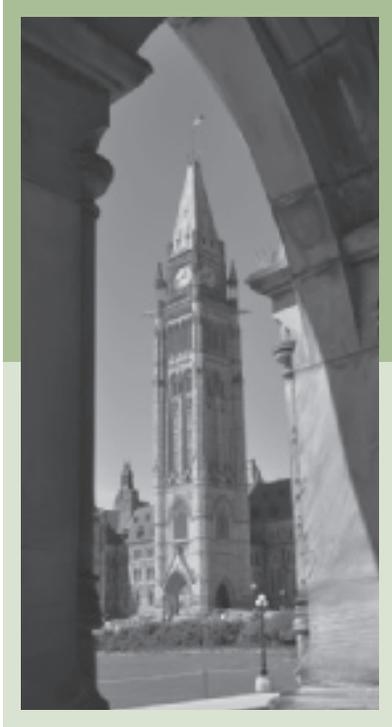


Automne 2013



Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

CHAPITRE 4

Les aires protégées pour les espèces sauvages



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 FA1-2/2013-1-4F-PDF

ISBN 978-0-660-21222-7

ISSN 1495-0790

CHAPITRE 4

Les aires protégées pour les espèces sauvages

Rapport d'audit de performance

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

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

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

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

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

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Les aires protégées pour les espèces sauvages	3
Travaux d'audit antérieurs	4
Rôle d'Environnement Canada	5
Objet de l'audit	5
Observations et recommandation	5
Protection de l'habitat des espèces sauvages	5
Environnement Canada a évalué l'intégrité de ses aires protégées comme étant inadéquate	6
Environnement Canada utilise encore des plans de gestion désuets	9
Le Ministère tarde à retirer de la liste les sites qui ne sont plus considérés comme étant des aires protégées	12
Conclusion	13
À propos de l'audit	14
Annexe	
Recommandation	16

Les aires protégées pour les espèces sauvages

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.

Introduction

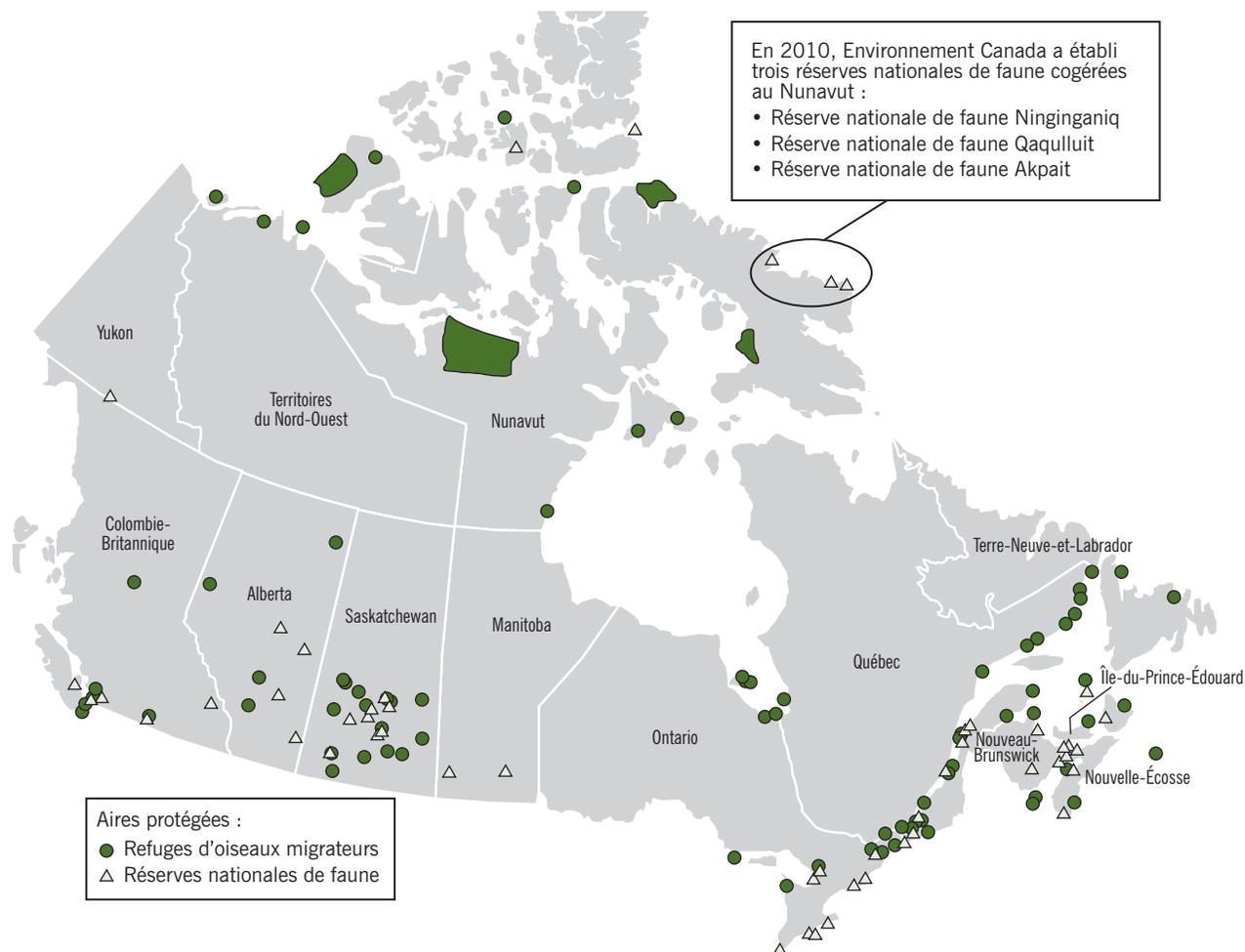
Les aires protégées pour les espèces sauvages

Le chapitre 1, « Document d'information sur la diversité biologique », examine de manière plus approfondie la conservation de la biodiversité.

Le chapitre 3, « La conservation des oiseaux migrateurs », examine les plans et les activités du gouvernement concernant la conservation des oiseaux migrateurs.

4.1 Les aires protégées sont reconnues mondialement comme étant un outil efficace pour la conservation de la biodiversité. Environnement Canada gère un réseau composé de 54 réserves nationales de faune et de 92 refuges d'oiseaux migrateurs. Après les 32 millions d'hectares occupés par les parcs nationaux du Canada, ce réseau forme la plus grande aire protégée du pays, grâce à sa superficie de plus de 12,4 millions d'hectares (voir la pièce 4.1). Ce réseau équivaut approximativement à la taille du Nouveau-Brunswick et de

Pièce 4.1 Environnement Canada a créé un réseau d'aires protégées



Source : Environnement Canada, 2013

la Nouvelle-Écosse réunis. Ces aires protégées visent principalement à conserver et à protéger l'habitat des espèces sauvages, dont les oiseaux migrateurs, les espèces en péril et d'autres espèces d'importance nationale.

4.2 La *Loi sur les espèces sauvages du Canada* établit les réserves nationales de faune appartenant au gouvernement fédéral. Ces réserves sont créées et gérées aux fins de conservation des espèces sauvages, de recherche et d'interprétation. Elles protègent les habitats d'importance nationale pour les oiseaux migrateurs, abritent des espèces ou des écosystèmes en péril, ou protègent des habitats rares ou particuliers. Environnement Canada peut autoriser certaines activités sur un site, à condition qu'elles n'interfèrent pas avec la conservation des espèces sauvages et qu'elles respectent les objectifs du plan de gestion du site.

4.3 Les refuges d'oiseaux migrateurs sont établis aux termes du *Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs* pour fournir et protéger les habitats nécessaires à la conservation des oiseaux migrateurs. Les refuges se trouvent tant sur des terres fédérales que sur des terres qui n'appartiennent pas au gouvernement fédéral; sur ces dernières, la collaboration avec les propriétaires fonciers est essentielle.

Travaux d'audit antérieurs

4.4 En 2001, nous avons constaté qu'Environnement Canada disposait de peu de plans de gestion à jour ou d'inventaires des espèces pour ses aires protégées situées dans le bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Nous avons également constaté que l'**intégrité écologique** de ces aires protégées était en péril parce qu'Environnement Canada n'avait pas les ressources humaines et financières nécessaires pour assurer une gestion efficace.

4.5 Dans le rapport *Le Point* du commissaire à l'environnement et au développement durable de mars 2008, chapitre 4, « Écosystèmes — Les aires protégées fédérales pour les espèces sauvages », nous avons noté plusieurs lacunes :

- données insuffisantes pour évaluer l'intégrité écologique des aires protégées;
- surveillance limitée des espèces dans la plupart des aires protégées;
- plans de gestion des aires protégées extrêmement désuets;
- au moins dix refuges qui ne respectent plus les critères d'une aire protégée;
- ressources insuffisantes pour gérer efficacement les aires protégées.

Intégrité écologique : On parle d'intégrité écologique d'une aire protégée lorsque ses éléments naturels (plantes, animaux et autres organismes) et ses processus (tels que la croissance et la reproduction) sont intacts.

Rôle d'Environnement Canada

4.6 Environnement Canada joue un rôle important dans la conservation de la biodiversité au Canada et compte parmi les trois ministères fédéraux ayant pour mandat de protéger l'habitat des espèces sauvages. À cet égard, le Ministère identifie, établit et gère les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs.

4.7 Environnement Canada est responsable d'appliquer la réglementation, notamment le *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages* et le *Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs*, servant à contrôler les activités pouvant être effectuées au sein des zones protégées. Le Ministère peut toutefois délivrer des permis pour autoriser certaines activités.

Objet de l'audit

4.8 Le présent audit a porté sur la gestion, par Environnement Canada, des aires protégées, y compris les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs. Plus précisément, l'audit portait sur les responsabilités du Ministère à l'égard des plans de gestion et des activités de surveillance.

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

Observations et recommandation

Protection de l'habitat des espèces sauvages

4.10 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. Une majorité des espèces en péril est touchée 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.

4.11 Nous avons examiné la surveillance qu'exerce Environnement Canada à l'endroit des activités, des conditions et des menaces dans les aires protégées qu'il gère, de même que les plans de gestion de ces aires. Nous avons examiné la documentation relative au Programme pour les aires protégées du Ministère, mené des entrevues auprès du personnel responsable du Programme et visité certains sites dans les régions de l'Ouest et du Québec.

Environnement Canada a évalué l'intégrité de ses aires protégées comme étant inadéquate

4.12 À la suite de notre audit de 2008, Environnement Canada a réalisé, cette même année, une évaluation de ses aires protégées. Les gestionnaires de sites et employés du Ministère ont fondé cette évaluation sur leurs connaissances et leur jugement. Les sites ont été évalués à partir de l'orientation globale et des politiques énoncées dans le *Guide des aires protégées* du Ministère, lesquelles portaient entre autres sur la surveillance de l'état des aires, des espèces sauvages, de l'intégrité écologique de leur habitat et de la gestion des sites (voir la pièce 4.2). Le Ministère a mis à jour l'évaluation en 2011.

Pièce 4.2 Environnement Canada a réalisé deux évaluations de ses aires protégées, soit en 2008 et en 2011, en utilisant une échelle allant de pauvre à excellent

Le Ministère a utilisé les cotes suivantes lors de l'évaluation de l'intégrité de ses aires protégées. Les cotes allaient de 1 à 5, où 1 signifie « pauvre » et 5 signifie « excellente ».

Cote	Description
1 : Pauvre	Les gestionnaires du site relèvent des urgences ou des impératifs dans ces aires ou les qualifient de gravement détériorée.
2 : Insuffisante	Note d'échec comportant d'importantes lacunes – la plupart des exigences ne sont pas respectées.
3 : Passable	Comparable à la note de passage de 60 %. Si aucune mesure n'est prise, le site pourrait obtenir la cote 2 dans un futur rapproché.
4 : Adéquate	Le site ne comporte aucune lacune importante, et des données sont disponibles pour permettre la prise de décisions.
5 : Excellente	Aucune description officielle.

Remarque : Les sites n'ont pas été tous évalués en raison des coûts d'accès élevés, certains sites se trouvant en région éloignée. Les trois réserves nationales de faune établies en 2010 (Ningingani, Qaquilluit et Akpait) n'ont pas fait l'objet d'une évaluation.

4.13 Les évaluations des aires protégées réalisées par le Ministère indiquent que l'intégrité écologique des réserves nationales de faune est préoccupante. En 2008 et en 2011, l'intégrité écologique d'environ 20 % des réserves de faune a été qualifiée de « pauvre » ou d'« insuffisante » (voir la pièce 4.3). L'intégrité écologique de plus de 70 % des sites a été considérée au mieux comme « passable » (voir la pièce 4.4). En général, les résultats obtenus pour les refuges d'oiseaux migrateurs sont comparables à ceux obtenus pour les réserves nationales de faune. Seulement un quart des réserves nationales de faune et moins d'un tiers des refuges d'oiseaux migrateurs ont été évalués comme ayant une intégrité écologique adéquate ou excellente. Selon l'évaluation faite par Environnement Canada, le Ministère ne respecte pas la raison d'être de ses aires protégées, soit maintenir l'intégrité écologique du site au profit de la faune, dont les oiseaux migrateurs et les espèces en péril.

4.14 Environnement Canada a élaboré le *Guide des aires protégées* en vue de présenter un ensemble complet de politiques et de procédures nationales servant à établir et à gérer ses aires protégées. Le Guide

Pièce 4.3 Environnement Canada a qualifié d'insuffisante l'intégrité écologique de la réserve nationale de faune de l'île Eleanor

L'île Eleanor a été désignée comme refuge d'oiseaux migrateurs en 1971 et comme réserve nationale de faune en 1978 pour permettre une meilleure protection des oiseaux aquatiques et de leur habitat. Cette petite île du lac Muskoka est un important site de nidification pour les oiseaux aquatiques coloniaux. Elle fournit aux oisillons une protection contre les prédateurs et un accès aux proies dans les eaux environnantes. Malgré sa petite taille, l'île est visitée par un grand nombre d'oiseaux aquatiques : 30 Grands Hérons et plus de 500 nids de goélands et de cormorans ont été observés sur l'île en 2009.

L'intégrité écologique de la réserve nationale de faune de l'île Eleanor fait face à plusieurs menaces et obstacles, notamment l'introduction d'espèces envahissantes, la pollution, la présence de substances toxiques, le développement et les activités humaines, tous des facteurs pouvant perturber les oiseaux aquatiques coloniaux. Au cours de la saison de nidification, qui dure de mars à juillet, des bateaux, des motomarines et d'autres perturbations causées par les humains sont source de préoccupations majeures. La croissance démographique dans la région a augmenté depuis l'établissement de la réserve nationale de faune, et l'on prévoit que le tourisme et la circulation maritime s'accroîtront également.

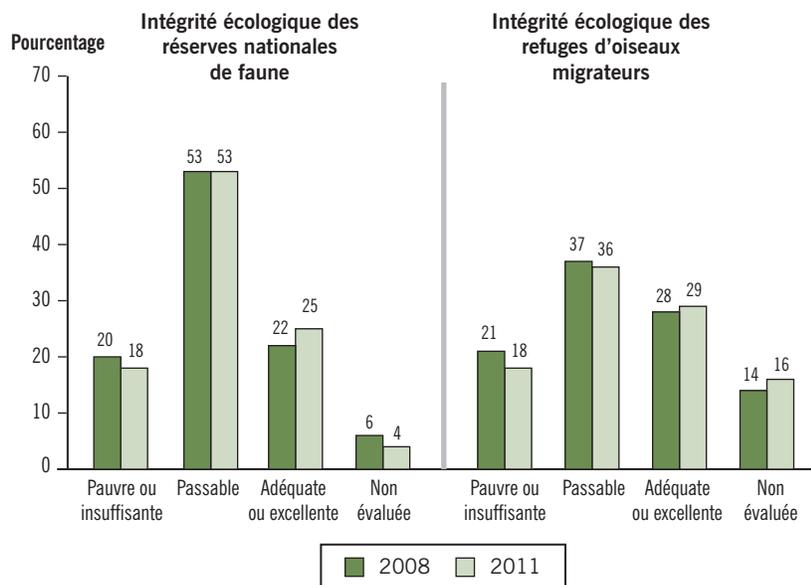
Environnement Canada fait face à des défis de gestion. Par exemple, le public comprend mal les interdictions d'activités et les dispositions sur la protection des espèces sauvages dans les réserves nationales de faune. De plus, l'île est isolée et difficile d'accès. Aucun représentant du Ministère ne se trouve à temps plein sur le site, ce qui rend difficile la promotion de la conformité et l'application de la réglementation. Un plan de gestion a pour la première fois été élaboré en 1985, mis à jour en 2011, mais il est toujours à l'état d'ébauche.

Source : Texte adapté du plan de gestion de la réserve nationale de faune de l'île Eleanor (Service canadien de la faune, ébauche de 2011)

précise qu'une surveillance adéquate doit être menée pour évaluer la qualité de la variété d'habitats et l'état des espèces sauvages, de même que les changements aux populations d'espèces et à l'habitat causés soit par des événements naturels ou par l'être humain, sur le site et hors site. L'une des lacunes soulignées par le Ministère dans ses évaluations est le manque d'inventaires et d'activités de surveillance adéquats, incluant le manque de données cruciales sur les espèces en péril.

4.15 Lors du présent audit, nous avons constaté que le Ministère n'exerçait pas une surveillance systématique de ses réserves nationales de faune et de ses refuges d'oiseaux migrateurs. Les activités de surveillance se font plutôt de manière sporadique ou lorsque l'occasion se présente. Sans surveillance régulière, le Ministère est incapable de déterminer de façon adéquate si l'intégrité écologique de ses aires s'améliore et doit donc se fier aux évaluations discrétionnaires du personnel. Il n'est pas non plus en mesure de repérer rapidement les menaces nouvelles ou éventuelles pesant sur les espèces locales afin de réagir de manière adéquate et en temps opportun. Environnement Canada n'a pas respecté sa politique portant sur la surveillance des sites, laquelle s'inscrit dans la gestion des sites décrite dans le *Guide des aires protégées*.

Pièce 4.4 Plus de 70 % des réserves nationales de faune et 55 % des refuges d'oiseaux migrateurs sont considérés comme ayant une intégrité écologique moins qu'adéquate



Source : Analyses tirées des évaluations de 2008 et de 2011 réalisées par Environnement Canada sur ses aires protégées

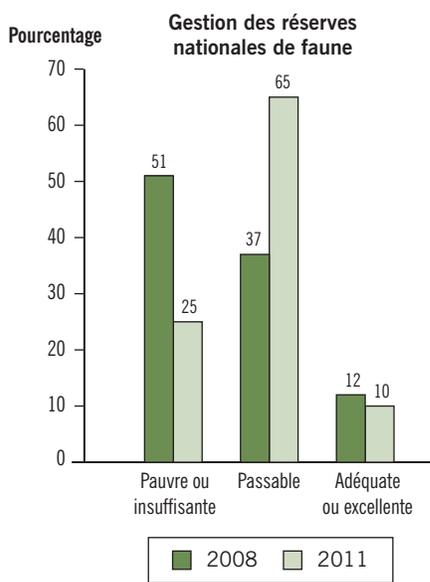
Environnement Canada utilise encore des plans de gestion désuets

4.16 D'après Environnement Canada, les plans de gestion sont essentiels pour prendre des décisions de gestion éclairées. Les plans de gestion du Ministère visant les aires protégées servent de cadre pour orienter la prise de décisions sur la surveillance des espèces sauvages, le maintien et l'amélioration de l'habitat des espèces sauvages, l'application de la réglementation, l'entretien des installations (par exemple les tours d'observation) et la délivrance de permis (par exemple aux fins de recherche).

4.17 Conformément au *Guide des aires protégées* d'Environnement Canada, il faut élaborer et mettre en œuvre des plans de gestion pour diriger l'atteinte des buts et des objectifs précis. Les plans doivent être revus périodiquement et mis à jour au besoin, soit cinq ans après l'élaboration initiale et tous les dix ans par la suite.

4.18 Dans ses évaluations de 2008 et de 2011, le Ministère a évalué si les plans de gestion étaient fondés sur des principes écologiques de manière à assurer l'intégrité écologique de l'habitat des oiseaux migrateurs et des espèces en péril et s'ils étaient effectivement mis en œuvre. Dans les deux évaluations, Environnement Canada a estimé que la majorité des réserves nationales de faune n'avaient pas de plans de gestion adéquats (voir la pièce 4.5). Le Ministère estime qu'il y a eu une

Pièce 4.5 Environnement Canada considère que 90 % des plans de gestion pour les réserves nationales de faune sont moins qu'adéquats



Source : Analyses tirées des évaluations de 2008 et de 2011 réalisées par Environnement Canada sur ses aires protégées

amélioration de 2008 à 2011, environ 25 % des sites passant de la cote « pauvre » ou « insuffisante » à la cote « passable ». Il demeure toutefois que le ministère a conclu que la majorité des sites (90 %) ne faisaient pas l'objet d'un plan de gestion adéquat en 2011. Soit les plans n'étaient pas fondés sur des principes écologiques, soit ils n'étaient pas mis en œuvre.

4.19 Dans notre rapport *Le Point* de 2008, nous avons constaté que les plans de gestion existants pour les réserves nationales de faune dataient en moyenne de 1987. Nos constatations sont semblables dans le cas du présent audit car, cinq ans plus tard, les plans de gestion datent en moyenne de 1992. Trente et un plans de gestion ont été rédigés avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les espèces en péril* en 2003, tandis que huit aires n'ont jamais eu de plan de gestion. Le Ministère nous a informés que les plans de gestion pour les réserves nationales de faune sont en voie d'être mis à jour. Nous avons constaté que 15 plans étaient à l'état d'ébauche au moment de l'audit et qu'ils n'avaient pas encore été approuvés. C'est le cas, par exemple, du plan visant la réserve nationale de faune du lac Saint-François (voir la pièce 4.6).

4.20 Au cours du présent audit, nous avons constaté qu'Environnement Canada avait reporté, à maintes reprises, les délais de la mise à jour des plans de gestion. L'échéance maintenant visée pour la mise à jour de tous les plans de gestion est 2017; la précédente était 2013. Le Ministère a expliqué que le retard était principalement attribuable au long processus d'approbation, qui comporte 5 étapes de production en vue d'élaborer des plans de gestion et leurs produits connexes (mise au point d'un site Web et élaboration d'un formulaire de consultation, d'un dépliant et de lettre), 26 étapes décisionnelles ou opérationnelles et 29 étapes d'examen, de commentaires et de mise à jour.

4.21 Bien que le *Guide des aires protégées* d'Environnement Canada énonce qu'un plan de gestion est requis pour les refuges d'oiseaux migrateurs, le Ministère reconnaît qu'il y a très peu de gestion active au sein de ces refuges. Peu de sites ont un plan de gestion, et des représentants du Ministère nous ont informés que des descriptions de sites seront préparées et affichées sur le site Web du Ministère en 2013. Aucune description n'était affichée au moment de notre audit. Nous tenons toutefois à préciser qu'au Nunavut, où des comités de cogestion sont en place, des gestionnaires de site ont commencé à rédiger les plans de gestion pour certains refuges d'oiseaux migrateurs du territoire.

Pièce 4.6 Le plan de gestion de la réserve nationale de faune du lac Saint-François a été mis à jour 25 ans après son ébauche initiale, mais n'a pas encore été approuvé

Créée en 1978 pour protéger les oiseaux migrateurs et les importants milieux humides, la réserve nationale de faune du lac Saint-François est considérée comme l'une des aires sauvages les plus remarquables du Québec. Ses 1 447 hectares abritent plus de 287 espèces animales et 547 espèces végétales, dont un grand nombre sont en péril. Cette réserve de faune est exposée à de graves menaces telles que la pollution, le braconnage et l'introduction d'espèces exotiques envahissantes. La conservation des espèces sauvages et en péril peut constituer un réel défi pour ce site.

Environnement Canada a pour la première fois élaboré un plan de gestion pour ce site en 1986. En 2011, soit 25 années plus tard, le plan a été mis à jour. Au moment du présent audit, le plan n'était toujours pas approuvé. L'ébauche du nouveau plan souligne le manque de données scientifiques comme lacune majeure en précisant que les données actuelles n'évaluent pas adéquatement l'intégrité écologique de la réserve, et ne permettent pas toujours de soutenir une prise de décisions efficace relativement à la gestion de certains habitats et espèces présentes. D'après l'ébauche du plan, le Ministère devrait :

- définir les lacunes prioritaires en matière de connaissances et réaliser les inventaires requis d'ici 2017;
- évaluer les principaux indicateurs et mettre en œuvre un programme de surveillance de l'intégrité écologique du site d'ici 2021 (soit dix ans après l'ébauche du plan de 2011.)

Entre-temps, la présence du Ministère sur le site est minimale. Dans le cadre de contrats, Environnement Canada fournit des fonds à l'association « Les Amis de la réserve nationale de faune du lac Saint-François », dont la mission est de sensibiliser le public au site. Aux termes des contrats, l'association est responsable d'entretenir les infrastructures et de surveiller le site, incluant la présence d'espèces sauvages, d'espèces en péril et d'oiseaux migrateurs. L'association n'utilise pas le plan de gestion. En fait, ce n'est que récemment qu'elle a appris l'existence de ce plan, c'est-à-dire depuis qu'Environnement Canada a commencé à consulter l'association, les collectivités autochtones et les intervenants concernés au sujet de l'ébauche du plan de 2011.

4.22 Depuis notre dernier audit en 2008, nous avons constaté qu'Environnement Canada avait fait peu de progrès à l'égard de la mise à jour des plans de gestion et de leur application, notamment en ce qui a trait à la réalisation d'activités de surveillance et d'inventaires dans ses aires protégées pour évaluer la qualité globale de l'habitat et de l'état des espèces sauvages. Pourtant, les données qui découlent de ces activités seraient utiles pour la planification et la gestion des sites.

4.23 Recommandation — Compte tenu du fait que les plans de gestion sont essentiels à la prise de décisions et à la gestion des réserves nationales de faune, Environnement Canada devrait revoir son processus de mise à jour des plans afin de trouver le meilleur moyen de simplifier cet exercice pour que les plans demeurent à jour et pertinents. De plus, le Ministère devrait élaborer des plans de gestion

pertinents pour les refuges d'oiseaux migrateurs, conformément aux politiques et aux directives définies dans son propre *Guide des aires protégées*.

Réponse du Ministère — Environnement Canada accepte la recommandation concernant les plans de gestion pour les réserves nationales de faune. Environnement Canada accepte aussi, en partie, la recommandation relative aux plans de gestion pour les refuges d'oiseaux migrateurs. Le Ministère prévoit achever les plans de gestion pour les refuges d'oiseaux migrateurs qui sont situés sur un terrain domanial ou pour lesquels il a la responsabilité principale en ce qui a trait à la gestion de l'habitat ainsi que la conservation et la protection des oiseaux migrateurs, de leurs œufs et de leurs nids. Les plans de gestion ne seront pas préparés par Environnement Canada pour les refuges situés sur des terres provinciales, municipales ou privées, puisque cela dépasse le cadre des responsabilités d'Environnement Canada.

Une fois que les plans de gestion pour toutes les réserves nationales de faune seront achevés, le Ministère examinera le processus et étudiera les options visant à rationaliser la mise à jour et le processus de révision.

Le Ministère mettra à jour, en conséquence, le Manuel des aires protégées en ce qui a trait au processus de planification et aux plans pour les refuges d'oiseaux migrateurs.

Le Ministère tarde à retirer de la liste les sites qui ne sont plus considérés comme étant des aires protégées

4.24 Dans notre rapport *Le Point* de 2008, chapitre 4, « Écosystèmes — Les aires protégées fédérales pour les espèces sauvages », nous avons indiqué qu'Environnement Canada devait procéder à une évaluation systématique de ses réserves nationales de faune et de ses refuges d'oiseaux migrateurs pour déterminer s'ils répondent aux critères ministériels concernant ces aires protégées et s'ils en respectent la raison d'être.

4.25 Au cours du présent audit, nous avons constaté que le processus de retrait des sites de la liste était lent. Depuis notre audit de 2008, le Ministère a déterminé que 6 réserves nationales de faune et 22 refuges d'oiseaux migrateurs ne répondent plus aux critères concernant les aires protégées (par exemple, des sites en zones urbaines ayant peu de valeur pour les espèces sauvages). Cependant, aucune mesure n'a été prise pour retirer ces sites de la liste.

Conclusion

4.26 Nous avons conclu qu'Environnement Canada n'assume pas ses responsabilités en matière de préparation de plans de gestion et de surveillance des activités et des conditions dans les aires protégées qu'il gère. Dans ses propres évaluations, le Ministère souligne lui-même le manque d'inventaires appropriés, incluant des lacunes dans les données sur les espèces en péril. Par conséquent, le Ministère manque de connaissances détaillées au sujet des espèces et des habitats dans la plupart des aires protégées. L'intégrité écologique de la majorité des aires protégées du Ministère est moins qu'adéquate, ce qui 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.

4.27 Les plans de gestion continuent d'être désuets – problème déjà observé lors de notre audit de 2008. Les plans de gestion dirigent l'atteinte de buts et d'objectifs précis. Il faut donc les revoir périodiquement, les mettre à jour au besoin et les mettre en œuvre pour gérer l'utilisation des ressources et répondre aux nouveaux enjeux.

À propos de l'audit

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

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

Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si Environnement Canada s'est acquitté de certaines de ses responsabilités liées aux aires protégées.

Plus précisément, l'audit s'est penché sur les responsabilités du Ministère à l'égard des plans de gestion et des activités de surveillance.

Étendue et méthode

Le présent audit a porté sur la gestion, par Environnement Canada, des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs. Plus précisément, l'audit s'est penché sur les plans de gestion et les activités de surveillance du Ministère. Il ne portait toutefois pas sur les responsabilités du Ministère en matière d'application de la loi.

Au cours de notre audit, nous avons mené des entrevues auprès des représentants d'Environnement Canada et des intervenants concernés, et nous avons examiné les dossiers, les rapports et les autres documents pertinents du Ministère. Nous avons également visité deux régions, soit celles du Québec et des Prairies, dans le but de mieux comprendre les responsabilités du Ministère en matière de conservation.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si Environnement Canada s'est acquitté de certaines de ses responsabilités liées aux aires protégées, nous avons utilisé les critères suivants :	
<p>Environnement Canada dispose de plans de gestion à jour des aires protégées qu'il gère.</p> <p>Environnement Canada surveille les activités, les conditions et les menaces dans les aires protégées qu'il gère.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les espèces sauvages du Canada</i> et règlements connexes • <i>Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs</i> et règlements connexes • Environnement Canada, <i>Rapport sur les plans et les priorités 2012-2013</i> • Environnement Canada, <i>Stratégie des aires protégées</i> d'Environnement Canada

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

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant d'avril 2008 à avril 2013. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 30 juillet 2013.

Équipe d'audit

Directeur principal : Jim McKenzie

Directrice : Francine Richard

Amélie Beaupré-Moreau

Michelle Gorman

Nicole Hutchinson

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

Annexe Recommandation

La recommandation formulée au chapitre 4 est présentée ci-dessous. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
<p>Protection de l'habitat des espèces sauvages</p> <p>4.23 Compte tenu du fait que les plans de gestion sont essentiels à la prise de décisions et à la gestion des réserves nationales de faune, Environnement Canada devrait revoir son processus de mise à jour des plans afin de trouver le meilleur moyen de simplifier cet exercice pour que les plans demeurent à jour et pertinents. De plus, le Ministère devrait élaborer des plans de gestion pertinents pour les refuges d'oiseaux migrateurs, conformément aux politiques et aux directives définies dans son propre <i>Guide des aires protégées</i>. (4.10-4.22)</p>	<p>Environnement Canada accepte la recommandation concernant les plans de gestion pour les réserves nationales de faune.</p> <p>Environnement Canada accepte aussi, en partie, la recommandation relative aux plans de gestion pour les refuges d'oiseaux migrateurs. Le Ministère prévoit achever les plans de gestion pour les refuges d'oiseaux migrateurs qui sont situés sur un terrain domanial ou pour lesquels il a la responsabilité principale en ce qui a trait à la gestion de l'habitat ainsi que la conservation et la protection des oiseaux migrateurs, de leurs œufs et de leurs nids. Les plans de gestion ne seront pas préparés par Environnement Canada pour les refuges situés sur des terres provinciales, municipales ou privées, puisque cela dépasse le cadre des responsabilités d'Environnement Canada.</p> <p>Une fois que les plans de gestion pour toutes les réserves nationales de faune seront achevés, le Ministère examinera le processus et étudiera les options visant à rationaliser la mise à jour et le processus de révision.</p> <p>Le Ministère mettra à jour, en conséquence, le Manuel des aires protégées en ce qui a trait au processus de planification et aux plans pour les refuges d'oiseaux migrateurs.</p>