ou insuffisamment prises en compte, notamment le programme fédéral de développement responsable des ressources et les mesures récentes prises pour renforcer la sécurité

des pétroliers. Par conséquent, le plein potentiel de la version préliminaire de la SFDD de 2013-2016 comme moyen de communiquer le plan du gouvernement du Canada en matière d'environnement et de développement durable n'est pas entièrement réalisé.

- Le *Rapport d'étape de 2012 sur la Stratégie fédérale de développement durable* pour 2010-2013 est le premier rapport présenté par le gouvernement fédéral sur les progrès réalisés. Il contient de l'information utile et éclairante sur certaines des priorités clés du gouvernement en matière d'environnement et de développement durable. Cependant, l'information présentée ne suffit pas à donner aux lecteurs un tableau complet des progrès. Les textes descriptifs pour environ la moitié des cibles, de même que les résumés des progrès réalisés, mettent l'accent sur les éléments positifs mais parlent peu des obstacles qui restent à surmonter. Il serait plus facile de saisir l'importance de l'information présentée si le Rapport contenait des cibles claires et mesurables et utilisait systématiquement des critères de référence et d'autres moyens de comparaison.
- Les ministères réalisent des progrès satisfaisants à l'égard de leurs engagements à l'appui de l'objectif de la SFDD consistant à écologiser les opérations du gouvernement, et ils constatent que leurs efforts se traduisent en résultats concrets. Par exemple, Ressources humaines et Développement des compétences Canada a retiré 4 000 imprimantes de ses bureaux. Le Ministère évalue que cette décision a donné lieu à des économies d'un million de dollars jusqu'à présent. Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a éliminé plus de 650 imprimantes et diminué d'environ 20 % sa consommation de papier. Environnement Canada a réduit les déplacements de ses employés en installant plus de 100 salles de téléconférence dans ses bureaux à l'échelle du pays. Enfin, Environnement Canada, Finances Canada et Industrie Canada ont respecté leur engagement de mettre à jour leurs documents d'orientation sur l'évaluation environnementale stratégique et leurs modes d'information à ce sujet.

Annexe

Annexe Extraits de la *Loi sur le vérificateur général*

Loi concernant le bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable

DÉFINITIONS ET CHAMP D'APPLICATION

Définitions	2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.
« commissaire »	« commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).
« développement durable »	« développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.
« ministère de catégorie I »	« ministère de catégorie I » <ul style="list-style-type: none"> a) Tout ministère mentionné à l'annexe I de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>; b) tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 11(3) de la <i>Loi fédérale sur le développement durable</i>; c) toute agence mentionnée à l'annexe de la <i>Loi fédérale sur le développement durable</i>.
« ministre compétent »	« ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> .

ATTRIBUTIONS

Examen	5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.
Rapports à la Chambre des communes	7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention — outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) — au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports : <ul style="list-style-type: none"> a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau; b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

- Idem** (2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :
- a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;
 - b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
 - c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;
 - d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;
 - e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre;
 - f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

- Nomination du commissaire** 15.1 (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.
- Fonctions** (2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

- Mission** 21.1 En plus de s'acquitter des fonctions prévues par le paragraphe 23(3), le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :
- a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;
 - b) la protection de la santé des Canadiens;
 - c) la protection des écosystèmes;
 - d) le respect des obligations internationales du Canada;

- e) la promotion de l'équité;
 - f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;
 - g) la prévention de la pollution;
 - h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir.
- Pétition** 22. (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.
- Accusé de réception** (2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.
- Réponse du ministre** (3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.
- Plusieurs signataires** (4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux.
- Contrôle** 23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour :
- a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a contribué à l'atteinte des cibles prévues dans la stratégie fédérale de développement durable et réalisé les objectifs prévus par sa propre stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée devant les deux chambres du Parlement conformément à l'article 11 de la *Loi fédérale sur le développement durable*, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;
 - b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).
- Rapport du commissaire** (2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention du Parlement un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance du Parlement, notamment :
- a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a contribué à l'atteinte des cibles prévues dans la stratégie fédérale de développement durable et réalisé les objectifs prévus par sa propre stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée devant les deux chambres du Parlement conformément à l'article 11 de la *Loi fédérale sur le développement durable*, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

- b) le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier;
- c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 11(3) et (4) de la *Loi fédérale sur le développement durable*.

Examen du rapport

(3) Le commissaire examine le rapport exigé par le paragraphe 7(2) de la *Loi fédérale sur le développement durable* afin de vérifier la justesse des renseignements qu'il contient relativement au progrès réalisé par le gouvernement du Canada dans la mise en oeuvre de la stratégie fédérale de développement durable et l'atteinte des cibles qui y sont prévues.

Rapport

(4) Les résultats de toute vérification effectuée en application du paragraphe (3) sont inclus dans le rapport visé au paragraphe (2) ou dans le rapport annuel ou l'un des trois rapports supplémentaires prévus au paragraphe 7(1).

Dépôt du rapport

(5) Le rapport visé au paragraphe (2) est présenté au président de chaque chambre du Parlement qui le dépose devant la chambre qu'il préside dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport.