

Rapport 2

Rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

Suivi sur le rétablissement des espèces en péril



**Rapport de l'auditeur
indépendant | 2023**



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

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 (BVG) 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 BVG peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur le bien-fondé de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du BVG. Ils sont effectués par des auditrices compétentes et 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.

La publication est également diffusée sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This publication is also available in English.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la vérificatrice générale du Canada, 2023

Les icônes des objectifs de développement durable des Nations Unies sont utilisées avec leur permission.

Le contenu de cette publication n'a pas été approuvé par les Nations Unies et ne reflète pas le point de vue des Nations Unies ou de ses représentantes et représentants.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

N° de catalogue FA1-26/2023-1-2F-PDF

ISBN 978-0-660-47903-3

ISSN 2561-1828

Photo de la page couverture : Rob Palmer Photography/Shutterstock.com

Survol



Message général

Dans l'ensemble, Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada n'ont pas déployé suffisamment d'efforts en vue de planifier le rétablissement des espèces sauvages en péril inscrites sur la liste de la *Loi sur les espèces en péril* (la *Loi*) et d'en rendre compte, ni en vue de contribuer à l'engagement pris par le Canada visant à faire cesser et à inverser la perte de la biodiversité d'ici 2030. Il en est ainsi parce que les trois organisations n'ont pas terminé les quatre documents clés nécessaires à la gestion et au rétablissement des espèces sauvages en péril, dont la liste ne cesse de s'accroître.

Même si la plupart des espèces sauvages menacées ou en voie de disparition inscrites à la *Loi sur les espèces en péril* sont visées par un programme de rétablissement, plus de la moitié des plans d'action nécessaires pour soutenir leur rétablissement n'avaient pas encore été établis. Environnement et Changement climatique Canada était responsable de la majorité de ces plans en retard. Les plans d'action sont nécessaires parce qu'ils décrivent les projets et les activités qu'il faut mener pour atteindre les objectifs des programmes de rétablissement. Sans ces plans, le risque est que les populations d'espèces continuent d'être menacées et que leur déclin s'accroisse. Au nombre des espèces en péril ayant fait l'objet d'une réévaluation depuis 1982, 17 % faisaient dorénavant partie d'une catégorie de risque plus élevée et 63 % n'avaient pas changé de situation.

Nous avons également constaté un arriéré considérable dans la production de rapports sur les progrès réalisés à l'égard des objectifs de rétablissement définis dans les programmes de rétablissement et les plans de gestion des espèces. Par exemple, Environnement et Changement climatique Canada n'avait produit qu'un des 399 rapports que le Ministère devait produire au titre de la *Loi*. Cette constatation est importante parce que ces rapports comprennent des renseignements sur les progrès réalisés à l'égard des objectifs de rétablissement d'une espèce ainsi que les mesures à prendre pour protéger ou rétablir une espèce et son habitat et contrer les menaces.

Dans la vingtaine d'années depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les espèces en péril*, les pressions exercées sur les espèces sauvages et leurs habitats n'ont fait que s'intensifier. En outre, il est prévu que le nombre d'espèces inscrites à la liste de la *Loi* augmente. Les organisations devront donc établir des plans de rétablissement et des rapports sur la mise en œuvre supplémentaires, documents qu'elles peinent déjà à publier. Dans certains cas, il se peut que l'adoption d'une approche visant plusieurs espèces à la fois pour la planification, l'établissement de rapports et la mise en œuvre de mesures de rétablissement permette de réduire l'arriéré et d'aider le gouvernement fédéral à obtenir de meilleurs résultats à l'égard des espèces en péril.

Principales constatations



- Comme l'a indiqué Environnement et Changement climatique Canada, 44 % des 144 espèces inscrites sur la liste de la *Loi sur les espèces en péril* pour lesquelles des tendances ont pu être déterminées n'affichaient pas de progrès quant à la réalisation des objectifs établis en matière de population et de répartition.
- De tous les programmes de rétablissement ou plans de gestion qu'il était nécessaire d'établir (ce qui représente 627 espèces), 61 programmes ou plans étaient en retard, soit 38 programmes ou plans par Environnement et Changement climatique Canada et 23 par Pêches et Océans Canada.
- Des 257 plans d'action nécessaires à l'appui de la mise en œuvre des programmes de rétablissement, 146 n'avaient pas été produits, 138 desquels relevaient d'Environnement et Changement climatique Canada.

Les données clés



- En date de décembre 2022, 640 espèces végétales et animales étaient inscrites comme espèces en péril au Canada sur la liste de la *Loi sur les espèces en péril* fédérale. La *Loi* vise à protéger les espèces sauvages au Canada qui font partie de l'une des quatre catégories présentant un risque croissant.
- La *Loi* exige que quatre documents clés, notamment les programmes de rétablissement et les plans de gestion, soient préparés dans certains délais en ce qui a trait à la gestion et au rétablissement des espèces en péril. En 2018, nous avons constaté que les trois organisations responsables de la mise en œuvre de la *Loi* n'avaient pas produit tous les programmes de rétablissement, plans de gestion ou rapports sur la mise en œuvre en retard. Le présent audit a porté, entre autres, sur les progrès réalisés par les organisations susmentionnées depuis notre audit de 2018.

Les **Recommandations et réponses** se trouvent à la fin du présent rapport.

Table des matières

Introduction	1
Contexte	1
Objet de l'audit	7
Constatations	7
Les progrès vers l'atteinte des objectifs de rétablissement des espèces sauvages étaient lents	7
Progrès inégaux vers l'atteinte des objectifs en matière de population et de répartition	8
Des documents nécessaires pour favoriser le rétablissement des espèces n'étaient pas établis pour de nombreuses espèces sauvages en péril	10
Programmes de rétablissement et plans de gestion manquants	11
Plans d'action manquants.....	13
Désignation manquante de l'habitat essentiel	14
La plupart des rapports sur la mise en œuvre des mesures de rétablissement des espèces sauvages en péril étaient en retard	15
Retard des rapports sur la mise en œuvre	15
Ressources insuffisantes pour la préparation des rapports sur la mise en œuvre	17
Recommandation	19
Conclusion	20
À propos de l'audit	21
Recommandations et réponses	25

Introduction

Contexte

La Loi sur les espèces en péril

2.1 La *Loi sur les espèces en péril* (la *Loi*) a été conçue comme un outil clé pour la conservation et la protection de la biodiversité – c'est-à-dire, la variété des organismes vivants – au Canada. Cette loi, qui est entrée en vigueur en 2004, appuie les engagements pris par le gouvernement fédéral dans le cadre de l'Accord national pour la protection des espèces en péril, établi en 1996, pour empêcher que les activités humaines ne causent la disparition d'espèces au Canada ou sur la planète (voir le paragraphe qui suit).

2.2 La *Loi* vise à protéger les espèces sauvages au Canada qui font partie de l'une des quatre catégories présentant un risque croissant :

- espèce préoccupante (qui peut devenir une espèce menacée ou en voie de disparition);
- espèce menacée (susceptible de devenir une espèce en voie de disparition si rien n'est fait pour contrer les facteurs menaçant de la faire disparaître);
- espèce en voie de disparition (qui, de façon imminente, risque de disparaître du pays ou de la planète);
- espèce disparue du pays (qu'on ne trouve plus à l'état sauvage au Canada, mais qu'on trouve ailleurs à l'état sauvage).

