



Environnement
Canada

Environment
Canada



Évaluation des programmes et des activités qui appuient la Loi sur les espèces en péril

24 Septembre 2012

Étapes d'approbation du rapport

Fin de l'étape de planification	mars 2010
Rapport transmis à la direction pour obtenir ses réponses	février 2012
Réception des réponses de la direction	mai 2012
Rapport terminé	mai 2012
Rapport approuvé par le Comité ministériel d'évaluation	mai et décembre 2012

Acronymes utilisés dans le présent rapport

Bureau du vérificateur général du Canada	BVG
Conseil autochtone national sur les espèces en péril	CANEP
Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril	CCCEP
Comité consultatif sur les espèces en péril	CCEP
Convention des Nations Unies sur la diversité biologique	CDB
Comité des directeurs canadiens de la faune	CDCF
Conseil de gestion des ressources fauniques	CGRF
Comité sur la situation des espèces en péril au Canada	COSEPAC
Connaissances traditionnelles autochtones	CTA
Environnement Canada	EC
Environment Protection and Biodiversity Conservation Act	EPBC Act
Endangered Species Act	ESA
Fonds autochtones pour les espèces en péril	FAEP
Fonds interministériel pour le rétablissement	FIR
<i>Loi sur les espèces en péril</i>	LEP
Pêches et Océans Canada	MPO
Organisations non gouvernementales de l'environnement	ONGE
Parcs Canada	PC
Programme d'intendance de l'habitat	PIH
Registre canadien d'évaluation environnementale	RCEE
Le Comité de rétablissement des espèces canadiennes en péril	RESCAPÉ
Les Rapports ministériels sur le rendement	RMR
Rapports sur les plans et priorités	RPP
Service canadien de la faune	SCF
Stratégie fédérale de développement durable	SFDD
Système de suivi des activités reliées à l'application de la réglementation	SSAAR

Remerciements

L'équipe de projet de l'évaluation tient à remercier les personnes qui ont contribué à ce projet, en particulier les membres du comité d'évaluation, ainsi que tous les personnes interrogées et des répondants qui ont fourni des idées et des observations cruciales pour cette évaluation.

L'équipe du projet d'évaluation a été dirigée par Gavin Lemieux d'Environnement Canada et compris des représentants du Pêches et Océans Canada Mélanie Dubuc et Lynda Duchesne, Agence Parcs Canada représentants Kathy Lajeunesse et Stéphanie Kalt, et des représentants d'Environnement Canada Lindsay Fitzpatrick et Katheryne O'Connor.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE EXECUTIF.....	4
1.0 INTRODUCTION.....	1
2.0 CONTEXTE.....	2
2.1 La Loi sur les espèces en péril et son cadre législatif	2
2.2 Organismes consultatifs	4
2.3 Mise en œuvre de la Loi	5
2.3.1 Processus d'évaluation	5
2.3.2 Protection.....	6
2.3.3 Planification du rétablissement	7
2.3.4 Mise en œuvre.....	9
2.3.5 Suivi et évaluation.....	10
2.4 Portée du programme	11
2.5 Collectivités et organisations autochtones.....	12
2.6 Modèle logique du programme	13
2.7 Ressources du programme	19
3.0 CONCEPTION DE L'ÉVALUATION.....	20
3.1 Objectif et portée de l'évaluation	20
3.2 Questions d'évaluation	21
3.3 Approche d'évaluation et méthodologie.....	22
3.4 Défis liés à l'évaluation et stratégies d'atténuation	25
4.0 RÉSULTATS	27
4.1 Pertinence.....	27
4.2 Rendement	34
4.2.1 Atteinte des réalisations et des résultats	34
4.2.2 Efficacité et économie	56
5.0 MESURE DANS LAQUELLE LES MINISTÈRES ATTEIGNENT LES OBJECTIFS DE LA LOI.....	70
6.0 RECOMMANDATIONS	72
7.0 RÉPONSE DE LA DIRECTION.....	74

SOMMAIRE EXECUTIF

L'évaluation qui suit porte sur la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP ou la *Loi*) de juin 2005 à décembre 2010. Elle a été menée pour fournir des preuves impartiales aux décideurs principaux d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada, soit les ministères et l'agence (désignés sous le nom de ministères compétents) responsables de la mise en œuvre de la *Loi*. Il est à **noter que la présente évaluation ne porte pas sur l'efficacité de la *Loi***.

En 2002, la *Loi sur les espèces en péril* a été adoptée pour aider le gouvernement fédéral à respecter son engagement pris en vertu de l'Accord pour la protection des espèces en péril de 1996. La *Loi*, adoptée en juin 2003, est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2004. Elle garantit la protection juridique des individus, et de leurs habitats, inscrits sur la liste fédérale des espèces en péril, pour les espèces aquatiques et les oiseaux migrateurs protégés en vertu de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, peu importe où ils se trouvent, et pour toutes les autres espèces sur les terres fédérales. Les ministères compétents reçoivent environ 100 millions de dollars par année afin de mettre en œuvre la LEP pour la durée de l'évaluation.

Les trois objectifs principaux de la *Loi* sont les suivants :

- empêcher que les espèces sauvages disparaissent du Canada ou de la planète;
- voir au rétablissement des espèces sauvages disparues du Canada, en voie de disparition ou menacées en raison des activités humaines;
- gérer les espèces préoccupantes pour empêcher qu'elles ne deviennent en voie de disparition ou menacées.

La mise en œuvre de la *Loi* est une responsabilité partagée par Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada. Environnement Canada est responsable de l'application générale de la *Loi*.

L'évaluation a été menée pour fournir aux cadres des programmes et aux décideurs principaux d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada des renseignements fondés sur des preuves quant à la pertinence et au rendement des mesures prises en vue de faciliter la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril*. La collecte des données d'évaluation et la rédaction du rapport initial ont été effectuées par une société d'experts-conseils. Des évaluateurs des ministères compétents ont par la suite mené une analyse supplémentaire et poursuivi la rédaction du rapport.

La portée de l'évaluation est nécessairement générale et ne comprend pas de détails sur certaines questions liées à la mise en œuvre. Cette initiative a été prise pour s'assurer que toutes les questions clés liées à la mise en œuvre sont évaluées, tout en

reconnaissant que le temps et les ressources disponibles ne permettaient pas de mener une évaluation détaillée de chacune des diverses activités de mise en œuvre et des incidences connexes sur la réglementation provinciale, les collectivités autochtones au Canada, les activités de développement industriel et commercial, ainsi que les pratiques de chasse et de pêche partout au Canada. Dans la mesure du possible, les constatations sont présentées pour chacun des ministères compétents, puisque leur structure et leur technique décisionnelle varient.

L'évaluation est établie à l'aide des quatre méthodes suivantes :

- examen d'environ 200 documents et bases de données administratives;
- examen de la documentation internationale sur la législation de l'Australie et des États-Unis;
- tenue d'entrevues auprès de 73 intervenants clés à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement;
- réalisation de cinq études de cas visant à approfondir certaines questions, en particulier celles liées à la démonstration que des résultats ont été obtenus et produits et que des mesures favorisant l'efficacité et l'économie ont été prises.

Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de constater que la mise en œuvre de la LEP se veut une activité fédérale pertinente. Les faits démontrent que les activités et les programmes liés à la *Loi* doivent être menés en permanence pour permettre au Canada de respecter ses obligations en matière de protection de la biodiversité, que les programmes et les activités sont harmonisés avec les priorités du gouvernement fédéral et des ministères et que le rôle du gouvernement du Canada est légitime dans le cadre de la mise en œuvre de la LEP.

Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont pris une vaste gamme de mesures lors des étapes d'évaluation, de protection et de planification du rétablissement du cycle de conservation. Les ministères compétents ont progressé à des rythmes différents vers l'élaboration de programmes de rétablissement, de plans d'action et de plans de gestion, conformément aux délais prévus par la loi. Les faits recueillis sur les trois programmes de financement en vertu de la LEP donnent à penser que ces programmes habilitent le rétablissement des espèces en péril sur les terres fédérales et non fédérales, même si la mise en œuvre de ces mesures n'en est qu'à ses débuts. Les faits préliminaires, examinés pour l'atteinte de résultats immédiats sur le plan de l'engagement des Autochtones et des intervenants externes à diverses étapes du cycle de conservation, tendent à indiquer que les ministères ont pris diverses mesures afin de faire participer les Premières Nations et les intervenants et de collaborer avec eux, bien que les faits démontrant les effets de ces ententes de collaboration soient peu nombreux.

Même si une analyse quantitative complète de l'efficacité et de l'économie n'a pas été menée à ce moment précis, les faits recueillis sont néanmoins liés à plusieurs questions clés qui démontrent la mesure dans laquelle les ministères compétents ont fait preuve d'efficacité et d'économie dans la mise en œuvre de la LEP. Les ministères n'ont pas dépensé les montants qui leur ont été alloués, car ils ne sont pas encore actifs à toutes les étapes du cycle de conservation que requiert la mise en œuvre de la LEP et la dotation en personnel des postes vacants se fait lentement. En revanche, pour ce qui est des années à venir, ils craignent que les ressources ne soient pas suffisantes pour mettre en œuvre la LEP, une fois que toutes les étapes du cycle de conservation seront franchies et que les délais prévus par la loi pour les nouveaux apports (p. ex., la production de rapports sur la mise en œuvre des programmes de rétablissement cinq ans après les inscriptions au registre) entreront en vigueur. D'autres questions, telles que la charge de travail, le coût des recherches sur les espèces couvrant une large-étendue, les exigences de la *Loi* en matière de consultations, les contestations judiciaires et le respect des délais prévus par la loi, contribuent au coût de la mise en œuvre de la *Loi*. Le processus décisionnel global et la détermination des rôles et des responsabilités, au sein des trois ministères compétents et entre le gouvernement fédéral et les autres parties intervenant dans la mise en œuvre de la LEP (p. ex., les Premières Nations), sont aussi considérés comme des sujets de préoccupation. L'adoption d'une approche écosystémique ou multispécifique, à certaines étapes du cycle de conservation, constitue une solution possible pour arriver à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de la *Loi*.

Les responsables de l'évaluation concluent que les ministères compétents progressent vers l'atteinte des objectifs de la *Loi*, en particulier en ce qui a trait à la prévention, mais qu'ils n'ont pas pleinement mis en œuvre tous les éléments du cycle de conservation, comme l'élaboration de plans d'action et la prise ultérieure de mesures prioritaires pour le rétablissement des espèces sauvages.

Les recommandations sont les suivantes :

1^{re} recommandation : Mise en œuvre générale de la LEP

Il est recommandé que les trois ministères compétents élaborent une stratégie claire et réalisable pour rattraper les retards actuels, en ce qui concerne les plans de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion, et qu'ils poursuivent leurs travaux dans les domaines du cycle de conservation peu touchés actuellement, soit la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des mesures prioritaires.

2^e recommandation : Habitat essentiel

Il est recommandé que les trois ministères compétents doivent terminer l'élaboration de la politique concernant la détermination de l'habitat essentiel, en vertu de la LEP. Cette politique, qui pourrait être horizontale ou particulière à

chaque ministère, devrait être diffusée aux principaux intervenants ainsi qu'aux groupes Autochtones.

3^e recommandation : Mesure, surveillance et établissement de rapports sur le rendement

Il est recommandé que les trois ministères compétents précisent la façon dont ils mesureront, surveilleront et établiront des rapports sur les indicateurs clés tels que la détermination de l'habitat essentiel, les délais pour la présentation des plans d'action et la mise en œuvre des mesures prioritaires.

4^e recommandation : Consultations

Il est recommandé que chacun des ministères compétents détermine les secteurs clés auxquels des améliorations peuvent être apportées et les moyens possibles de mettre en œuvre des mesures efficaces pour satisfaire aux exigences de la *Loi* en matière de consultations. Au nombre de ces mesures, on pourrait optimiser les consultations déjà en cours aux différentes étapes du cycle de conservation. Le cas échéant, ces améliorations devraient être apportées de façon coordonnée par les autres ministères/agences

1.0 INTRODUCTION

L'évaluation suivante porte sur la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP) de juin 2005 à décembre 2010. Elle a été menée afin de fournir des preuves neutres aux principaux responsables des politiques d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada, qui sont les ministères et organismes responsables de la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril* (ci-après appelés les ministères compétents) pour aider à informer la refonte des programmes, à renforcer la responsabilité devant le Parlement et les Canadiens, d'informer l'allocation des ressources et d'améliorer les pratiques de gestion, dans la mesure du possible.

Cette évaluation ne porte pas sur l'efficacité de la *Loi sur les espèces en péril* en elle-même. En outre, elle n'évalue pas les travaux de tout comité établi en vertu de la Loi, comme le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), par exemple. La portée de cette évaluation se limite plutôt à la mise en œuvre des programmes et des activités venant appuyer la LPE au sein d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada.

La deuxième section de ce rapport présente un aperçu de haut niveau de la Loi, de même qu'une description du programme. Les renseignements détaillés sur l'approche et la méthodologie d'évaluation utilisées pour recueillir les preuves se trouvent dans la troisième section, de même que les limites du rapport. La quatrième section indique les résultats fondés sur les preuves recueillies durant l'évaluation. Les résultats sont divisés d'après les questions concernant la pertinence et le rendement de la Politique d'évaluation du Conseil du Trésor, y compris l'efficacité et l'économie. La cinquième section offre un aperçu du degré de respect des objectifs de la Loi au sein d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada. La dernière section propose des recommandations et indique les réactions de la direction des ministères compétents.

2.0 CONTEXTE

La section qui suit présente un bref aperçu des antécédents législatifs de la *Loi sur les espèces en péril* (la LEP), des objectifs de la Loi et des rôles et responsabilités des trois ministères compétents. Cette information a pour but de fournir un contexte par rapport aux résultats de l'évaluation et ne doit pas être considérée comme une présentation exhaustive de la Loi.

2.1 La Loi sur les espèces en péril et son cadre législatif

En 1992, le Canada a signé la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB) selon laquelle le gouvernement fédéral s'engageait à « [conserver] la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages résultant de l'utilisation des ressources génétiques »¹. À la suite de la ratification de la Convention sur la diversité biologique, le gouvernement fédéral a élaboré la Stratégie canadienne de la biodiversité (1995) et l'*Accord pour la protection des espèces en péril* (1996). L'Accord a été signé tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'établir des objectifs nationaux en matière de conservation de la biodiversité².

En 2002, la *Loi sur les espèces en péril* a été adoptée pour aider le gouvernement fédéral à mettre en œuvre ses engagements en vertu de l'Accord. La Loi, promulguée en juin 2003, est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2004. Elle garantit la protection juridique des espèces en péril inscrites à l'échelle fédérale et de leur résidence pour les espèces aquatiques et les oiseaux migrateurs protégés par la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, où qu'ils se trouvent, de même que de toute autre espèce vivant sur le territoire domanial.

Les trois principaux objectifs de la Loi sont :

- prévenir l'extinction d'espèces sauvages ou leur disparition du Canada;
- assurer le rétablissement des espèces sauvages disparues du Canada, en voie de disparition, ou menacées à cause de l'activité humaine;
- gérer les espèces préoccupantes afin qu'elles ne soient pas mises en péril ou menacées.

La mise en œuvre de la Loi est une responsabilité partagée par Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada.

¹ Nations Unies. 1992. *Convention sur la diversité biologique*. www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf

² Gouvernement du Canada. 2009. *Rapport d'étape sur la Loi sur les espèces en péril (LEP)*. www.sararegistry.gc.ca/approach/act/progress_report_f.cfm

Environnement Canada est responsable de l'administration générale de la Loi. Le ministre de l'Environnement est responsable de toutes les autres espèces terrestres présentes sur les territoires domaniaux (que celles sur les terres de Parcs Canada), ainsi que de la protection des oiseaux migrateurs. Le Ministre doit consulter les autres ministères/organismes compétents sur les questions relatives à l'administration. Environnement Canada est responsable de la coordination générale de la stratégie fédérale sur les espèces en péril. Au sein d'Environnement Canada, la mise en œuvre de la Loi et des programmes connexes incombe en grande partie au Service canadien de la faune (SCF) et à son directeur exécutif. Le Service canadien de la faune contribue à la mise en œuvre de la LEP en respectant la structure de gestion d'Environnement Canada : le SCF coordonne la production de rapports; fait le suivi des progrès et du rendement de la mise en œuvre de la Loi par rapport aux objectifs; fournit des conseils et coordonne et prépare la documentation sur les enjeux généraux du programme aux fins d'examen par la haute direction.

Pêches et Océans Canada supervise les questions relatives aux espèces aquatiques en péril dans les eaux canadiennes (sauf lorsque ces espèces se trouvent dans des eaux gérées par Parcs Canada). Au départ, Pêches et Océans Canada avait créé un Secrétariat responsable de la LEP pour superviser et coordonner les activités liées aux espèces en péril au sein du Ministère. En mars 2008, Pêches et Océans Canada a procédé à une restructuration et à une nouvelle orientation de son programme des espèces en péril et a établi une Direction générale des espèces en péril afin de gérer la mise en œuvre de la LEP en ce qui a trait aux espèces aquatiques. En avril 2010, une restructuration ministérielle a occasionné la division de la Direction générale des espèces en péril de Pêches et Océans Canada en deux unités : Gestion des programmes des espèces en péril et Politiques et stratégies liées aux espèces en péril. Les deux unités poursuivent l'objectif d'origine de la Direction générale des espèces en péril : présenter une cohérence nationale et un leadership fonctionnel; élaborer des politiques et des conseils; gérer le budget alloué aux espèces en péril au sein de Pêches et Océans Canada et exercer les activités de coordination et de liaison avec Environnement Canada, Parcs Canada et d'autres organisations externes.

Parcs Canada supervise les questions relatives aux espèces individuelles sur les territoires domaniaux et dans les eaux administrées qu'il gère. Le ministre responsable de Parcs Canada est responsable des individus des espèces en péril qui se trouvent dans les parcs nationaux, les lieux historiques nationaux ou dans d'autres aires du patrimoine protégées. La Direction générale responsable de l'établissement et de la conservation des aires protégées prodigue des conseils scientifiques et des conseils en matière de procédure au directeur général et de Parcs Canada et aux directeurs, en plus de coordonner à l'échelle nationale les activités liées aux espèces en péril au sein de Parcs Canada. Le Secrétariat des Affaires autochtones de Parcs Canada offre du soutien aux unités de gestion aux fins de consultation et de mobilisation des Autochtones. En outre, les centres de services fournissent une coordination et des conseils techniques à l'échelle régionale.

2.2 Organismes consultatifs

Trois organismes consultatifs participent à la mise en œuvre de la LEP : le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), le Comité consultatif sur les espèces en péril (CCEP), et le Conseil autochtone national sur les espèces en péril (CANEP). Bien que cette évaluation n'examine pas directement l'efficacité de ces organismes consultatifs, compte tenu de leurs points de vue particuliers, des membres de chaque organisme ont participé au processus d'entrevue.

Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC)

Le COSEPAC a été créé dans le cadre de cette Loi à titre d'« organisme scientifique qui évalue la situation des espèces en péril au Canada³ »; ses membres⁴ sont nommés par le ministre de l'Environnement, et le Comité est secondé par un Secrétariat financé et doté en personnel par Environnement Canada. En utilisant les meilleurs renseignements disponibles sur l'état biologique des espèces, le COSEPAC évalue et classe les espèces potentiellement en péril, puis conseille le Ministre sur l'état des espèces évaluées. Le COSEPAC comporte aussi en son sein un sous-comité sur les connaissances traditionnelles autochtones (CTA) qui contribue à orienter les décisions liées à l'évaluation par l'entremise du savoir de la collectivité au sujet des espèces qui peuplent ses terres et ses eaux. Des représentants d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada prennent part au travail du comité en effectuant des relevés de population sur les espèces d'intérêt pour le COSEPAC. Bien que le comité lui-même n'ait pas été évalué, les activités entreprises par Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada pour appuyer le COSEPAC et permettre le processus d'évaluation ont été examinées dans le cadre de l'évaluation, étant donné que l'on considère que ces activités font partie de la mise en œuvre de la Loi par le Ministère.

Comité consultatif sur les espèces en péril (CCEP)

Le CCEP facilite les consultations avec l'industrie et les groupes environnementaux. Le Comité offre des conseils au ministre de l'Environnement, au ministre de Pêches et Océans Canada et au ministre responsable de Parcs Canada sur les sujets suivants : la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril*, l'intendance efficace de la diversité biologique au Canada, ainsi que les programmes et les activités du gouvernement fédéral visant à atteindre les objectifs de la LEP⁵. Les membres du Comité consultatif sur les espèces en péril sont nommés par le sous-ministre adjoint d'Environnement Canada au nom du Comité des sous-ministres adjoints responsables des espèces en

³ Bibliothèque du Parlement. 2002. *Résumé législatif – Projet de loi C-5 : la Loi sur les espèces en péril*. http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?lang=E&ls=C5&Parl=37&Ses=1&source=Bills_House_Government&Language=F

⁴ Les membres comprennent des représentants des trois ministères compétents.

⁵ Comité consultatif sur les espèces en péril : Présentation sur la *Loi sur les espèces en péril* pour le Comité permanent de l'environnement et du développement durable. <http://naturecanada.ca/pdf/final%20SARAC%20SC%20brief%202020april09%20fr.pdf>

péril, et comprennent des universitaires, des membres de l'industrie, de même que des représentants d'organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE).

Conseil autochtone national sur les espèces en péril (CANEP)

Le Conseil autochtone national sur les espèces en péril (CANEP) a été mis sur pied en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP) pour conseiller le ministre de l'Environnement en ce qui a trait à l'administration de la LEP d'une perspective autochtone. Le CANEP offre aussi des conseils et des recommandations au Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril (CCCEP). Le CANEP est formé de six représentants des peuples autochtones du Canada. Les membres sont nommés par le ministre selon les recommandations des organisations autochtones que le ministre juge indiquées⁶.

2.3 Mise en œuvre de la Loi

Cette section présente un aperçu de la mise en œuvre de la Loi. La Loi est complexe et comprend des dispositions pour l'évaluation, la protection (y compris les dispositions concernant l'application de la loi et les règlements), le rétablissement et la gestion des espèces en péril. Une description détaillée de la mise en œuvre de la Loi est disponible dans le Registre public.

La figure 1 présente un schéma du cycle de conservation des espèces en péril. Le cycle de conservation comprend l'évaluation, la protection, la planification du rétablissement, la mise en œuvre, ainsi que le suivi et l'évaluation.

Figure 1 : Cycle de conservation des espèces en péril



2.3.1 Processus d'évaluation

Une évaluation est effectuée afin de déterminer si une espèce est en péril ou risque de l'être si la tendance se maintient. Le COSEPAC évalue l'état de conservation des espèces sauvages à l'échelle nationale d'après les meilleures connaissances scientifiques, traditionnelles autochtones et de la

collectivité disponibles. Les données de l'évaluation servent à dresser la liste d'espèces candidates du COSEPAC que le Comité utilise pour établir à quel moment évaluer une

⁶ www.nacosar-canep.ca

espèce en accordant la priorité aux espèces les plus à risque. Les espèces sont évaluées par le Comité afin d'être classées comme étant disparues du Canada⁷, en voie de disparition, menacées, préoccupantes⁸ ou non en péril. Le COSEPAC fournit ensuite son évaluation au ministre fédéral de l'Environnement et au Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril (CCCEP)⁹. Dans les 90 jours suivant la réception de l'évaluation du COSEPAC, le Ministre ajoute un rapport au Registre public de la LEP indiquant la réponse prévue à l'évaluation et, dans la mesure du possible, le calendrier des mesures. Le ministre de l'Environnement indique également la portée de toute consultation. Au cours de cette période de 90 jours, le Ministre peut entreprendre un examen interne afin d'établir le degré de consultation publique et d'analyse socioéconomique nécessaire pour appuyer la décision concernant l'inscription de l'espèce. L'évaluation est envoyée par le Ministre à l'intention du gouverneur en conseil, qui en accuse réception. Ceci déclenche un processus de neuf mois durant lequel une décision sera prise quant à l'inscription définitive de l'espèce.

2.3.2 Protection

La protection commence à la LEP lorsque le gouverneur en Conseil, sur recommandation du ministre de l'Environnement, ajoute une espèce à l'annexe 1 de la Loi. La protection entrera en vigueur à la suite de l'ajout d'une espèce à l'annexe 1 de la LEP varie en fonction du type d'espèces (par exemple, les oiseaux migrateurs, les espèces aquatiques), le statut de l'espèce qui est inscrite, et l'emplacement de l'espèce au Canada.

LEP, commet une infraction à:

- tuer, de maltraiter, de harceler, de le capturer ou de prendre un individu d'une espèce qui est inscrite comme espèce disparue du pays, en voie de disparition ou menacées;
- posséder, de collectionner, d'acheter, de vendre ou d'échanger un individu d'une espèce inscrite comme espèce disparue du pays, en voie de disparition ou menacée, ou une de ses parties ou de dérivés, ou
- endommager ou de détruire la résidence d'un ou de plusieurs individus d'une espèce inscrite comme en voie de disparition ou menacées, ou d'une espèce inscrite comme disparue du pays dont un programme de rétablissement a recommandé la réinsertion à l'état sauvage au Canada.

⁷ « Disparue du Canada » indique une espèce qui ne vit plus au Canada, mais qui vit peut-être ailleurs.

⁸ Selon la LEP, « espèce préoccupante » fait référence à une espèce sauvage qui peut devenir menacée ou en voie de disparition en raison de l'effet cumulatif de caractéristiques biologiques et de menaces signalées à son égard. Les espèces préoccupantes sont traitées différemment des espèces en péril en vertu de la LEP, en raison de leur situation de risque moins importante. Elles exigent un plan de gestion, mais ne sont pas soumises à des interdictions et ne nécessitent pas la désignation d'un habitat essentiel.

⁹ Irvine *et al.*, 2005.

Ces interdictions s'appliquent automatiquement aux espèces aquatiques inscrites et aux oiseaux répertoriés couverts par la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, 1994, où qu'ils se trouvent au Canada, et à toutes les autres espèces inscrites à la LEP en voie de disparition, menacée ou disparue du pays, quand ils se produisent sur les terres fédérales.

La LEP fournit également le pouvoir de protéger l'habitat essentiel, c'est-à-dire, l'habitat nécessaire à la survie ou au rétablissement d'une espèce sauvage inscrite. Les provinces et les territoires ont la première occasion pour protéger les espèces et leur habitat essentiel sur les terres privées et les terres provinciales ou territoriales. Cependant, la LEP fournit au gouvernement fédéral le pouvoir d'imposer des interdictions fédérales si, après consultation avec la province ou le territoire, le ministre de l'Environnement estime que l'habitat essentiel d'une espèce ou une espèce inscrite n'est pas efficacement protégés par la province ou le territoire. Dans ce cas, le ministre de l'Environnement peut recommander au gouverneur en Conseil qu'une ordonnance soit rendue à appliquer des protections de la LEP à cet habitat. En outre, la LEP prévoit une disposition ordonnance d'urgence, pour la protection d'une espèce sauvage inscrite ou son habitat si le ministre est d'avis que l'espèce est confrontée à une menace imminente à sa survie ou son rétablissement.

La mise en application des interdictions de la LEP et la promotion de la conformité se fait par des méthodes telles que la vérification des permis, effectuer des patrouilles et des inspections, émettre des avertissements, l'éducation du public, l'échange d'informations entre les juridictions, en s'engageant dans des actions en justice, et la collecte de renseignements. La conformité et l'application de la Loi est effectuée par le personnel d'EC, du MPO et de l'APC.

2.3.3 Planification du rétablissement

L'exigence en matière de planification du rétablissement entre en vigueur lorsqu'une espèce est inscrite en vertu de la LEP. Un programme de rétablissement et un ou plusieurs plans d'action sont requis pour les espèces disparues du Canada, en voie de disparition ou menacées¹⁰; un plan de gestion est requis pour les espèces préoccupantes.

¹⁰ S'il est établi que le rétablissement d'une espèce est irréalisable, aucun programme de rétablissement ne sera préparé.

Un programme de rétablissement consiste en un document de planification qui indique les objectifs en matière de population et de répartition d'une espèce et qui précise les principaux secteurs d'activités à entreprendre. La planification du rétablissement peut intégrer des connaissances scientifiques, traditionnelles autochtones et des collectivités, ainsi qu'une analyse socioéconomique¹¹, le cas échéant. La détermination de l'habitat essentiel fait partie de l'étape de planification du rétablissement. Selon la LEP, l'« habitat essentiel » est l'habitat nécessaire à la survie ou au rétablissement d'une espèce sauvage inscrite¹². Dans la mesure du possible, l'habitat essentiel doit être désigné dans les programmes de rétablissement, en se fondant sur la meilleure information disponible. Lorsque l'information disponible n'est pas adéquate, le programme de rétablissement doit donner un aperçu du calendrier des études visant à établir l'habitat essentiel.

Les ministères responsables doivent afficher un programme de rétablissement dans les délais prévus par la Loi, qui dépendent du moment de l'ajout de l'espèce à l'annexe 1 de la LEP et de la situation de l'espèce dans la liste (voir le tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1 : Calendrier pour les documents de planification du rétablissement

	Pour les espèces incluses dans la Liste des espèces sauvages en péril (annexe 1) le 5 juin 2003	Pour les espèces ajoutées à la Liste des espèces sauvages en péril (annexe 1) après le 5 juin 2003
Programmes de rétablissement pour les espèces en voie de disparition	Dans un délai de trois ans	Dans un délai d'un an
Programmes de rétablissement pour les espèces menacées ou disparues du Canada	Dans un délai de quatre ans	Dans un délai de deux ans
Plans de gestion des espèces préoccupantes	Dans un délai de cinq ans	Dans un délai de trois ans

¹¹ Remarque : L'analyse socioéconomique est destinée aux plans d'action qui résument les projets ou les activités exigés pour atteindre les buts et les objectifs indiqués dans le programme de rétablissement. (Rapport annuel de 2009 sur la LEP.) Il s'agit d'une analyse des répercussions économiques et sociales du rétablissement d'une espèce qui orientera l'élaboration des plans d'action afin de compenser les répercussions environnementales, sociales et économiques des activités de rétablissement.

¹² Bibliothèque du Parlement. 2002. *Résumé législatif – Projet de loi C-5 : la Loi sur les espèces en péril*. http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?lang=E&ls=C5&Parl=37&Ses=1&source=Bills_House_Government&Language=F

Les plans d'action constituent la deuxième partie du processus de planification du rétablissement¹³. Ces plans indiquent les projets et les mesures utilisés pour atteindre les objectifs du programme de rétablissement. Les plans d'action doivent préciser tout habitat essentiel qui correspond au programme de rétablissement et inclure des exemples d'activités susceptibles de mener à la destruction de l'habitat essentiel. Le calendrier de production des plans d'action doit être précisé dans le programme de rétablissement connexe. Toutefois, il est possible d'inclure un plan d'action dans un programme de rétablissement. Les plans de gestion diffèrent des programmes de rétablissement et des plans d'action, car ils servent à fixer les objectifs en matière de niveaux durables des populations pour les espèces qui sont sensibles aux facteurs environnementaux, mais qui ne sont pas menacées d'extinction de façon imminente¹⁴. Ces espèces sont celles inscrites à titre d'« espèces préoccupantes ».

2.3.4 Mise en œuvre

La mise en œuvre du rétablissement est l'étape où les mesures prioritaires indiquées dans les programmes de rétablissement (tel qu'il est indiqué ci-dessus), les plans d'action et les plans de gestion sont menés afin d'améliorer la situation de l'espèce et, dans la mesure du possible, de la rétablir. La mise en œuvre peut aussi faire référence aux mesures de rétablissement qui ont lieu avant la publication d'un plan d'action. La mise en œuvre doit être effectuée en collaboration avec les autres administrations responsables, les propriétaires fonciers et les autres participants responsables, dans la mesure du possible¹⁵. Trois programmes de financement, ainsi que d'autres ressources ministérielles, appuient la mise en œuvre de la LEP : le Programme d'intendance de l'habitat (PIH), le Fonds interministériel pour le rétablissement (FIR) et les Fonds autochtones pour les espèces en péril (FAEP). Les ministères utilisent également d'autres ressources internes pour appuyer la mise en œuvre.

La LEP comprend des dispositions qui favorisent l'intendance volontaire aux autres gouvernements, à des individus et à des collectivités du Canada¹⁶. Le Programme d'intendance de l'habitat (PIH), le Fonds interministériel pour le rétablissement (FIR) et les Fonds autochtones pour les espèces en péril (FAEP) sont des programmes de financement qui appuient une telle intendance.

Le Programme d'intendance de l'habitat (en vigueur depuis 2000-2001) a été créé pour appuyer financièrement les activités d'intendance qui contribuent à la survie et au rétablissement des espèces en péril et de leur habitat à l'extérieur du territoire domaniale. Le PIH a été établi par le gouvernement fédéral dans le cadre de la Stratégie nationale pour la protection des espèces en péril. Il alloue jusqu'à 9 millions de dollars par année

¹³ Uniquement pour les espèces en voie de disparition ou menacées.

¹⁴ www.sararegistry.gc.ca/sar/recovery/management_f.cfm

¹⁵ Gouvernement du Canada. 2009. Cadre national pour la conservation des espèces en péril.

¹⁶ Articles 10.1 et 10.2.

en vue de projets permettant de conserver et de protéger les espèces en péril et leur habitat. L'objectif global du programme est de « contribuer au rétablissement des espèces en voie de disparition, menacées et des autres espèces en péril et de prévenir que d'autres espèces ne deviennent préoccupantes du point de vue de la conservation, en faisant participer les Canadiennes et les Canadiens de toutes les couches de la société à des mesures de conservation bénéfiques aux espèces sauvages » (Environnement Canada, 2001). Une évaluation de ce programme a été effectuée en 2010¹⁷.

Le Fonds interministériel pour le rétablissement (en vigueur depuis 2002-2003) a été établi par le gouvernement fédéral dans le cadre de la Stratégie nationale pour la protection des espèces en péril. Le Fonds finance des activités de rétablissement pour les espèces désignées par le COSEPAC comme étant disparues du Canada, en voie de disparition ou menacées, et qui se trouvent principalement sur les terres des autres ministères du gouvernement fédéral. Les bénéficiaires comprennent les ministères et les organismes fédéraux et les sociétés d'État.

Les Fonds autochtones pour les espèces en péril (FAEP) ont été mis sur pied en 2004 à titre de volet important de la mise en œuvre de la Loi. Le programme des FAEP permet au gouvernement du Canada de renforcer la capacité des collectivités et des organismes autochtones dans leur participation à la mise en œuvre de la LEP et d'appuyer la participation des Autochtones aux activités qui protègent et conservent l'habitat des espèces en péril. Les objectifs prévus sont : la mobilisation et la coopération des peuples autochtones dans le rétablissement des espèces en péril et de leur habitat, la protection et l'amélioration de l'habitat des espèces en péril et la réduction globale du niveau de menaces qui pèsent sur les espèces en péril. Le programme vise aussi à contribuer à la protection et au rétablissement de l'habitat essentiel ou de l'habitat important des espèces en péril au sein ou à proximité des collectivités des Premières nations et sur les terres et les eaux qu'utilisent traditionnellement les peuples autochtones. Les FAEP servent également à la collecte de connaissances traditionnelles autochtones qui seront utilisées dans la mise en œuvre de la LEP.

2.3.5 Suivi et évaluation

Le suivi et l'évaluation sont entrepris pour faire un compte rendu de la mise en œuvre globale de la LEP (p. ex. dans le cadre de rapports annuels) et pour s'assurer que les activités de rétablissement sont sur la bonne voie d'atteindre les buts et les objectifs de conservation d'espèces individuelles.

Il existe plusieurs exigences relatives à la production de rapports dans le cadre du suivi et de l'évaluation de la LEP. Au sens le plus large, les exigences de rapport de la LEP se rapportent au rapport que doit faire le ministre de l'Environnement sur la situation

¹⁷ www.ec.gc.ca/doc/ae-ve/2009-2010/966/toc_fra.htm

générale des espèces sauvages au pays tous les cinq ans et à l'examen parlementaire de la Loi qui doit être entrepris tous les cinq ans¹⁸. De plus, les ministres des ministères compétents doivent produire un rapport sur les éléments suivants :

- la mise en œuvre d'un programme de rétablissement tous les cinq ans jusqu'à ce que ses objectifs soient atteints ou que le rétablissement de l'espèce ne soit plus réalisable;
- la mise en œuvre de chaque plan d'action et ses effets écologiques et socioéconomiques cinq ans après l'entrée en vigueur du plan;
- les mesures prises pour protéger l'habitat essentiel non protégé à chaque période de 180 jours après l'ajout au Registre public du programme ou du plan qui les précise, et ce, jusqu'à ce que l'habitat soit protégé ou ne soit plus considéré comme étant essentiel.

Les ministres doivent aussi surveiller la mise en œuvre des plans de gestion des espèces préoccupantes tous les cinq ans jusqu'à ce que leurs objectifs soient atteints. D'autres facettes plus générales du processus de suivi et d'évaluation en vertu de la LEP comprennent des rapports annuels sur l'administration de la LEP, des tables rondes et les réactions à celles-ci, de même que des évaluations du programme.

2.4 Portée du programme

La LEP assure la protection de toutes les espèces en péril du Canada inscrites au niveau fédéral d'une manière qui respecte les responsabilités partagées de protection entre les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones et d'autres intervenants. Le gouvernement du Canada est notamment chargé d'appliquer la LEP sur le « territoire domanial ». Le territoire domanial est défini comme : « a) les terres qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou qu'elle a le pouvoir d'aliéner, ainsi que leurs eaux et leur espace aérien; b) les eaux intérieures et la mer territoriale du Canada et c) les réserves ou autres terres qui ont été mises de côté à l'usage et au profit d'une bande en application de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que leurs eaux et leur espace aérien¹⁹ ».

Les activités pour mettre en œuvre la LEP sur les terres fédérales sont exécutées par des scientifiques fédéraux, des agents de l'autorité, des spécialistes en évaluation environnementale et autres, conformément aux étapes du cycle de conservation de la LEP décrit à la section 2.3 ci-dessus. La LEP prévoit également un rôle de coordination entre les gouvernements fédéral et provinciaux par l'entremise du Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril (CCCEP). De plus, dans le préambule de la LEP, « le rôle des peuples autochtones et des autres personnes et collectivités du Canada est également considéré comme important pour la conservation des espèces sauvages ».

¹⁸ Un examen parlementaire était en cours au moment de l'évaluation.

¹⁹ Bibliothèque du Parlement. 2002. *Résumé législatif – Projet de loi C-5 : la Loi sur les espèces en péril*. http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?lang=E&ls=C5&Parl=37&Ses=1&source=Bills_House_Government&Language=F

Par conséquent, la responsabilité de la conservation des espèces sauvages au Canada est partagée entre les partenaires du programme sur les espèces en péril, de nombreux intervenants et les peuples autochtones.

Les partenaires du programme sur les espèces en péril comprennent :

- les ministères et organismes fédéraux dont les activités peuvent toucher des espèces en péril;
- les gouvernements et les ministères responsables des ressources naturelles provinciales et territoriales;
- les autorités en lien avec les accords de revendications territoriales et les conseils de gestion de la faune.

Les intervenants sont impliqués tout au long du cycle de conservation, et des consultations formelles sont requises à plusieurs étapes. Ils fournissent des données pour le processus d'évaluation (p. ex., données sur les espèces) et appuient les activités et les projets d'intendance. L'engagement et la collaboration des intendants sont critiques pour obtenir de bons résultats pour les espèces en péril. Les intervenants comprennent les suivants :

- les citoyens canadiens;
- les propriétaires fonciers;
- les administrations régionales et municipales;
- les industries d'exploitation des ressources (la pêche, la foresterie, l'agriculture, l'exploitation minière, le pétrole et le gaz, l'hydroélectricité) et autres industries, sociétés et associations;
- les organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE) (p. ex., Conservation de la nature Canada, Nature Canada, Canards Illimités, Fonds mondial pour la nature, Sierra Club, David Suzuki Foundation);
- les musées (p. ex., pour l'information et l'éducation du public);
- NatureServe et les centres de données sur la conservation;
- les universités.

2.5 Collectivités et organisations autochtones

La collaboration avec les peuples autochtones est essentielle à la protection des espèces en péril, à la diffusion des résultats du programme LEP et à respecter ses obligations aux services compétents. En conséquence, les peuples autochtones sont impliqués tout au long du cycle de conservation LEP. En outre, comme indiqué ci-dessus, les autorités accord de revendications territoriales et les conseils de gestion de la faune sont considérés comme des partenaires du programme.

À grande échelle, la Loi reconnaît les droits des peuples autochtones du Canada dans la mise en œuvre de la LEP et indique que « la présente loi ne porte pas atteinte à la protection des droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones

du Canada découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation au titre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ».²⁰

Afin de s'assurer que la mise en œuvre de la LEP tient compte du point de vue des collectivités et des organisations autochtones, le gouvernement fédéral a mis en place et appuie le Conseil autochtone national sur les espèces en péril (CANEP). De plus, le programme des FAEP vise à renforcer les capacités et à créer des processus assurant une participation significative des Autochtones dans la protection des espèces en péril et de leur habitat. En conformité avec la Loi, le COSEPAC a également mis en place un sous-comité qui se spécialise dans les connaissances traditionnelles autochtones afin d'augmenter la participation des groupes autochtones dans le processus d'évaluation.

La Loi précise également que si une espèce se trouve dans une aire à l'égard de laquelle un conseil de gestion des ressources fauniques est habilité par un accord sur des revendications territoriales à exercer des attributions à l'égard d'espèces sauvages, le ministre de l'Environnement doit consulter le Conseil de gestion des ressources fauniques (CGRF) avant de faire une recommandation relativement à une espèce en péril. Un Conseil de gestion des ressources fauniques est un conseil ou autre organisme établi en vertu d'un accord de revendications territoriales, qui est autorisé, aux termes de cet accord, à exécuter des attributions à l'égard des espèces sauvages. Des CGRF existants couvrent près de tout le territoire du Nunavut, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, ainsi qu'une partie du territoire du Québec et de la Colombie-Britannique et orientent l'utilisation durable de ressources fauniques sur leur territoire.

2.6 Modèle logique du programme

Les résultats prévus des programmes et activités visant les espèces en péril sont décrits dans le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et dans le Cadre de vérification axé sur les risques du Programme sur les espèces en péril, approuvés par les trois ministères compétents en 2008, qui comprennent quatre modèles logiques structurés autour des cinq étapes clés du cycle de conservation des espèces en péril (c.-à-d. l'évaluation, la protection, la planification du rétablissement, la mise en œuvre, ainsi que le suivi et l'évaluation). Le tableau 2 résume les modèles logiques en un seul tableau et illustre que les activités, les extrants et les résultats immédiats et intermédiaires de la LEP s'harmonisent aux étapes du cycle de conservation des espèces en péril. Les activités et les extrants aux étapes d'évaluation, de protection et de suivi et d'évaluation sont indiqués pour le ministre de l'Environnement, le gouverneur en conseil et les trois ministères compétents. L'évaluation porte sur les activités et les extrants liés aux ministères compétents; toutefois, certaines exceptions sont notées

²⁰ Bibliothèque du Parlement. 2002. *Résumé législatif – Projet de loi C-5 : la Loi sur les espèces en péril*. http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills/_ls.asp?lang=E&ls=C5&Parl=37&Ses=1&source=Bills_House_Government&Language=F

dans le texte du rapport (p. ex. la production de rapports sur les activités ministérielles qui aident le COSEPAC à évaluer la situation quant à la conservation des espèces sauvages).

Comme l'illustre le tableau 2, les résultats immédiats sont liés à la participation des peuples autochtones et d'autres partenaires dans les activités à toutes les étapes du cycle de conservation. Les résultats intermédiaires sont liés à la participation des intervenants (p. ex. le secteur industriel privés et les propriétaires fonciers du secteur privé) dans les activités à toutes les étapes du cycle de conservation. La mobilisation des partenaires, des peuples autochtones et des intervenants appuie la conservation à l'extérieur du territoire domanial d'espèces en péril inscrites au niveau fédéral.

Les intrants, les activités et les extrants à toutes les étapes du cycle mèneront au même résultat définitif : la conservation et la protection des espèces en péril du Canada.

Tableau 2 : Activités, extrants et résultats par étape du cycle de conservation des espèces en péril

Étape du cycle de conservation	Activités	Extrants	Résultats immédiats (Partenaires du programme visant les espèces en péril et peuples autochtones)	Résultats intermédiaires (Intervenants du programme visant les espèces en péril)	Résultats définitif
Évaluation	<i>Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (organisation indépendante)</i> Évaluer l'état de conservation des espèces sauvages d'après les meilleurs renseignements biologiques disponibles, les connaissances traditionnelles autochtones et les connaissances de la collectivité	Rapports de situation du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada	Participation des partenaires et des peuples		Conservation et protection des espèces en péril au Canada
	<i>Ministères compétents</i> - Fournir des services professionnels, techniques et de secrétariat au Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (Environnement Canada) - Surveiller l'état des espèces sauvages - Mettre en place et maintenir des politiques et directives fédérales d'évaluation des espèces en péril	- Services de secrétariat au Comité sur la situation des espèces en péril au Canada - Établir un rapport sur l'état général des espèces - Politiques et directives fédérales d'évaluation des espèces en péril			

Direction générale de la vérification et de l'évaluation
Évaluation des programmes et des activités à l'appui de la LEP

Étape du cycle de conservation	Activités	Extrants	Résultats immédiats (Partenaires du programme visant les espèces en péril et peuples autochtones)	Résultats intermédiaires (Intervenants du programme visant les espèces en péril)	Résultats définitif
Protection	Ministères compétents • Entreprendre des consultations d'inscription d'espèces avec les partenaires, les Autochtones et les intervenants • Émettre des permis pour les activités admissibles • Publier des déclarations de justification pour les décisions en matière de permis sur le Registre public • Élaborer et mettre en oeuvre des stratégies, plans, outils et politiques de promotion de la conformité • Élaborer et mettre en oeuvre des outils, politiques et capacités d'application de la loi • Mettre en place et maintenir des politiques et directives fédérales de protection des espèces en péril	• Consultations des inscriptions d'espèces • Permis • Déclarations de justification²¹ • Stratégies, plans, outils et politiques de promotion de la conformité • Outils et politiques d'application de la loi • Agent d'application de la loi formés • Activités d'application de la loi/ rapports d'enquêtes • Politiques et directives fédérales de protection des espèces en péril	autochtones aux activités d'évaluation et de protection des espèces en péril • Établissement des priorités en matière d'espèces en péril par l'entremise d'un système de détection précoce coordonné, fondé sur des données scientifiques, les connaissances traditionnelles autochtones et le classement des espèces en péril • Les cadres législatifs permettent collectivement la protection des espèces en péril, de leur résidence et de leur habitat essentiel	• Mobilisation et soutien des intervenants dans l'élaboration des activités d'évaluation et de protection visant les espèces en péril • L'habitat essentiel est protégé	
	Ministre de l'Environnement • Coordonner les réactions aux évaluations du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada • Offrir des recommandations au gouverneur en conseil pour inscrire les espèces en péril ou pour d'autres ordonnances/réglementations visant à protéger les espèces en péril, d'après les suggestions des ministères principaux • Rendre des ordonnances pour protéger les habitats essentiels • Réaliser des déclarations quant au niveau de protection des habitats essentiels	• Énoncés de réactions • Recommandations du Ministre • Déclarations appuyant les décisions • Ordonnances pour protéger juridiquement les habitats essentiels • Opinions ministérielles quant à la protection efficace			
	Gouverneur en conseil • Prendre des décisions pour inscrire les espèces en péril et pour d'autres ordonnances de protection de ces mêmes espèces • Élaborer des réglementations visant à protéger l'habitat essentiel sur le territoire domanial	• Ordonnance d'inscription d'espèces au gouverneur en conseil • Ordonnances, autres que les ordonnances d'inscription d'espèces • Réglementations visant à protéger l'habitat essentiel sur le territoire domanial			

²¹ Nous ne disposons d'aucune donnée sur cet extrant comme les ministères n'ont pas fait le suivi de cette information

Direction générale de la vérification et de l'évaluation
Évaluation des programmes et des activités à l'appui de la LEP

Stage of Conservation Cycle	Activities	Outputs	Immediate Outcomes (SAR Program Partners and Aboriginal Peoples)	Intermediate Outcomes (SAR program stakeholders)	Final Outcome
Planification d rétablissement	<i>Ministères compétents</i> • Élaborer des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion, y compris la détermination de l'habitat essentiel, et ce, dans les délais prévus par la Loi • Entreprendre des consultations avec les partenaires, les peuples autochtones et les intervenants sur les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion • Mettre en place et maintenir des politiques et directives fédérales de planification du rétablissement des espèces en péril	• Programmes de rétablissement • Plans d'action de rétablissement et • Plans de gestion • Consultations sur la planification du rétablissement • Politiques et directives fédérales de planification du rétablissement des espèces en péril	• Participation des partenaires et des peuples autochtones dans les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion liés aux espèces en péril	• Participation et soutien des intervenants dans les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion	
Mise en oeuvre	<i>Ministères compétents</i> • Mettre en place des mesures de rétablissement prioritaires sur le territoire domanial et pour les espèces fédérales, telles que désignées dans les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion • Offrir un soutien aux partenaires, aux peuples autochtones et aux intervenants liés au programme (grâce à des programmes de subventions et de contributions) afin de mettre en oeuvre les mesures déterminées dans les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion, p. ex. les mesures prises par d'autres ministères du gouvernement sur le territoire domanial (FIR) • Mesures d'intendance sur le territoire non domanial (Programme d'intendance de l'habitat) • Activités de renforcement des capacités des communautés autochtones et de protection de leur habitat • Contributions au Fonds mondial pour la nature/ Fonds de rétablissement des espèces en péril d'Environnement Canada afin de soutenir les activités de recherche et de sensibilisation • Examiner des projets nécessitant des évaluations environnementales en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale • Mettre en place et maintenir des politiques et directives fédérales de mise en oeuvre du rétablissement des espèces en péril	• Mise en oeuvre de mesures prioritaires par les ministères principaux • Financement par subvention et contributions • Ententes de financemen • Recommandations de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> • Politiques et directives fédérales de mise en oeuvre du rétablissement des espèces en péril	• Mise en oeuvre de mesures prioritaires de rétablissement par les partenaires et les peuples autochtones • Renforcer la capacité des Autochtones à participer à la planification et la mise en oeuvre de programmes visant les espèces en péril • Inclusion des espèces en péril, de leur résidence ou de leur habitat essentiel dans les évaluations environnementales	• Mise en oeuvre de mesures prioritaires de rétablissement par les intervenants • Les intervenants ont l'information nécessaire pour contribuer à la protection des espèces en péril et de leur habitat	

Direction générale de la vérification et de l'évaluation
Évaluation des programmes et des activités à l'appui de la LEP

Stage of Conservation Cycle	Activities	Outputs	Immediate Outcomes (SAR Program Partners and Aboriginal Peoples)	Intermediate Outcomes (SAR program stakeholders)	Final Outcome
Suivi et évaluation	<i>Ministères compétents</i> - Assurer le suivi des mesures déterminées dans les programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion et comparer les résultats à ce jour avec la progression attendue - Surveiller l'administration de la <i>Loi sur les espèces en péril</i> et établir un rapport, p. ex. : - Évaluations du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada et réactions du Ministre - Préparation et mise en oeuvre de programmes de rétablissement, de plans d'action et de plans de gestion - Ententes administratives et de financement - Ententes et permis - Mesures prises pour l'application de la loi et la conformité - Réglementations et décrets d'urgence - Mesures d'atténuation déterminées dans les évaluations environnementales des projets (exigence de surveillance de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>) - Mettre en place et maintenir des politiques et directives fédérales d'évaluation et de surveillance des espèces en péril	- Rapports de mise en oeuvre du rétablissement des espèces en péril sur 5 ans²² - Rapport annuel au Parlement sur l'administration de la Loi sur les espèces en péril - Politiques et directives fédérales d'évaluation et de surveillance des espèces en péril	- Amélioration de la surveillance des espèces - Amélioration de l'administration de la LEP	Mobilisation et soutien en matière de surveillance des espèces	
	<i>Ministre de l'Environnement</i> Convoquer et animer une table ronde avec les partenaires, les peuples autochtones et les intervenants du programme visant les espèces en péril	Tables rondes Réactions aux recommandations émises lors de la table ronde			

²² Nous n'avons pas examiné cette évaluation, car aucune n'était requise durant notre période d'évaluation.

2.7 Ressources du programme

La mise en œuvre de la LEP a bénéficié du soutien de trois crédits budgétaires fédéraux depuis 2003, dont l'engagement le plus récent de 100 millions de dollars par année versés aux trois ministères compétents de l'exercice 2007-2008 à l'exercice 2011-2012. Comme l'illustre le tableau 3, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont haussé progressivement leurs dépenses liées à la LEP entre les exercices de 2007-2008 et de 2009-2010.²³ Au cours de ces trois exercices, le gouvernement fédéral a investi environ 245 millions de dollars dans la mise en œuvre de la LEP. Bien que les dépenses changent chaque année, Environnement Canada dépense environ 60 % des fonds consacrés à la mise en œuvre de la LEP; Pêches et Océans Canada, environ 25 % et Parcs Canada, environ 15 %. Au moment de la collecte de données pour cette évaluation, il n'a pas été possible d'établir clairement si ces tendances se sont poursuivies en 2010-2011. Les ressources du programme sont traitées plus en détail dans la section portant sur les résultats du présent rapport.

Tableau 3 : Dépenses du programme visant les espèces en péril (2007-2010) (en millions de dollars)

	Environnement Canada	Pêches et Océans Canada	Parcs Canada	Total
2007-2008	47,8	17,6	11,6	77,0
2008-2009	46,5	24,2	9,3	80,0
2009-2010	47,7	21,8	18,4	87,9
Totaux	142,0	63,6	39,3	244,9

Source : Base de données sur les résultats des initiatives horizontales du SCT

En moyenne, de l'exercice 2007-2008 à l'exercice 2009-2010, les trois ministères compétents comptaient plus de 300 employés chargés de la prestation des programmes et des activités en vertu de la LEP²⁴

²³ Bien que l'évaluation couvre une période de cinq ans, entre 2005 et 2010, ces trois années de renseignements financiers ont été déclarées à l'aide d'une méthode semblable. L'information financière antérieure à 2007 a été calculée selon une méthode différente et, par conséquent, a été jugée non comparable.

²⁴ Ces chiffres doivent être considérés comme des estimations de la limite inférieure. Compte tenu de la portée du programme, de nombreux individus qui jouent un rôle dans la mise en œuvre de la LEP dans le cadre de leurs fonctions plus élargies (par exemple les agents d'application de la loi) ne sont pas inclus dans ce tableau.

Tableau 4 : Équivalents temps plein de la LEP (2007-2010)

	Environnement Canada	Pêches et Océans Canada	Parcs Canada	Total
2007-2008	150	104	30	284
2008-2009	151	130	33	314
2009-2010	175	144	35	354
Moyenne	159	126	33	318

Source : Gestion du programme au sein d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada

3.0 CONCEPTION DE L'ÉVALUATION

3.1 Objectif et portée de l'évaluation

La présente évaluation porte sur la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril* à Environnement Canada (EC), Pêches et Océans Canada (MPO) et Parcs Canada (PC) entre juin 2005 et décembre 2010. L'évaluation a été menée afin de fournir des éléments probants neutres aux principaux responsables des politiques d'EC, du MPO et de PC de façon à aider à orienter le remaniement du programme, à remplir l'obligation de rendre compte au Parlement et aux Canadiens, à guider l'affectation des ressources et à améliorer les pratiques de gestion du programme, dans la mesure du possible.

La collecte de données et la rédaction du rapport initial de l'évaluation ont été effectuées par une société d'experts-conseils. D'autres analyses et les étapes suivantes de la rédaction du rapport ont été réalisées par les évaluateurs d'EC, de PC et du MPO.

La portée de l'évaluation est vaste et elle ne permet pas d'examiner en détail les problèmes opérationnels particuliers étant donné que le temps et les ressources disponibles n'ont pas permis d'effectuer une évaluation détaillée de chacune des nombreuses activités et de leurs répercussions sur la législation provinciale, les collectivités autochtones du Canada, les activités de développement industriel et commercial et les pratiques de chasse et de pêche dans tout le Canada. Dans la mesure du possible, les résultats sont présentés pour chaque ministère étant donné que chacun de ceux-ci a son champ de compétence propre et une approche distincte en matière de prise de décisions.

3.2 Questions d'évaluation

L'évaluation évalue les questions d'évaluation fondamentales que sont la pertinence et le rendement (y compris l'efficacité et l'économie), comme il est indiqué dans la *Directive sur la fonction d'évaluation* du Secrétariat du Conseil du Trésor (1^{er} avril 2009).

Les questions d'évaluation utilisées dans cette évaluation étaient fondées sur un ensemble de questions élaborées au cours de la phase initiale de planification de l'évaluation, laquelle a eu lieu entre septembre 2009 et mars 2010. Le plan d'évaluation a été élaboré par EC, le MPO et PC, afin d'aider à orienter l'évaluation. Bien que la dernière question de l'évaluation liée à l'*atteinte des objectifs de la Loi* ne soit pas une question d'évaluation fondamentale du Secrétariat du Conseil du Trésor, elle a été ajoutée, car elle a permis de faire la synthèse des différents éléments probants de l'évaluation en regard de l'ensemble des objectifs de la Loi.

Tableau 5 : Questions d'évaluation

Pertinence	
Besoin de poursuivre le programme	1. Dans quelle mesure les programmes et activités visant les espèces en péril répondent-ils à un besoin continu?
Alignement sur les priorités du gouvernement	2. Les programmes et activités visant les espèces en péril sont-ils conformes aux priorités du gouvernement fédéral et des trois ministères ou organismes compétents (MPO, EC et PC)?
Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	3. Le gouvernement fédéral a-t-il un rôle légitime dans la protection et le rétablissement des espèces en péril?
Rendement	
Atteinte des résultats	4a. Les programmes et activités visant les espèces en péril ont-ils permis d'atteindre les résultats attendus? 4b. Les résultats immédiats et intermédiaires ont-ils été atteints?
Mise en œuvre et démonstration de l'efficacité et de l'économie	5. Est-ce que les activités et les programmes de la <i>Loi sur les espèces en péril</i> ont été mis en œuvre de façon économique et efficace?
Atteinte des objectifs de la Loi	6. Dans quelle mesure les trois ministères compétents atteignent-ils les objectifs de la <i>Loi</i> ?

3.3 Approche d'évaluation et méthodologie

Voici les méthodes de collecte des données utilisées pour l'évaluation :

Examen des dossiers et des documents

Un examen des dossiers et des documents a été effectué afin de répondre à toutes les questions de l'évaluation. Environ 300 documents ont été examinés pour établir un portrait complet des composants, tant au niveau horizontal que dans le contexte de chaque ministère, de la mise en œuvre de la Loi²⁵. Ces documents comprennent la Loi elle-même, les rapports annuels remis au Parlement, les rapports ministériels sur le rendement et les documents de planification des ministères. En plus de ces documents, des renseignements clés sur le rendement ont été recueillis à partir de plusieurs sources, y compris :

- une base de données qui fait le suivi de la publication des stratégies de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion au sein des trois ministères compétents depuis l'entrée en vigueur de la Loi²⁶;
- le cadre de mesure du rendement (p. ex. le programme sur les espèces en péril : Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats / Cadre de vérification axé sur les risques 2008) qui présentait les indicateurs de rendement initiaux utilisés pour produire des rapports sur la mise en œuvre de la Loi;
- une ébauche de rapport sur le rendement fondé sur le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats / Cadre de vérification axé sur les risques²⁷.

D'autres documents incluaient des renseignements de nature horizontale et propres à chaque ministère, par exemple des liens vers le Registre de la *Loi sur les espèces en péril*, les documents relatifs aux espèces aquatiques en péril et à la mise en œuvre de la Loi au sein du MPO, des bases de données et documents de PC relatifs à la mise en œuvre de la Loi au sein de PC ainsi que des liens vers d'autres sites pertinents (p. ex. le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada, le Conseil autochtone national sur les espèces en péril).

Analyse documentaire

Une analyse documentaire a également été effectuée à l'aide de documents et d'articles sur les lois aux États-Unis et en Australie semblables à la *Loi sur les espèces en péril* du Canada. L'objectif de cette analyse était de comparer l'approche et le contexte canadien à ceux des autres pays pour remédier aux problèmes liés à l'efficacité et à l'économie.

²⁵ La liste initiale des documents envoyée au consultant comprenait : 289 documents d'EC, 14 liens vers le Registre de la *Loi sur les espèces en péril*, 22 liens vers d'autres sites, 18 documents du MPO, 29 documents de PC ainsi que l'accès à 4 bases de données de PC.

²⁶ Cette base de données est gérée par le personnel d'EC dans la Division de la gestion du rétablissement et elle est utilisée par les comités interministériels de l'inscription et de la planification du rétablissement afin d'effectuer le suivi des exigences en matière de publication de documents. La base de données comprend des renseignements sur les dates de publication requises, ce qui a permis à l'équipe d'évaluation d'examiner la mesure dans laquelle ces documents ont été réellement publiés dans les délais requis. Les renseignements ont été saisis dans une base de données Excel et ont été mis à la disposition de l'équipe d'évaluation au cours de la phase de collecte de données.

²⁷ Le rapport sur le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats / Cadre de vérification sur les risques n'a pas été finalisé au cours de la phase de collecte de données de l'évaluation.

Entrevues avec des répondants clés

Les entrevues avec des répondants clés ont permis d'aborder toutes les questions liées à la pertinence et au rendement, y compris la réalisation des extrants et des résultats, et l'efficacité et l'économie du programme. Une liste de 185 répondants éventuels a été élaborée par le Comité directeur d'évaluation, qui comprenait des représentants de tous les groupes clés qui participent à la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril*, y compris : les membres de la haute direction, la gestion des programmes et les membres du personnel des ministères compétents; les partenaires provinciaux et territoriaux; les représentants du Comité consultatif sur les espèces en péril, du Conseil autochtone national sur les espèces en péril et du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada; les directeurs canadiens de la faune; d'autres ministères; des intervenants externes. À partir de cette large liste, un objectif de 80 personnes à interroger a été établi afin de garantir un large éventail de points de vue des intervenants et des partenaires internes et externes. Au total, 73 entrevues ont été réalisées au cours de l'évaluation, principalement en format individuel, bien que le personnel du MPO et de PC ait participé à des entrevues de groupe.

Le tableau 6 présente la répartition des groupes de répondants qui ont participé aux entrevues. Le tableau 7 fournit des détails supplémentaires sur la répartition des 41 personnes interrogées au sein des ministères compétents.

Tableau 6 : La catégorisation de toutes les personnes interrogées

Type de répondant clé	Nombre de répondants clés
<i>Ministères compétents du gouvernement fédéral</i>	41
Haute direction	22
Employés et gestionnaires des programmes	19
<i>Entrevues externes</i>	32
COSEPAC	4
Intervenants externes ²⁸ (organisations non gouvernementales, industrie, autres ministères, etc.)	15
Partenaires provinciaux et territoriaux	13
TOTAL	73

²⁸ Sept des personnes interrogées à l'externe étaient des représentants du Comité consultatif sur les espèces en péril.

Tableau 7 : Catégorisation des informateurs clés des ministères compétents

Ministères compétents	Haut dirigeant	Gestionnaires et personnel	Nombre total de répondants
Environnement Canada ²⁹	8	2	10
Pêches et Océans Canada	6	8	14
Parcs Canada	8	9	17
Total	22	19	41

Deux guides d'entrevue ont été élaborés afin de guider le processus d'entrevue, l'un pour les représentants des ministères compétents et l'autre pour les représentants externes.

Études de cas

Cinq études de cas ont été entreprises pour explorer plus en profondeur des questions précises, particulièrement en ce qui a trait à la démonstration de l'atteinte des résultats, à la prestation du programme et à la démonstration de l'efficacité et de l'économie. Pour chaque thème d'étude de cas, des espèces ou des habitats particuliers ont été examinés afin de comprendre la gamme de problèmes et de s'assurer, dans la mesure du possible, de couvrir une gamme d'espèces aquatiques et terrestres. Des espèces ou des habitats particuliers au sein de chaque thème ont également été choisis selon qu'ils étaient considérés comme de bons indicateurs d'éventuels problèmes liés à la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril* sur le terrain. Les thèmes d'étude de cas et les espèces ou les habitats particuliers examinés sont présentés ci-dessous :

1. Planification du rétablissement
 - Espèces : La flore de la plaine côtière de l'Atlantique, le putois d'Amérique, le saumon de l'Atlantique de l'intérieur de la baie de Fundy
2. Habitat essentiel
 - Espèces/habitats : Espèces multiples – Parc national de la Pointe-Pelée, le Pluvier siffleur, le saumon de l'intérieur de la baie de Fundy
3. Questions autochtones
 - Espèces : L'esturgeon jaune, le caribou des bois des montagnes du Nord, le caribou de Peary
4. Établissement des priorités
 - Espèce : La baleine noire du Pacifique Nord
5. Espèces récoltées à des fins commerciales
 - Espèces : Le sébaste canari

²⁹ Bien qu'EC reçoive la majorité du financement octroyé en vertu de la Loi, le nombre inférieur de personnes interrogées résulte du fait qu'il n'y a pas eu d'entrevues de groupe au sein d'EC.

Vingt-deux entrevues d'étude de cas ont été menées³⁰ auprès du personnel de ministères ou d'organismes, des chercheurs, des membres d'équipes de rétablissement et des représentants autochtones. Au cours de l'analyse des études de cas, on a également utilisé des données secondaires (rapports universitaires et d'organisations non gouvernementales; rapports contextuels), des dossiers de programmes (programme d'intendance de l'habitat et projets financés par le Fonds interministériel pour le rétablissement se rapportant aux cas), et d'autres documents (mises à jour des rapports d'évaluation et de situation du COSEPAC; programmes de rétablissement, plans d'action).

3.4 Défis liés à l'évaluation et stratégies d'atténuation

La section suivante présente des détails sur les difficultés éprouvées dans le cadre de l'évaluation de la *Loi sur les espèces en péril* et sur les approches adoptées afin d'éliminer ou d'atténuer ces difficultés. Un modèle non expérimental a été utilisé dans cette évaluation, car aucune approche réaliste ne permettait de créer un groupe témoin dans le temps et les ressources disponibles pour l'évaluation.

Les défis liés aux données de l'entrevue

Les données de l'entrevue présentées dans ce rapport ont fourni une source utile d'éléments probants concernant la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril* dans les trois ministères compétents et une description de la complexité, des défis et des obstacles à la mise en œuvre. Les 185 répondants éventuels de départ ont été choisis en fonction de leur expérience et de leur connaissance de la Loi et ont été considérés comme les représentants d'une vaste base d'intervenants, de partenaires et de groupes autochtones. Les données des entrevues actuelles s'appuient néanmoins sur le point de vue d'un petit nombre d'individus par rapport à la taille et à la complexité de la Loi (n=73), en particulier pour les représentants de l'industrie et les représentants des collectivités autochtones, ce qui limite la mesure dans laquelle ces données peuvent être utilisées pour généraliser les résultats dans tous les groupes qui participent à la Loi. Cette limitation a été atténuée par l'utilisation d'autres sources de preuves (c.-à-d. la triangulation) dans la mesure du possible afin de répondre aux questions de l'évaluation.

Production de rapports sur le rendement lié aux résultats

Il y a eu plusieurs défis liés à la production de rapports sur le rendement en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*. Tout d'abord, les données sur le rendement des ministères au cours de l'évaluation étaient généralement liées aux activités et aux résultats. Cet accent mis sur les activités et les résultats est sans doute lié au fait que les données en matière de résultats pour les espèces en péril sont limitées; pour de nombreuses espèces, plusieurs générations peuvent être nécessaires afin d'observer un changement dans la population d'une espèce et

³⁰ Ces entrevues s'ajoutent à celles effectuées auprès des répondants clés.

potentiellement plusieurs décennies avant qu'un changement important dans la population puisse être observé. Par conséquent, le manque de données sur le rendement fondées sur les résultats en ce qui a trait aux résultats environnementaux a créé des problèmes pour la production de rapports sur les répercussions environnementales à grande échelle du programme à ce moment-ci. De plus, bien qu'il y ait des données existantes liées à la mobilisation des partenaires et des intervenants, il a été difficile de déterminer les répercussions de ces activités étant donné que les éléments probants concernant la mobilisation se limitaient à des chiffres généraux sur le nombre de consultations et ne fournissaient d'information sur la profondeur, la portée ou les répercussions de ces consultations. Enfin, il y avait très peu de données sur la mise en œuvre de mesures prioritaires, de surveillance et d'évaluation étant donné que les ministères n'avaient généralement pas progressé vers ces étapes du cycle de conservation. On s'est efforcé d'évaluer le rendement des ministères dans le cadre de la Loi grâce à l'utilisation de données existantes sur le rendement, d'entrevues avec des répondants clés et d'études de cas.

Rapports financiers

Les ministères compétents ont utilisé différents outils de suivi financier pour répondre aux besoins ministériels particuliers en matière de renseignements. Par conséquent, il y a eu peu de données financières horizontales pour analyser la répartition des fonds aux diverses activités en accord avec les différentes étapes du cycle de conservation de la *Loi sur les espèces en péril*. Cette limitation a compliqué l'évaluation de l'économie et de l'efficacité dans l'ensemble du programme. Ces deux enjeux en matière d'évaluation ont donc été évalués en grande partie à l'aide des données qualitatives (p. ex. la documentation du programme, les entrevues et les données des études de cas) pour élaborer une compréhension approfondie des relations entre les intrants et les extrants et les résultats du programme.

4.0 RÉSULTATS

La section qui suit présente les résultats de l'évaluation par question. Dans tous les cas, on présente un résumé général des résultats (en gras). Les résultats détaillés sont énumérés plus bas. On peut utiliser les lignes directrices suivantes pour interpréter la terminologie servant à faire état de données probantes qualitatives tirées des entrevues avec les principaux informateurs : par « minorité », on entend de 25 % à 45 % des répondants; par « environ la moitié », on entend de 45 % à 55 % des répondants; par « petite majorité », on entend de 56 % à 74 % des répondants; par « la plupart », on entend de 75 % à 99 % des répondants; par « tous », on entend 100 % des répondants³¹.

4.1 Pertinence

Enjeu de l'évaluation : Pertinence

Conclusions générales : Pertinence

Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de constater que la mise en œuvre de la LEP est une activité fédérale pertinente. Selon les données probantes, les programmes et activités en vertu de la LEP répondent à un besoin persistant, celui de respecter les obligations du Canada en ce qui a trait à la protection de la biodiversité. Les programmes et activités vont de pair avec les priorités du gouvernement fédéral et du Ministère. En outre, le gouvernement fédéral a un rôle légitime à jouer quant à la mise en œuvre de la LEP.

Question d'évaluation

- | |
|--|
| 1. Dans quelle mesure les programmes et activités en vertu de la LEP répondent-ils à un besoin persistant? |
|--|

Selon l'évaluation, il existe des données probantes suggérant que la mise en œuvre de la LEP répond à des besoins persistants associés au respect des engagements internationaux, dont la protection de la biodiversité au Canada, la protection des espèces menacées existantes identifiées dès la création de la Loi, et la coordination des efforts des différents gouvernements (fédéral, provinciaux et territoriaux). En outre, d'autres

³¹L'évaluation ne fait pas état des commentaires ayant émané de moins de 25 % des répondants, afin de protéger l'anonymat.

pays ayant une superficie et une biodiversité comparables disposent de lois semblables, ce qui suggère que ces pays considèrent la protection de la biodiversité comme étant d'intérêt public.

Résultats détaillés

La mise en œuvre de la LEP est essentielle pour respecter plusieurs engagements internationaux. Tout d'abord, c'est le mécanisme fédéral principal par lequel le Canada respecte ses engagements à l'égard de la protection de la biodiversité. Par exemple, comme on l'a mentionné précédemment, le Canada a préparé la Stratégie canadienne de la biodiversité (1995), que les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux ont signée, afin d'établir des objectifs nationaux concernant la conservation de la biodiversité. Comme le décrit la Stratégie, la LEP découle du besoin d'élaborer une approche fédérale visant à protéger la biodiversité, y compris une approche structurée pour identifier les espèces en péril vivant sur le territoire canadien d'une part, et déterminer les interdictions et stratégies visant à protéger ces espèces d'autre part.

Certaines données probantes suggèrent en outre qu'on ne comprend pas encore pleinement dans quelle mesure les espèces au Canada sont en péril. Lors de la création de la LEP, 233 espèces étaient inscrites, suggérant qu'il existait un besoin immédiat de protéger les espèces en péril dès la mise en œuvre de la Loi. Selon les données probantes, ce besoin existe toujours, alors que la liste compte maintenant près de 500 espèces³². Un faible pourcentage seulement des animaux, de la faune aquatique et des plantes connus au Canada a été évalué jusqu'à maintenant en vertu de la LEP (environ 7700 espèces des quelque 70 000 espèces au Canada). C'est pourquoi il existe un besoin persistant d'évaluer dans quelle mesure ces espèces et d'autres espèces sont en péril.

Il faut aussi coordonner les mesures fédérales et provinciales pour protéger les espèces en péril. Selon un rapport d'étape sur la LEP (2009)³³, en 2007, les sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux chargés de la faune ont appuyé le Cadre national pour la conservation des espèces en péril. Ce Cadre comporte un ensemble de principes, d'approches globales et d'objectifs communs pour protéger la biodiversité. En outre, le rapport d'étape sur la LEP (2009)³⁴ mentionnait que le gouvernement fédéral finalise ses politiques relatives à la LEP, afin d'orienter ses mesures dans le cadre des cinq composantes du cycle de conservation des espèces en péril intégré à la LEP. Cela suggère que le gouvernement fédéral doit continuer d'assurer la coordination avec les partenaires provinciaux et territoriaux.

³² www.cosewic.gc.ca/eng/sct0/index_f.cfm

³³ Gouvernement du Canada. 2009. *Rapport d'étape sur la Loi sur les espèces en péril (LEP)*. http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/ec/En1-37-2009-fra.pdf

³⁴ Gouvernement du Canada. 2009. *Rapport d'étape sur la Loi sur les espèces en péril (LEP)*. http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/ec/En1-37-2009-fra.pdf

Les résultats des entrevues appuient les résultats de l'examen des documents. Tous les répondants du gouvernement fédéral et répondants externes ont déclaré que les programmes établis sous le régime de la LEP sont nécessaires. Tous les répondants de Pêches et Océans Canada ont indiqué qu'il faut veiller à ce que leur ministère dispose de données scientifiques adéquates sur les espèces préoccupantes, afin de gérer et de protéger les espèces dans les eaux canadiennes. En outre, les répondants d'Environnement Canada ont noté que les programmes visant les espèces en péril sont nécessaires pour régler les problèmes d'habitat partagés avec les provinces, et appuyer les changements à la législation provinciale. Les réponses des représentants de Parcs Canada allaient de pair avec celles des autres répondants du gouvernement.

D'autres pays ayant une superficie semblable à celle du Canada ont aussi déterminé qu'il faut protéger la biodiversité et les espèces menacées au niveau fédéral. Par exemple, depuis 1973, les États-Unis mettent en œuvre des mesures fédérales pour protéger les espèces par l'entremise de la loi « Endangered Species Act » (ESA). En Australie, la loi « Environment Protection and Biodiversity Conservation Act » (EPBC Act) de 1999 porte sur la protection à la fois de certaines espèces menacées et en voie de disparition et des communautés écologiques d'importance nationale sur le plan de l'environnement.

Question d'évaluation
2. Les programmes et activités en vertu de la LEP vont-ils de pair avec les priorités du gouvernement fédéral et des trois ministères compétents (Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada)?

Selon les données existantes, les programmes et activités menés en application de la LEP vont de pair avec les priorités ministérielles et du gouvernement fédéral. Comme le montrent les budgets fédéraux récents, le gouvernement fédéral continue d'offrir son appui. La structure de planification et de rapports de chaque ministère compétent met en évidence les programmes et activités menés en application de la LEP.

Résultats détaillés

La LEP est une priorité importante du gouvernement fédéral. Les programmes et activités à l'appui de la mise en œuvre de la Loi contribuent directement aux résultats du Cadre pangouvernemental du gouvernement du Canada en ce qui a trait à un environnement propre et sain. En 2007, le budget fédéral proposait des ressources additionnelles pour assurer une mise en œuvre plus efficace de la LEP, affectant environ 100 millions de dollars par année, pendant cinq ans, à la mise en œuvre de la Loi. En outre, le gouvernement du Canada a

annoncé l'ajout de ressources humaines dans les ministères fédéraux appropriés, afin d'assurer la gestion et la mise en œuvre appropriées de la LEP³⁵.

La Loi est bien harmonisée avec les priorités des ministères compétents. Les programmes et activités visant les espèces en péril font partie de l'architecture des activités de programmes de chacun des ministères compétents. Les Rapports ministériels sur le rendement (RMR)³⁶ et les Rapports sur les plans et priorités (RPP) des trois ministères compétents font de la LEP une activité clé contribuant à l'atteinte de leurs résultats stratégiques respectifs. Par exemple, les objectifs de la Loi, soit d'empêcher la disparition d'espèces sauvages au Canada ou dans l'ensemble du monde et d'assurer le rétablissement des espèces sauvages et la gestion des espèces préoccupantes, sont directement alignés avec un des résultats stratégiques d'Environnement Canada, soit « le capital naturel du Canada est restauré, conservé et amélioré ». En outre, selon le RMR de 2010-2011 de Pêches et Océans Canada, l'activité de programme « Gestion des espèces en péril » contribue à un des résultats du gouvernement du Canada, soit « un environnement propre et sain ». Au sein de l'Agence Parcs Canada, le programme des espèces en péril est une sous-activité de l'activité « Conservation des ressources patrimoniales ». Il contribue ainsi directement aux attentes générales en matière de rendement de l'Agence visant la surveillance ou l'amélioration de l'intégrité écologique des parcs nationaux.