2.3 Voici les objectifs de la *Loi* :

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

2.4 Aux termes de la *Loi*, quatre documents clés doivent être préparés en ce qui a trait à la gestion et au rétablissement des espèces sauvages inscrites sur la liste des espèces sauvages en péril constituée au titre de la *Loi* :

- **Programmes de rétablissement.** Pour toutes les espèces sauvages disparues du pays, en voie de disparition et menacées, la *Loi* exige la mise en œuvre de programmes de rétablissement. Ceux-ci comprennent, entre autres, les objectifs de rétablissement (dont les objectifs en matière de population et de répartition), la désignation, dans la mesure du possible, de l'habitat essentiel de l'espèce, une description générale des activités de recherche et de gestion nécessaires à l'atteinte de ces objectifs de rétablissement, et une désignation des menaces à la survie de l'espèce et des menaces à son habitat essentiel dans la mesure du possible. Si le rétablissement d'une espèce est irréalisable, le programme doit comprendre une description de l'espèce et de ses besoins, la désignation, dans la mesure du possible, de l'habitat essentiel de l'espèce, et les raisons pour lesquelles son rétablissement n'est pas réalisable.
- **Plans d'action.** Alors que le programme de rétablissement énonce les objectifs de rétablissement d'une espèce, le plan d'action connexe décrit en détail les mesures proposées pour protéger l'habitat essentiel de l'espèce et pour mettre en œuvre le programme de rétablissement, notamment les mesures visant à lutter contre les menaces pesant sur l'espèce et celles qui contribueront à l'atteinte des objectifs en matière de population et de répartition. Ces mesures peuvent comprendre, par exemple, les mesures de lutte contre l'exploitation illégale d'une espèce ou les mesures de remise en état de l'habitat.
- **Plans de gestion.** Pour toute espèce sauvage inscrite, désignée comme espèce préoccupante, la *Loi* exige des plans de gestion qui définissent des mesures pour la conservation de l'espèce et de son habitat.
- **Rapports sur la mise en œuvre.** Ces rapports présentent des renseignements sur les progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs établis dans le programme de rétablissement ou le plan de gestion d'une espèce, ou sur les progrès réalisés par rapport à la mise en œuvre des mesures proposées dans un plan d'action.

2.5 Dans la mesure du possible, les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion sont préparés en collaboration et en consultation avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les conseils de gestion des ressources fauniques, les peuples et les collectivités autochtones et les parties prenantes. Lors de l'élaboration de programmes de rétablissement, de plans d'action et de plans de gestion individuels, il est possible de traiter de plusieurs espèces simultanément ou de tout un écosystème.

2.6 La *Loi* établit les délais à respecter pour l'achèvement des documents susmentionnés (voir la pièce 2.1) :

- Le programme de rétablissement proposé doit être publié dans le Registre public des espèces en péril dans l'année suivant l'inscription d'une espèce sauvage comme espèce en voie de disparition et dans les deux ans suivant l'inscription d'une espèce comme espèce menacée ou disparue du pays. Une fois publié, le programme de rétablissement fait l'objet d'une période de commentaires de 60 jours, après quoi il doit être parachevé dans les 30 jours.
- Le programme de rétablissement indique le moment auquel un ou plusieurs plans d'action seront terminés.
- Le plan de gestion proposé doit être publié dans le Registre public des espèces en péril dans les trois ans suivant la désignation de l'espèce sauvage comme espèce préoccupante. Une fois publié, le plan de gestion fait l'objet d'une période de commentaires de 60 jours, après quoi il doit être terminé dans les 30 jours.
- Des rapports sur la mise en œuvre doivent être produits dans les cinq ans suivant la publication du programme de rétablissement ou du plan de gestion connexe, et tous les cinq ans par la suite, jusqu'à ce que les objectifs du programme ou du plan aient été atteints (ou, dans le cas d'un programme de rétablissement, qu'il ait été démontré que le rétablissement de l'espèce était irréalisable). Un rapport sur la mise en œuvre d'un plan d'action et traitant de ses répercussions écologiques et socioéconomiques est exigé cinq ans après l'entrée en vigueur du plan.

Pièce 2.1 – Calendrier des rapports relatifs à la planification et à la mise en œuvre du rétablissement au titre de la *Loi sur les espèces en péril*

Documents exigés pour chaque catégorie d'espèce en péril	Calendrier d'achèvement (en années)									
	0*	1	2	3	4	5	6	7	8+	
Espèces en voie de disparition										
Programme de rétablissement proposé		1 an								
Rapport sur la mise en œuvre						Tous les 5 ans				
Plan d'action**						Selon les délais établis dans le programme de rétablissement				
Espèces menacées et espèces disparues du pays										
Programme de rétablissement proposé		2 ans								
Rapport sur la mise en œuvre						Tous les 5 ans				
Plan d'action**						Selon les délais établis dans le programme de rétablissement				
Espèces préoccupantes										
Plan de gestion proposé		3 ans								
Rapport sur la mise en œuvre						Tous les 5 ans				

* L'année 0 est la date à laquelle l'espèce est inscrite à l'annexe 1 de la *Loi sur les espèces en péril*.

** La *Loi* exige que les plans d'action soient achevés selon l'échéancier fixé dans le programme de rétablissement des espèces en voie de disparition, des espèces menacées et des espèces disparues du pays.

Source : D'après des renseignements tirés de la *Loi sur les espèces en péril*

Engagements internationaux du Canada à l'égard de la biodiversité

2.7 Le Canada a pris des engagements pour contrer la perte de biodiversité au cours de trois décennies. En 1992, il a ratifié la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies. Ce traité juridiquement contraignant reconnaît le déclin de la biodiversité à l'échelle mondiale comme l'un des enjeux environnementaux les plus importants. Les pays signataires de la Convention se sont engagés à assurer la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable des éléments de la biodiversité et une répartition juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. La *Loi sur les espèces en péril* est un outil clé dans la réponse du Canada à la Convention.

2.8 En 2015, dans le cadre de son engagement à l'égard de la Convention, le Canada avait adopté une série de 19 cibles nationales, dans un document appelé « Buts et objectifs canadiens pour la

biodiversité d'ici 2020 ». Ces cibles nationales portent sur un éventail de questions comme les espèces en péril, la gestion durable des forêts et le rapprochement de la population canadienne avec la nature. En 2018, Environnement et Changement climatique Canada avait signalé que, bien que le Canada ait réalisé des progrès vers l'atteinte de sa cible relative aux espèces en péril, ces progrès étaient trop lents.

2.9 Les Nations Unies ont reconnu que la biodiversité mondiale représente une situation d'urgence et que, malgré les efforts continus, la biodiversité se détériore partout sur la planète, et ce, plus rapidement que jamais. En décembre 2022, en réponse à la crise de la biodiversité, le Canada, de concert avec d'autres parties à la Convention, s'est engagé à lutter contre la perte de biodiversité en adoptant le Cadre mondial de Kunming-Montréal pour la biodiversité. Le cadre engage les signataires à prendre des mesures urgentes pour faire cesser et inverser la perte de biodiversité, et fixe 23 cibles à atteindre d'ici 2030, ce qui comprend un appel à la prise de mesures urgentes afin de mettre fin à la disparition des espèces menacées, d'assurer le rétablissement et la conservation des espèces, ainsi que de maintenir et de restaurer la diversité génétique.



Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable

Source : Nations Unies



Gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres, mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité

Source : Nations Unies

2.10 La planification du rétablissement des espèces sauvages en péril et la production de rapports connexes contribuent à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations Unies, notamment l'objectif 14 (Vie aquatique) « Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable » ainsi que l'objectif 15 (Vie terrestre) et plus particulièrement la cible 15.5 : « Prendre d'urgence des mesures énergiques pour réduire la dégradation du milieu naturel, mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et, d'ici à 2020, protéger les espèces menacées et prévenir leur extinction. »

2.11 Les engagements du Canada à l'égard de la biodiversité sont décrits plus en détail dans le document d'information d'octobre 2022 du commissaire à l'environnement et au développement durable intitulé « La biodiversité au Canada – engagements et tendances ».

Rôles et responsabilités

2.12 La mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril* est une responsabilité que se partagent Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada (voir la pièce 2.2). Ces organisations participent à une gamme d'activités, et ce, tout au long des cinq étapes du cycle de conservation des espèces en péril : l'évaluation, la protection, la planification du rétablissement, la mise en œuvre, et la surveillance et évaluation. Le rétablissement efficace des espèces sauvages en péril dépend non seulement des efforts du gouvernement fédéral, mais aussi des contributions des gouvernements provinciaux et territoriaux, des peuples et des collectivités autochtones, de l'industrie, des organisations non gouvernementales et d'autres parties prenantes.

Pièce 2.2 – Rôles et responsabilités des organisations fédérales au titre de la *Loi sur les espèces en péril*

Environnement et Changement climatique Canada	Pêches et Océans Canada	Parcs Canada
<ul style="list-style-type: none"> • Responsable au premier chef de l'application de la <i>Loi</i> et soutient le ministre de l'Environnement en sa qualité de ministre compétent. • Responsable de toutes les espèces terrestres en péril présentes sur le territoire domanial (à l'exception de celles qui se trouvent sur les terres de Parcs Canada) et sur le territoire non domanial. • Responsable de la planification du rétablissement et des rapports sur la mise en œuvre connexes pour toutes les espèces inscrites qui ne relèvent pas de Pêches et Océans Canada ou de Parcs Canada. • Responsable de 489 espèces sauvages en péril. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable d'appuyer le ministre des Pêches et des Océans, le ministre compétent pour les espèces aquatiques, autres que celles vivant dans ou sur un territoire domanial administré par Parcs Canada. • Responsable de l'application des dispositions de la loi relatives aux espèces aquatiques, de la planification du rétablissement des espèces aquatiques inscrites sur la liste des espèces en péril (à moins qu'elles ne relèvent de Parcs Canada), et de la production des rapports sur la mise en œuvre connexes. • Responsable de 140 espèces sauvages en péril. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable des espèces en péril vivant dans ou sur un territoire domanial administré par Parcs Canada. • Responsable de la planification du rétablissement et la production de rapports connexes sur la mise en œuvre pour 11 espèces sauvages en péril qui se trouvent entièrement ou presque exclusivement dans les aires patrimoniales protégées qu'administre Parcs Canada. • Participation à la planification du rétablissement et aux rapports d'étape connexes dirigés par Environnement et Changement climatique Canada et Pêches et Océans Canada pour plus de 240 espèces sauvages en péril qui se trouvent régulièrement sur les terres et dans les eaux administrées par Parcs Canada. • En 2021, Parcs Canada a transféré la responsabilité principale de la planification du rétablissement et de la protection de 68 espèces sauvages en péril à Environnement et Changement climatique Canada, étant donné que la protection efficace de l'habitat essentiel et la planification des mesures pour l'ensemble de l'aire de répartition de ces espèces s'appliquaient au-delà des terres administrées par Parcs Canada.

Source : D'après des renseignements tirés de la *Loi sur les espèces en péril*, ainsi que des renseignements obtenus d'Environnement et Changement climatique Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada

Objet de l'audit

2.13 Cet audit visait à déterminer si Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada s'étaient conformés aux exigences en matière de délais de la *Loi sur les espèces en péril* concernant l'élaboration de programmes de rétablissement, de plans d'action, de plans de gestion ainsi que des rapports sur la mise en œuvre connexes. L'audit visait aussi à déterminer si les objectifs définis dans les programmes de rétablissement et les plans de gestion avaient été atteints. Dans le cadre de l'audit, nous avons analysé les espèces sauvages inscrites individuellement à l'annexe 1 de la *Loi sur les espèces en péril* et avons cherché à déterminer si, au 31 décembre 2022, des programmes de rétablissement, des plans d'action, des plans de gestion et des rapports sur la mise en œuvre avaient été créés pour ces espèces individuelles dans les délais prescrits par la *Loi*.

2.14 Le commissaire à l'environnement et au développement durable a déjà fait rapport sur la planification effectuée et les mesures prises par le gouvernement fédéral pour rétablir les espèces sauvages en péril, en 2018. Le présent rapport d'audit fait état des progrès réalisés à l'égard des observations du rapport de 2018, lorsqu'il est approprié de le faire.

2.15 Cet audit est important parce que la diversité des espèces sauvages continue d'être en déclin au Canada et qu'un plus grand nombre d'espèces sauvages pourraient bientôt disparaître de la planète ou du pays, être en voie de disparition ou menacées si elles ne sont pas adéquatement protégées. Sans mesure cohérente en matière de protection des espèces sauvages, notamment l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de rétablissement, de plans d'action et de plans de gestion, le rythme de leur disparition pourrait augmenter considérablement.

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

Constatations

Les progrès vers l'atteinte des objectifs de rétablissement des espèces sauvages étaient lents

Importance de cette constatation

2.17 Cette constatation est importante parce que l'absence de progrès par rapport à l'atteinte des objectifs de rétablissement signifie que des espèces sauvages en péril risquent encore de disparaître du pays ou de la planète.

Contexte

2.18 Le gouvernement produit des rapports périodiques sur les tendances des populations d'espèces sauvages en péril, par rapport aux objectifs de rétablissement et de gestion établis respectivement dans les programmes de rétablissement et les plans de gestion des espèces.

2.19 Lorsque le rétablissement est réalisable, les programmes de rétablissement comprennent des objectifs en matière de population et de répartition, visant à favoriser la survie et le rétablissement des espèces sauvages en péril. Ces objectifs peuvent comprendre le maintien d'une population stable d'une espèce, l'arrêt du déclin d'une espèce, ou encore, la croissance de la population dans le cas d'espèces en péril.

Progrès inégaux vers l'atteinte des objectifs en matière de population et de répartition

Constatations

2.20 Nous avons constaté que les objectifs en matière de population et de répartition n'étaient pas atteints pour bon nombre d'espèces en péril pour lesquelles des données sur les populations étaient accessibles. De plus, 17 % (soit 87) des 520 espèces qui avaient fait l'objet d'une réévaluation étaient passées à une catégorie de risque plus élevé.

2.21 Le rapport intitulé « Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement : tendances des populations d'espèces en péril » de janvier 2023 fait état des progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs en matière de population et de répartition pour 144 des 640 espèces sauvages en péril pour lesquelles des tendances ont pu être déterminées. Selon ce rapport :

- 64 (soit 44 %) des 144 espèces n'affichaient pas de progrès vers l'atteinte de leurs objectifs en matière de population et de répartition;
- 62 (soit 43 %) des 144 espèces affichaient des progrès vers l'atteinte de leurs objectifs en matière de population et de répartition;
- 18 (soit 13 %) des 144 espèces affichaient certains signes à la fois d'amélioration et de déclin.

2.22 Selon le rapport 9 intitulé « Progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable – Espèces en péril » des rapports de l'automne 2022 du commissaire à l'environnement et au développement durable, ces tendances indiquaient que le gouvernement n'était pas en voie d'atteindre sa cible de 60 % à l'égard des tendances des populations

d'espèces en péril, par rapport aux objectifs de rétablissement et de gestion d'ici 2025. La cible initiale, établie dans la Stratégie fédérale de développement durable 2010-2013, était d'avoir des tendances de populations conformes aux objectifs des programmes de rétablissement pour la totalité des espèces en péril d'ici 2020.

2.23 Au titre de la *Loi sur les espèces en péril*, le **Comité sur la situation des espèces en péril au Canada**¹ (COSEPAC) est chargé d'évaluer la situation des espèces sauvages qu'il estime en péril et de les classer. Le Comité doit également réviser la classification de chaque espèce sauvage ayant déjà été désignée comme étant en péril, à tout moment s'il a des motifs de croire que la situation de l'espèce a changé de façon significative, mais au moins une fois tous les 10 ans. L'évaluation des espèces sauvages réalisée par le Comité doit être présentée au ministre de l'Environnement et du Changement climatique et au Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril, qui comprend les ministres fédéraux compétents et leurs homologues provinciaux et territoriaux.

2.24 Comme il est indiqué dans le rapport intitulé « Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement : changement de statut des espèces sauvages en péril » de décembre 2022, le Comité a réévalué 520 espèces qui avaient été désignées comme étant en péril depuis 1982, et pour lesquelles suffisamment de données étaient accessibles. Le Comité a constaté ce qui suit :

- la situation de 329 (soit 63 %) des 520 espèces n'avait pas changé;
- 104 (soit 20 %) des 520 espèces faisaient dorénavant partie d'une catégorie de risque moins élevé;
- 87 (soit 17 %) des 520 espèces faisaient dorénavant partie d'une catégorie de risque plus élevé.

Il est à noter que si la situation de risque d'une espèce n'a connu aucun changement, cela ne signifie pas nécessairement que la population ou la répartition de l'espèce n'a pas changé. Cela signifie seulement que ce changement n'était pas assez important pour justifier une modification de la catégorie de risque dans laquelle se trouve l'espèce.

2.25 En général, les mesures de conservation devraient permettre d'abaisser, au fil du temps, la situation de risque des espèces sauvages désignées comme étant en péril. Toutefois, de nombreux facteurs ont influé sur les tendances de populations déclarées par Environnement et

¹ **Comité sur la situation des espèces en péril au Canada** – Comité consultatif indépendant qui agit auprès du ministre fédéral de l'Environnement et du Changement climatique. Il évalue les espèces sauvages et en détermine la classification ou établit que les renseignements qui sont accessibles ne permettent pas de classer l'espèce ou encore détermine que l'espèce n'est pas en péril. Les membres du Comité doivent posséder une expertise liée soit à une discipline telle que la biologie de la conservation, la dynamique des populations ou la taxonomie, soit aux connaissances des collectivités ou aux connaissances traditionnelles des peuples autochtones en matière de conservation des espèces sauvages.

Changement climatique Canada et Pêches et Océans Canada, comme la durée de vie des espèces, les cycles de reproduction des espèces, ainsi que les attentes à l'égard des délais de rétablissement des espèces. Par exemple, les espèces ayant une plus longue durée de vie, comme la baleine noire du Pacifique Nord, pourraient ne pas manifester de signes de rétablissement avant de nombreuses années. De plus, selon Environnement et Changement climatique Canada, les changements du niveau de risque apparent, qu'ils soient positifs ou négatifs, peuvent découler de l'amélioration de l'information, comme la découverte d'un nombre de populations d'espèces plus grand par rapport au nombre déjà connu, en plus des changements réels quant à la situation connue de la population de l'espèce. Enfin, dans certains cas, la situation de certaines espèces peut ne jamais changer, malgré les mesures prises en matière de conservation (p. ex., pour les espèces rares ou isolées).

Des documents nécessaires pour favoriser le rétablissement des espèces n'étaient pas établis pour de nombreuses espèces sauvages en péril

Importance de cette constatation

2.26 Cette constatation est importante parce que les programmes de rétablissement et les plans d'action correspondants énoncent les mesures à prendre pour faire cesser ou inverser le déclin d'une espèce sauvage qui a été évaluée comme étant menacée ou en voie de disparition au Canada ou disparue du pays. Les plans de gestion sont importants parce qu'ils énoncent les mesures à prendre pour maintenir la population d'une espèce sauvage préoccupante et empêcher que sa situation ne se détériore. Les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion sont les composantes de base du rétablissement des espèces.

Contexte

2.27 Le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) détermine la situation en matière de conservation des espèces sauvages canadiennes pouvant être en péril. En date de décembre 2022, le Comité avait désigné 866 espèces sauvages en péril. Il prévoyait évaluer et réévaluer 89 espèces supplémentaires d'ici novembre 2024.

2.28 La **gouverneure ou le gouverneur en conseil**², sur la recommandation du ministre de l'Environnement, décide lesquelles

² **Gouverneure ou gouverneur en conseil** – La gouverneure générale ou le gouverneur général, sur recommandation du Cabinet, agit en tant qu'organe exécutif officiel conférant un caractère juridique aux décisions du Cabinet qui doivent avoir force de loi.

des espèces sauvages que le Comité a évaluées comme étant en péril devraient être inscrites sur la liste de la *Loi sur les espèces en péril* (à l'annexe 1 de la *Loi*). En ce qui concerne les espèces aquatiques, Pêches et Océans Canada et son ministre conseillent le ministre de l'Environnement au sujet des recommandations d'inscription. En date de décembre 2022, 640 de ces espèces sauvages étaient inscrites sur cette liste. Des décisions de la gouverneure ou du gouverneur en conseil quant à l'inscription de 152 espèces en péril étaient attendues, notamment d'importants pollinisateurs, comme les 2 sous-espèces du bourdon de l'Ouest (espèce évaluée en 2014 par le Comité comme étant préoccupante et menacée). Si la gouverneure ou le gouverneur en conseil désignait toutes ces espèces sauvages comme étant en péril, le nombre d'espèces inscrites sur la liste de la *Loi* augmenterait de plus de 20 %. Une fois que l'une ou l'autre de ces espèces sauvages est inscrite, les programmes de rétablissement ou les plans de gestion doivent être produits conformément aux délais prescrits par la *Loi*. Une reclassification de la situation était également attendue pour 23 espèces sauvages en péril.

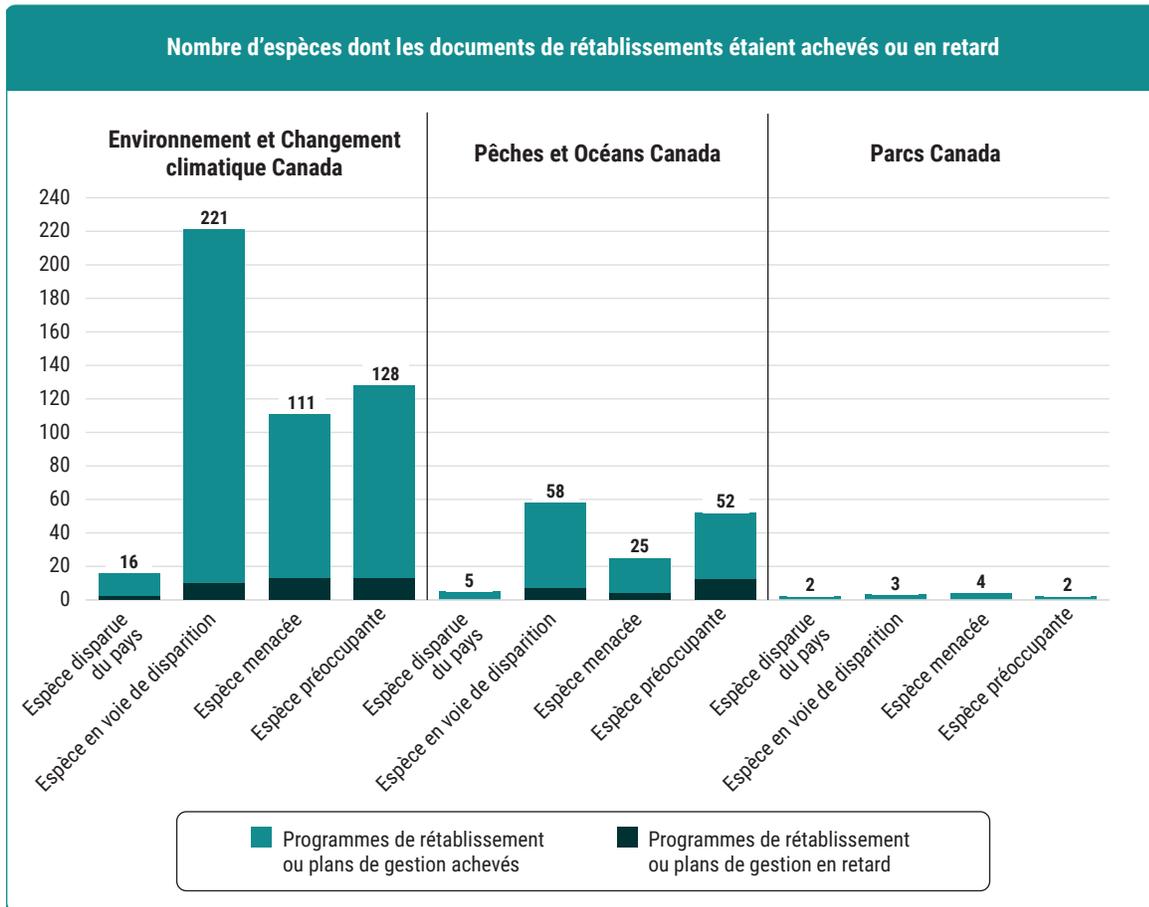
2.29 Une fois qu'une espèce sauvage est inscrite comme étant menacée, en voie de disparition ou disparue du pays au titre de la *Loi*, son habitat essentiel doit être désigné dans le programme de rétablissement approprié, dans la mesure du possible, en s'appuyant sur les renseignements accessibles. La *Loi* définit l'habitat essentiel comme « l'habitat nécessaire à la survie ou au rétablissement d'une espèce sauvage inscrite ». L'habitat essentiel ne devrait être désigné pour les espèces disparues du pays que si la réintroduction de l'espèce au Canada est recommandée. L'habitat essentiel est désigné dans la mesure du possible dans le programme de rétablissement ou le plan d'action définitif, dans lequel on mentionnera aussi des exemples d'activités susceptibles de le détruire. Si l'information accessible sur l'habitat essentiel est insuffisante, un calendrier des études connexes visant à désigner l'habitat essentiel est également exigé.

Programmes de rétablissement et plans de gestion manquants

Constatations

2.30 Nous avons constaté que 10 % (soit 61) des 627 espèces inscrites comme étant disparues du pays, en voie de disparition, menacées ou préoccupantes n'avaient pas de programme de rétablissement ou de plan de gestion comme l'exige la *Loi* (voir la pièce 2.3). Dans l'ensemble, les programmes de rétablissement visant 36 espèces étaient en retard et les plans de gestion visant 25 espèces étaient en retard. Pour ce qui est des documents publiés, les 3 organisations avaient publié dans le Registre public des espèces en péril un programme de rétablissement ou un plan de gestion pour 566 espèces.

Pièce 2.3 – Au total, 10 % des programmes de rétablissement et des plans de gestion étaient en retard (en date du 31 décembre 2022)



Source : D'après des données fournies par Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada

2.31 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas de programme de rétablissement ou de plan de gestion pour 38 des espèces sauvages en péril relevant de sa compétence. Pêches et Océans Canada n'avait pas de programme de rétablissement ou de plan de gestion en place pour 23 des espèces sauvages dont ce ministère était responsable. Parcs Canada avait établi tous les programmes de rétablissement et plans de gestion qui relevaient de sa compétence.

2.32 Nous avons constaté que les retards des programmes de rétablissement et des plans de gestion variaient de moins d'un an à 17 ans. Sur les 61 programmes de rétablissement et plans de gestion en retard, 4 étaient en retard de plus de 10 ans (voir la pièce 2.4). En moyenne, les programmes de rétablissement et les plans de gestion en retard accusaient un retard de 3 ans.

2.33 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada et Pêches et Océans Canada avaient réalisé des progrès par rapport à l'achèvement des programmes de rétablissement

et des plans de gestion qui étaient en retard depuis 2018. Dans le rapport 3, intitulé « La conservation de la biodiversité », des rapports du printemps 2018 de la commissaire à l'environnement et au développement durable, nous avons constaté que les 3 organisations n'avaient pas achevé les programmes de rétablissement et les plans de gestion en retard pour 25 espèces sauvages en péril. Depuis, 18 de ces 25 programmes de rétablissement et plans de gestion en retard ont été achevés, soit 13 par Environnement et Changement climatique Canada et 5 par Pêches et Océans Canada.

Pièce 2.4 – Les retards des programmes de rétablissement et des plans de gestion concernant 4 espèces allaient jusqu'à 17 ans

Espèces	Situation de risque	Années de retard
Petit-duc des montagnes (de la sous-espèce <i>macfarlanei</i>) . Il existe environ de 300 à 500 individus de ce type d'oiseau de taille moyenne au Canada. Des rapports récents montrent que leur aire de répartition est plus vaste qu'on ne le pensait.	Espèce menacée	17
Tétrras des prairies . Cet oiseau des prairies était autrefois présent dans certaines régions de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario, mais il n'a pas été observé au Canada depuis 1987.	Espèce disparue du pays	16
Ptérygoneure de Kozlov . Cette mousse est surtout présente dans l'Ouest canadien et est en péril à l'échelle mondiale. Certains de ses sites connus ont disparu à cause de l'urbanisation.	Espèce menacée	14
Grand requin blanc (population de l'Atlantique) . Ce prédateur de niveau trophique supérieur est protégé dans de nombreux pays. La seule menace documentée visant la population de la région de l'Atlantique du Canada est le risque de capture accessoire lors d'activités de pêche commerciale.	Espèce en voie de disparition	11

Source : D'après des données du Registre public des espèces en péril et des données obtenues d'Environnement et Changement climatique Canada et de Pêches et Océans Canada

Plans d'action manquants

Constatations

2.34 La *Loi sur les espèces en péril* exige que des plans d'action soient préparés à l'appui de la mise en œuvre des programmes de rétablissement. Nous avons constaté que les 3 organisations n'avaient pas produit 146 (soit 57 %) des 257 plans d'action exigés. Environnement et Changement climatique Canada était responsable de 138 des 146 plans d'action en retard (y compris ceux visant 33 espèces dont la responsabilité avait été transférée de Parcs Canada à Environnement et Changement climatique en 2021), tandis que Pêches et Océans Canada était responsable de 8 de ces plans d'action en retard et que Parcs Canada n'avait aucun plan d'action en retard.

2.35 Les trois organisations ont préparé des plans d'action visant des espèces multiples. Ces plans permettent la prise de mesures de conservation pouvant répondre simultanément aux besoins de plusieurs espèces sauvages en péril grâce aux ressources existantes. L'utilisation de plans d'action visant des espèces multiples peut également permettre de réaliser des économies en réduisant le nombre de documents en matière de rétablissement et de rapports sur la mise en œuvre qui doivent être publiés. Nous avons constaté que 37 plans d'action visant des espèces multiples avaient été élaborés (5 par Environnement et Changement climatique Canada, 9 par Pêches et Océans Canada, et 23 par Parcs Canada pour les aires patrimoniales protégées que Parcs Canada administre).

2.36 À notre avis, si les organisations fédérales responsables recouraient davantage à des plans visant des espèces multiples, et ce, quand il convient de le faire, une telle démarche pourrait les aider à respecter les délais prescrits par la *Loi*, car cela leur permettrait de répondre en même temps aux exigences des plans d'action relatives à plusieurs espèces, tout en utilisant de façon responsable les ressources à leur disposition. L'utilisation de plans portant sur tout un écosystème pourrait avoir les mêmes avantages.

Désignation manquante de l'habitat essentiel

Constatations

2.37 Nous avons constaté que 20 % (soit 82) des 409 programmes de rétablissement qui avaient été élaborés pour les espèces sauvages disparues du pays, en voie de disparition ou menacées ne désignaient pas l'habitat essentiel de l'espèce. Cela comprenait ce qui suit : 64 programmes d'Environnement et Changement climatique Canada, 17 programmes de Pêches et Océans Canada et un programme de Parcs Canada. La désignation de l'habitat essentiel, lorsque des données suffisantes sont accessibles, permet de prendre des mesures appropriées en vue de sa protection ou de sa remise en état et, par conséquent, de protéger ou de rétablir les espèces sauvages qui en dépendent. Il peut être difficile de déterminer l'habitat essentiel, surtout si les données sur les besoins et les préférences des espèces en matière d'habitat sont rares, ce qui peut être le cas d'espèces rares, d'espèces difficiles à trouver ou d'espèces ayant fait l'objet de peu d'études, dont les emplacements réels sont peu connus. Le manque de données sur l'emplacement de l'espèce et ses besoins en matière d'habitat nuit à la capacité de déterminer la zone et la superficie de l'habitat essentiel nécessaires à l'appui des objectifs en matière de population et de répartition.

2.38 Les provinces et les territoires recueillent et tiennent à jour des renseignements sur certaines espèces sauvages en péril. Environnement et Changement climatique Canada a indiqué que pour être en mesure de désigner l'habitat essentiel, le Ministère s'en remet aux données sur l'occurrence et l'emplacement des espèces terrestres provenant des provinces et des territoires ainsi que des groupes et des collectivités autochtones, conformément aux ententes d'échange de données établies. Ces ententes ne permettent pas toujours au Ministère de divulguer l'emplacement de l'habitat essentiel dans le cadre d'un programme de rétablissement, et ce, pour diverses raisons.

2.39 Il peut y avoir des hésitations au sujet de la communication de renseignements aux fins de leur inclusion dans un programme de rétablissement ou un plan d'action. Par exemple, la publication de renseignements sur un habitat essentiel pourrait entraîner des mesures qui ont des effets non voulus ou non désirés sur une espèce sauvage, comme le braconnage. Nous avons noté qu'Environnement et Changement climatique Canada travaillait à l'élaboration d'une politique afin de définir les renseignements de nature délicate applicables à l'habitat essentiel et la meilleure façon de gérer ces renseignements sans mettre en péril le rétablissement et la survie des espèces sauvages.

La plupart des rapports sur la mise en œuvre des mesures de rétablissement des espèces sauvages en péril étaient en retard

Importance de cette constatation

2.40 Cette constatation est importante parce que les rapports sur la mise en œuvre indiquent les progrès réalisés en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs en matière de population et de répartition d'une espèce sauvage. Cela peut comprendre des mesures visant à protéger ou à rétablir une espèce sauvage et son habitat essentiel ainsi que celles prises en vue d'atténuer les menaces pesant sur une espèce sauvage. Les rapports sur la mise en œuvre aident aussi à tenir les ministres compétents responsables des mesures prises pour gérer les espèces sauvages en péril et les aider à se rétablir.

Retard des rapports sur la mise en œuvre

Constatations

2.41 Nous avons constaté un arriéré important dans la préparation des rapports sur la mise en œuvre, y compris les rapports initiaux et les rapports quinquennaux subséquents sur les progrès réalisés à l'égard des programmes de rétablissement et des plans de gestion, ainsi que le rapport quinquennal sur les progrès réalisés à l'égard des plans d'action visant chaque espèce.

2.42 Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas produit 398 (soit 99,7 %) des 399 rapports sur la mise en œuvre exigés. Ce nombre inclut les rapports sur la mise en œuvre pour les espèces dont la responsabilité avait été transférée de Parcs Canada à Environnement et Changement climatique Canada. Le Ministère était en cours d'évaluation des éléments nécessaires pour produire des rapports sur ces espèces, notamment en tenant compte des travaux antérieurs menés par Parcs Canada, qui était chargé de produire les rapports sur la mise en œuvre visant ces espèces avant le transfert à Environnement et Changement climatique Canada.

2.43 Pêches et Océans Canada avait produit 93 rapports sur la mise en œuvre, dont certains couvraient plus que la période de 5 ans exigée par la *Loi*. Le Ministère n'avait pas encore terminé 108 (soit 54 %) des 201 rapports sur la mise en œuvre exigés. Le Ministère a indiqué qu'il disposait d'une approche pour s'attaquer à l'arriéré, ce qui comprend la production de rapports couvrant une période de plus de 5 ans, lui permettant ainsi de s'acquitter de ses obligations de production de rapports en retard de façon efficace.



Abronie rose

Source : Sundry Photography/
Shutterstock.com

2.44 Parcs Canada avait publié sept rapports sur la mise en œuvre des programmes de rétablissement de six espèces sauvages en péril dont il était responsable et quatre rapports sur les plans d'action connexes. Six des sept rapports sur la mise en œuvre des programmes de rétablissement avaient été publiés après la période de cinq ans prévue par la *Loi*. Toutefois, chaque rapport couvrait la période écoulée à partir de la publication initiale du programme de rétablissement. Dans le cas de deux espèces, la physe des fontaines de Banff et l'abronie rose, le rapport sur la mise en œuvre couvrait dix ans, soit deux périodes de rapport exigées aux termes de la *Loi*. Parcs Canada avait également produit 18 rapports sur la mise en œuvre des plans d'action visant des espèces multiples dans des sites patrimoniaux protégés précis.

2.45 Environnement et Changement climatique Canada accusait un retard de 3 cycles de rapport pour 31 rapports sur la mise en œuvre à l'égard des programmes de rétablissement et des plans de gestion, et de 2 cycles pour 67 rapports sur la mise en œuvre. Pêches et Océans Canada accusait un retard de 3 cycles de rapport pour une espèce et de 2 cycles pour 18 espèces. Certaines des espèces sauvages pour lesquelles des rapports sur la mise en œuvre étaient en retard depuis plus d'un cycle de rapport sont décrites à la pièce 2.5.

Pièce 2.5 – Pour certaines espèces sauvages en péril, les rapports sur la mise en œuvre des programmes de rétablissement étaient en retard de plusieurs cycles

Espèces	Situation	Nombre de cycles de rapport en retard
Saule des landes. L'habitat riverain de cet arbuste boisé est menacé par l'érosion et les embruns salés, tandis que l'activité humaine a dégradé son habitat ailleurs.	En voie de disparition	3
Éléocharide fausse-prêle. Cette plante vivace de la famille des cyperacées occupe les eaux peu profondes et les rives des étangs. Les activités des castors, qui ont une incidence sur les niveaux d'eau, peuvent perturber l'habitat de cette plante.	En voie de disparition	3
Paruline de Kirtland. Cet oiseau chanteur de taille moyenne dépend fortement des jeunes pins gris, dont le maintien était à l'origine assuré par des incendies naturels et qui sont maintenant en grande partie le résultat d'interventions humaines.	En voie de disparition	3
Baleine noire du Pacifique Nord. Il reste peut-être moins de 100 de ces grands cétacés à fanons. La longue durée de vie et les faibles taux de reproduction signifient que le rétablissement prendra au moins des décennies.	En voie de disparition	2

Source : D'après des données du Registre public des espèces en péril et des données obtenues d'Environnement et Changement climatique Canada et de Pêches et Océans Canada

2.46 Dans le rapport 3, intitulé « La conservation de la biodiversité » des rapports du printemps 2018 de la commissaire à l'environnement et au développement durable, nous avons constaté que, au total, les 3 organisations responsables n'avaient pas achevé 171 (soit 78 %) des 218 rapports sur la mise en œuvre exigés. Au moment de notre audit, nous avons constaté que Parcs Canada avait terminé tous ses rapports sur la mise en œuvre qui étaient en retard, tandis que Pêches et Océans Canada avait réalisé des progrès dans l'achèvement des rapports sur la mise en œuvre qui étaient en retard, 5 rapports seulement devant encore être produits. Environnement et Changement climatique Canada comptait 142 rapports sur la mise en œuvre en retard en 2018, et nous avons constaté qu'il n'avait pas produit de rapports depuis.

Ressources insuffisantes pour la préparation des rapports sur la mise en œuvre

Constatations

2.47 La collaboration et la consultation avec de multiples partenaires et parties prenantes sont mises à profit lors de la préparation des programmes de rétablissement, des plans d'action, des plans de gestion et des rapports sur la mise en œuvre, mais peuvent être complexes et

demander beaucoup de temps. Les représentantes et représentants des trois organisations responsables avaient attribué certains retards dans la production des documents de rétablissement et des rapports sur la mise en œuvre connexes à la nécessité d'entreprendre des consultations significatives et de collaborer avec de multiples partenaires. C'est particulièrement le cas pour des espèces dont l'aire de répartition couvre de vastes zones géographiques et de multiples territoires administratifs. La capacité interne limitée de planification et de production de rapports sur le rétablissement ainsi que les priorités concurrentes sont également des facteurs ayant été mentionnés.

2.48 Selon les responsables ministériels, le non-respect par Environnement et Changement climatique Canada des délais prescrits par la *Loi* concernant l'achèvement des rapports sur la mise en œuvre était attribuable au manque de ressources. Le Ministère s'était concentré sur l'achèvement des programmes de rétablissement et des plans de gestion, tout en affectant très peu de ressources à la préparation des rapports sur la mise en œuvre.

2.49 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada prenait des mesures pour rendre plus efficace l'établissement de programmes de rétablissement et de plans de gestion. Par exemple, le Ministère a recours à des programmes de rétablissement provinciaux si le programme répond aux exigences de la *Loi sur les espèces en péril*. Si des renseignements qui n'étaient pas exigés à l'échelon provincial étaient exigés par la *Loi* fédérale, le Ministère ajouterait ces renseignements au document lié au rétablissement. Nous avons également constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait élaboré des critères pour aider à établir l'ordre de priorité de sa planification en matière de rétablissement. Cela comprenait la prise en compte des délais juridiques et de la capacité interne, ainsi que de l'établissement des priorités quant aux ressources et à la capacité liées aux démarches présentant le potentiel de gains le plus élevé en matière de conservation.

2.50 Nous avons également constaté que Pêches et Océans Canada avait pris des mesures pour améliorer l'efficacité de ses processus de planification. Le Ministère avait élaboré un arbre décisionnel d'établissement des priorités pour l'examen et l'approbation des programmes de rétablissement, des plans d'action, des plans de gestion et des rapports sur la mise en œuvre. Bien que le document n'ait pas encore été approuvé, il énonçait clairement les critères d'établissement des priorités et de classement des documents, dans le but de produire de manière plus efficace des documents liés au rétablissement. Nous avons également constaté que le Ministère faisait le suivi des rapports en retard et qu'il avait préparé un calendrier pour les produire. Le Ministère avait indiqué qu'il était en train d'élaborer un guide de politique (le Cadre pour la conservation des espèces aquatiques en péril) afin d'assurer la transition du Ministère vers la mise en œuvre d'approches visant de multiples espèces à la fois, lorsque cette option s'avère judicieuse.

Recommandation

2.51 Comme nous l'avons indiqué dans le présent rapport, la plupart des espèces en péril, mais pas toutes, font l'objet d'un programme de rétablissement ou d'un plan de gestion publié. Cependant, il y avait et il continue d'y avoir d'importants arriérés dans la production de plans d'action et de rapports sur la mise en œuvre des documents de rétablissement et sur les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs connexes. Ces documents sont importants pour la mise en œuvre des programmes de rétablissement ainsi que pour la compréhension de l'efficacité des mesures de rétablissement. Il s'agit également de documents importants qui contribuent à éclairer la prise de décisions et qui indiquent les mesures supplémentaires à prendre pour favoriser la survie et le rétablissement d'une espèce sauvage en péril. Enfin, ce sont des documents essentiels au respect des engagements internationaux du Canada, notamment en ce qui concerne les objectifs de développement durable des Nations Unies.

Recommandation

2.52 Pour s'assurer que les organisations ont les outils nécessaires en vue de soutenir le rétablissement de toutes les espèces sauvages en péril, et de produire les rapports connexes, Environnement et Changement climatique Canada et Pêches et Océans Canada, en collaboration avec Parcs Canada, devraient :

- déterminer les échéanciers et les ressources qui seraient nécessaires pour éliminer l'arriéré des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion en attente, ainsi que des rapports sur la mise en œuvre connexes, pour les espèces sauvages en péril qui relèvent de leur compétence respective;
- rendre compte publiquement, et de façon périodique, des programmes de rétablissement, des plans d'action, des plans de gestion et des rapports sur la mise en œuvre achevés; de ceux qui restent à produire; et du respect des exigences en matière de planification et de production de rapports énoncées dans la *Loi sur les espèces en péril*;
- continuer de chercher des gains d'efficacité, comme l'utilisation de rapports sur la mise en œuvre et de plans visant de multiples espèces ou tout un écosystème, si cette voie s'avère judicieuse.

Réponse de chaque entité – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les **Recommandations et réponses** à la fin du présent rapport.

Conclusion

2.53 Nous avons conclu que les objectifs établis par Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada dans leurs programmes de rétablissement et leurs plans de gestion à l'égard des espèces sauvages en péril n'étaient pas en voie d'être atteints. Le rapport intitulé « Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement : tendances des populations d'espèces en péril » de janvier 2023 indiquait que 44 % des 144 espèces sauvages en péril pour lesquelles des tendances ont pu être déterminées n'avaient pas affiché de progrès vers l'atteinte de leurs objectifs en matière de rétablissement. Entre-temps, comme il est indiqué dans la publication intitulée « Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement : changement de statut des espèces sauvages en péril » de décembre 2022, 80 % des espèces en péril qui avaient été évaluées à nouveau depuis 1982 ne présentaient aucun changement de situation ou avaient vu leur situation se détériorer. Des mesures musclées sont nécessaires pour soutenir le rétablissement des espèces en péril du pays et honorer les engagements pris par le Canada pour faire cesser et inverser la perte de la biodiversité d'ici 2030.

2.54 Nous avons conclu qu'Environnement et Changement climatique Canada et Pêches et Océans Canada n'avaient pas toujours respecté les délais prescrits dans la *Loi sur les espèces en péril* fédérale concernant l'élaboration des programmes de rétablissement, des plans d'action, des plans de gestion et des rapports sur la mise en œuvre connexes. En plus de faire en sorte que les exigences de la *Loi* sont respectées, ces documents sont importants, car ils permettent de protéger les espèces sauvages en péril au Canada et d'assurer leur rétablissement. Pour sa part, Parcs Canada avait produit les programmes de rétablissement, les plans d'action, les plans de gestion et les rapports sur la mise en œuvre connexes pour les espèces sauvages en péril dont il était responsable.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada dans le but de déterminer si Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada s'étaient conformés aux exigences en matière de délais de la *Loi sur les espèces en péril* concernant l'élaboration de programmes de rétablissement, de plans d'action, de plans de gestion ainsi que des rapports sur la mise en œuvre connexes, et de déterminer si les objectifs définis dans les programmes de rétablissement et les plans de gestion avaient été atteints. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité d'Environnement et Changement climatique Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le Bureau du vérificateur général du Canada applique la Norme canadienne de gestion de la qualité (NCGQ) 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige que le Bureau conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques ou des procédures conformes aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie définies dans les codes de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit habituel, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de chaque entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada s'étaient conformés aux exigences en matière de délais de la *Loi sur les espèces en péril* concernant l'élaboration des programmes de rétablissement,

des plans d'action, des plans de gestion et des rapports sur la mise en œuvre connexes, et si ces organisations avaient atteint les objectifs établis dans les programmes de rétablissement et les plans de gestion.

Étendue et méthode

Dans le cadre de notre audit, nous avons :

- interrogé des fonctionnaires des deux ministères et de l'agence [Parcs Canada] pour actualiser notre compréhension des processus de planification, de mise en œuvre, de surveillance et d'évaluation du rétablissement aux termes de la *Loi sur les espèces en péril*, y compris la détermination des causes profondes et des obstacles à l'égard de l'achèvement des programmes de rétablissement et des plans d'action (ce qui comprend la désignation de l'habitat essentiel), ainsi que des plans de gestion et des rapports sur la mise en œuvre, comme l'exige la *Loi*;
- interrogé des fonctionnaires des deux ministères et de l'agence afin de déterminer les causes profondes et les obstacles à l'égard de l'atteinte des objectifs énoncés dans les programmes de rétablissement et les plans de gestion;
- examiné et analysé la documentation à l'appui, fournie par les organisations, qui sert au suivi de l'achèvement des programmes de rétablissement, des plans d'action, des plans de gestion et des rapports sur la mise en œuvre.

Nous avons évalué si les programmes de rétablissement et les plans d'action désignaient l'habitat essentiel. Cependant, nous n'avons pas examiné la qualité de l'information relative à l'habitat essentiel.

À moins d'indication contraire, notre analyse de la conformité aux délais établis dans la *Loi sur les espèces en péril* s'étend jusqu'au 31 décembre 2022.

Critères

Pour tirer une conclusion par rapport à l'objectif de notre audit, nous avons utilisé les critères suivants :

Critères	Sources
Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada font état des progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs établis dans les programmes de rétablissement et les plans de gestion.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les espèces en péril</i> • Environnement et Changement climatique Canada, Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020, 2016 • Réaliser un avenir durable : Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2019 à 2022 • Environnement et Changement climatique Canada, Stratégie ministérielle de développement durable, 2020 à 2023

Critères	Sources
	<ul style="list-style-type: none"> • Parcs Canada, Stratégie ministérielle de développement durable de 2020 à 2023 • Pêches et Océans Canada, Stratégie ministérielle de développement durable de 2020 à 2023 • Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, 2015
<p>Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada achèvent les programmes de rétablissement ou les plans de gestion conformément aux échéanciers établis dans la <i>Loi sur les espèces en péril</i> fédérale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les espèces en péril</i> • Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, 2015
<p>L'habitat essentiel des espèces menacées, des espèces en voie de disparition et des espèces disparues du pays est désigné.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les espèces en péril</i>
<p>Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada préparent des plans d'action fondés sur les programmes de rétablissement.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les espèces en péril</i> • Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, 2015
<p>Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada produisent les rapports sur la mise en œuvre conformément aux délais établis dans la <i>Loi sur les espèces en péril</i> fédérale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les espèces en péril</i>
<p>Environnement et Changement climatique Canada et Pêches et Océans Canada ont achevé des programmes de rétablissement ou des plans de gestion en retard qui avaient été signalés dans le rapport 3, « La conservation de la biodiversité » des rapports du printemps 2018 de la commissaire à l'environnement et au développement durable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur le vérificateur général</i> • <i>Loi sur les espèces en péril</i>
<p>Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont achevé les rapports d'étape en retard qui avaient été signalés dans le rapport 3, « La conservation de la biodiversité » des rapports du printemps 2018 de la commissaire à l'environnement et au développement durable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur le vérificateur général</i> • <i>Loi sur les espèces en péril</i>

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2022. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 17 février 2023, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

L'audit a été réalisé par une équipe multidisciplinaire du Bureau du vérificateur général du Canada dirigée par James McKenzie, directeur principal. Le directeur principal est responsable de la qualité de l'audit dans son ensemble; il doit s'assurer notamment que les travaux d'audit sont exécutés conformément aux normes professionnelles, aux exigences des textes légaux et réglementaires applicables ainsi qu'aux politiques et au système de gestion de la qualité du Bureau.

Recommandations et réponses

Dans ce tableau, le numéro du paragraphe qui précède la recommandation indique l'emplacement de la recommandation dans le rapport.

Recommandation	Réponse
<p>2.52 Pour s'assurer que les organisations ont les outils nécessaires en vue de soutenir le rétablissement de toutes les espèces sauvages en péril, et de produire les rapports connexes, Environnement et Changement climatique Canada et Pêches et Océans Canada, en collaboration avec Parcs Canada, devraient :</p> <ul style="list-style-type: none"> • déterminer les échéanciers et les ressources qui seraient nécessaires pour éliminer l'arriéré des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion en attente, ainsi que des rapports sur la mise en œuvre connexes, pour les espèces sauvages en péril qui relèvent de leur compétence respective; • rendre compte publiquement, et de façon périodique, des programmes de rétablissement, des plans d'action, des plans de gestion et des rapports sur la mise en œuvre achevés; de ceux qui restent à produire; et du respect des exigences en matière de planification et de production de rapports énoncées dans la <i>Loi sur les espèces en péril</i>; • continuer de chercher des gains d'efficacité, comme l'utilisation de rapports sur la mise en œuvre et de plans visant de multiples espèces ou tout un écosystème, si cette voie s'avère judicieuse. 	<p>Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada – Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada continuera de respecter ses obligations dans le cadre de la <i>Loi sur les espèces en péril</i> en publiant des programmes de rétablissement et des plans de gestion. D'ici le 31 décembre 2024, le Ministère élaborera un plan indiquant l'échéancier et les ressources nécessaires pour faire avancer la préparation des programmes de rétablissement, des plans de gestion, des plans d'action et pour publier des rapports de mise en œuvre. Le Ministère continuera d'explorer les options relatives aux approches multi-espèces et adaptées au milieu pour les plans de rétablissement et les plans d'action et prendra en compte ces approches pour les rapports de mise en œuvre, s'il y a lieu.</p> <p>Environnement et Changement climatique Canada élaborera ce plan en visant à accorder la priorité aux mesures qui auront la plus grande incidence possible sur le plan de la conservation et qui respecteront la nécessité d'une collaboration et d'une participation significatives avec les communautés et les groupes autochtones, les intervenants et les autres partenaires.</p> <p>De concert avec Pêches et Océans Canada et Parcs Canada, Environnement et Changement climatique Canada présentera périodiquement des rapports sur le respect des obligations quant à la planification du rétablissement et à la production des rapports connexes en vertu de la <i>Loi sur les espèces en péril</i>.</p> <p>Date de mise en œuvre : 31 décembre 2024</p>

Recommandation	Réponse
	<p>Réponse de Pêches et Océans Canada – Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada continuera de faire des progrès dans l'élaboration de stratégies de rétablissement, de plans d'action, de plans de gestion et de rapports d'avancement pour les espèces aquatiques inscrites. Le Ministère déterminera ce qui est nécessaire pour compléter les documents de rétablissement et les rapports de mise en œuvre en suspens conformément à ses obligations législatives en vertu de la <i>Loi sur les espèces en péril</i>, en fournissant périodiquement des rapports publics et en utilisant des plans multi-espèces ou écosystémiques et des rapports de mise en œuvre lorsqu'il est judicieux de le faire.</p> <p>Réponse de Parcs Canada – Recommandation acceptée. Parcs Canada continuera de collaborer avec Environnement et Changement climatique Canada et Pêches et Océans Canada. Parcs Canada est également une autorité compétente pour une espèce, afin de s'acquitter de ses obligations en vertu de la <i>Loi sur les espèces en péril</i>, en déterminant les ressources nécessaires pour contribuer à l'achèvement des stratégies de rétablissement, des plans de gestion, des plans d'action et des rapports de mise en œuvre pour ces espèces. De plus, Parcs Canada continuera de diriger l'achèvement des documents de rétablissement des espèces qui se trouvent principalement sur les terres et dans les eaux que Parcs Canada administre. Parcs Canada continuera également d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action multi-espèces pour les espèces relevant de son autorité.</p>