Selon les RPP des ministères compétents, la mise en œuvre de la LEP est une priorité :

Environnement Canada : Dans sa lettre présentant le RPP de 2010 du Ministère, le ministre de l'Environnement note que le Ministère continuera de mettre en œuvre la LEP, y compris le respect des obligations concernant la planification du rétablissement, la planification des mesures et la mise en œuvre, afin de protéger les espèces en péril³⁷. En outre, il indique que la mise en œuvre de la LEP est essentielle pour empêcher toute perte de biodiversité tout en permettant son utilisation durable en protégeant les espèces en péril, en assurant leur rétablissement et en conservant, en rétablissant et en remettant en état des habitats importants, ainsi qu'en conservant et en gérant les oiseaux migrateurs³⁸.

Pêches et Océans Canada : La LEP contribue à l'atteinte du résultat stratégique associé aux écosystèmes durables. En outre, la LEP est l'une des trois lois qui orientent les travaux de Pêches et Océans Canada et octroient des responsabilités au ministre en ce qui a trait à la gestion des espèces aquatiques en péril³⁹. Le ministère contribue à la Stratégie fédérale de développement durable (SFDD). Au sein de Pêches et Océans

³⁵ www.millerthomson.com/en/publications/newsletters/environotes/2010-archives/december-2010&sa

³⁶ Les RMR d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada pour les années ultérieures ont été étudiés (2006-2007; 2007-2008; 2008-2009; 2009-2010 (ébauche)).

³⁷ Environnement Canada. *Rapport sur les plans et priorités*, 2010 : p. 7.

³⁸ Environnement Canada. *Rapport sur les plans et priorités*, 2010 : p. 30.

³⁹ Pêches et Océans Canada. *Rapport sur les plans et priorités*, 2010 : p. 3.

Canada, la gestion des espèces en péril est une activité de programme distincte qui contribue à la SFDD, et qui permet au ministère d'exécuter son mandat en lien avec la LEP, soit de protéger toutes les espèces aquatiques en péril canadiennes inscrites, et d'en assurer le rétablissement⁴⁰.

Agence Parcs Canada : L'activité de programme « Conservation des ressources patrimoniales » de Parcs Canada touche les responsabilités juridiques qu'affecte la LEP à l'Agence. C'est pourquoi Parcs Canada prévoit « continuer à assumer son rôle de leader dans l'élaboration de stratégies nationales de rétablissement des espèces en péril se trouvant principalement à l'intérieur des limites des terres et des eaux qu'elle administre, conformément aux exigences législatives⁴¹ ». En outre, Parcs Canada a reconnu que les forces environnementales posent un risque ministériel stratégique quant à sa capacité de maintenir ou d'améliorer l'intégrité écologique générale des parcs nationaux, et de respecter les exigences juridiques en ce qui a trait aux espèces en péril⁴². Dans le cadre de son plan visant à atténuer ce risque, Parcs Canada prévoit continuer de mettre en œuvre des plans d'action accélérés pour les programmes de rétablissement des espèces en péril.

Les réponses aux entrevues confirment les données documentées. Selon la plupart des répondants des trois ministères fédéraux compétents, les programmes et activités visant les espèces en péril respectent les priorités générales du gouvernement fédéral et les priorités ministérielles.

Question d'évaluation
3. Le rôle du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la protection et au rétablissement des espèces en péril est-il légitime?

Les données probantes confirment que le gouvernement fédéral a un rôle légitime en ce qui a trait à la protection des espèces en péril. La mise en œuvre de la Loi appuie d'autres lois et conventions fédérales. Des collaborations récentes avec les provinces et territoires suggèrent que le gouvernement fédéral a un rôle légitime quant à la coordination des activités relatives aux espèces en péril au niveau des provinces. En outre, les données des études de cas confirment l'importance du rôle de coordination du gouvernement fédéral. Les répondants externes ont indiqué qu'il est approprié pour le gouvernement fédéral de mettre en œuvre la Loi.

Résultats détaillés

⁴⁰ Pêches et Océans Canada. *Rapport sur les plans et priorités*, 2010 : p. 3.

⁴¹ Parcs Canada. *Rapport sur les plans et priorités*, 2010 : pp. 22-23.

⁴² Parcs Canada. *Rapport sur les plans et priorités*, 2010 : pp. 22-23.

La LEP s'applique à toutes les espèces en péril inscrites au Canada. Cependant, elle attribue au gouvernement du Canada la responsabilité particulière d'appliquer la LEP sur les terres domaniales⁴³, et de protéger les oiseaux migrateurs et les espèces aquatiques. Cet article de la Loi établit clairement le rôle du gouvernement du Canada en ce qui a trait aux espèces en péril se trouvant sur les terres domaniales. Il est à la base de la protection et du rétablissement des espèces en péril sur ces terres. Selon la Loi, le gouvernement fédéral peut également protéger les espèces autres que les « espèces fédérales » (oiseaux migrateurs et espèces aquatiques) en dehors des terres domaniales en formulant un décret du gouverneur en conseil visant à appliquer les interdictions prévues par la LEP. Jusqu'à maintenant, aucun décret de ce type n'a été émis.

La légitimité du rôle du gouvernement fédéral quant à la protection des espèces en péril a également été reconnue dans la mesure où la mise en œuvre de la Loi permet à d'autres lois fédérales de conserver la biodiversité et les appuie. Durant l'évaluation, on a noté deux exemples de lois. Tout d'abord, la LEP complète la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, qui établit que le maintien ou le rétablissement de l'intégrité écologique, grâce à la protection des ressources naturelles et des processus naturels, devrait être la priorité du ministre dans la prise en compte de tous les aspects de la gestion des parcs. En outre, la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* reconnaît que la protection des écosystèmes marins naturels et de leur équilibre est importante pour le maintien de la diversité biologique. Dans ses aires patrimoniales protégées, Parcs Canada gère actuellement près de 265 000 kilomètres carrés de terres, lesquelles abritent environ la moitié des espèces en péril actuellement inscrites sur la liste des espèces en péril au Canada⁴⁴.

Par ailleurs, la LEP exige la prise de mesures pour protéger les espèces aquatiques inscrites, y compris « l'élaboration de stratégies de rétablissement, de plans d'action et de plans de gestion pour toutes les espèces aquatiques, la promotion de mesures de rétablissement et la surveillance des espèces marines et anadromes (qui passent de l'eau douce à l'eau salée) sur lesquelles le gouvernement fédéral a pleine juridiction ainsi que la promotion des espèces d'eau douce pour lesquelles certaines provinces ont des responsabilités bien précises en matière de gestion des pêches aux termes de la *Loi sur les pêches* »⁴⁵.

Les collaborations avec les provinces et les territoires suggèrent également que le gouvernement fédéral a un rôle légitime quant à la coordination de la protection des espèces en péril à l'échelle des provinces. Comme on peut le lire dans le préambule de la Loi, « ... la conservation des espèces sauvages au Canada est une responsabilité partagée par les gouvernements du pays et la collaboration entre eux est importante en vue d'établir des lois et des programmes complémentaires pouvant assurer la protection et le rétablissement des

⁴³ Article 53 de la LEP.

⁴⁴ Il faut noter que toutes ces espèces ne se trouvent pas exclusivement sur les terres de Parcs Canada.

⁴⁵ Pêches et Océans Canada. *Rapport ministériel sur le rendement*, 2010-2011.

espèces en péril au Canada... »⁴⁶. C'est le Comité des directeurs canadiens de la faune (CDCF) qui prend en considération les enjeux touchant les espèces en péril. Ces enjeux sont ajoutés au plan stratégique et au plan de travail du Comité qui regroupe des représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux collaborant régulièrement en ce qui a trait à des questions relatives à la faune. Le Comité de rétablissement des espèces canadiennes en péril (RESCAPÉ) fédéral-provincial-territorial, qui relève du CDCF, se réunit lui aussi régulièrement pour faire avancer les efforts de collaboration en ce qui a trait à la planification du rétablissement des espèces en péril.

De plus, des négociations ont été entreprises avec tous les territoires et provinces, en vue d'élaborer des accords bilatéraux concernant les espèces en péril⁴⁷. Ces accords « favorisent la collaboration dans la mise en œuvre de la LEP et des lois provinciales et territoriales sur les espèces en voie de disparition⁴⁸ ». Ils définissent en plus des objectifs et des engagements partagés afin d'assurer la collaboration dans le cadre d'initiatives touchant les espèces en péril. Des accords ont déjà été signés avec la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Québec et la Saskatchewan. Au moment de l'évaluation, plusieurs autres accords étaient sur le point d'être conclus⁴⁹. Les espèces ne respectent pas les limites des juridictions fédérale ou provinciale et aucun autre organisme gouvernemental n'est en mesure d'appuyer la collaboration entre ces gouvernements.

Les données d'une étude de cas sur le putois d'Amérique sont un exemple précis du rôle que joue le gouvernement fédéral en ce qui a trait à la coordination des efforts pour protéger les espèces en péril. Les personnes interrogées dans le cadre de cette étude de cas ont déclaré que la participation du gouvernement fédéral à ces projets est importante, car elle confère un degré de crédibilité aux travaux entrepris et leur donne une visibilité à l'échelle nationale. L'étude de cas a aussi permis de conclure que le gouvernement fédéral peut veiller, de manière efficace, à ce que la coordination soit uniforme entre les partenaires pertinents et à ce qu'il y ait des communications sur la situation des espèces dans l'ensemble du pays.

Selon la plupart des répondants externes interrogés (sauf les répondants du COSEPAC qui n'ont pas abordé cette question), le gouvernement fédéral a un rôle légitime en ce qui a trait aux espèces en péril, et qu'il est l'intervenant principal quant à la mise en œuvre de la Loi. Le gouvernement fédéral est aussi responsable d'offrir des lignes directrices stratégiques claires à tous les intervenants, afin d'aider à l'interprétation de la LEP. Les répondants ont aussi suggéré que le rôle légitime du gouvernement fédéral a été appuyé par les avantages liés à la mise en œuvre de la LEP dans certains domaines, comme le perfectionnement de l'expertise scientifique, l'intendance encouragée des propriétaires fonciers et de l'industrie, et le fait de tenir les autres compétences responsables des engagements pris dans le cadre de l'Accord pour la protection des espèces en péril.

⁴⁶ *Loi sur les espèces en péril.*

⁴⁷ *Rapport d'étape sur le plan d'action*, 2010.

⁴⁸ Rapport annuel de la LEP, 2010.

⁴⁹ Gouvernement du Canada. 2009. *Rapport d'étape sur la Loi sur les espèces en péril (LEP)*.
http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/ec/En1-37-2009-fra.pdf

4.2 Rendement

4.2.1 Atteinte des réalisations et des résultats

Dans cette section, on examine la portée dans laquelle les trois ministères ont réalisé des activités stratégiques pour mettre en œuvre la LEP, obtenu les résultats attendus et fait des progrès pour obtenir les résultats immédiats et intermédiaires.

Enjeu de l'évaluation : Rendement – Atteinte des réalisations et des résultats

Conclusions générales :

Tous les ministères compétents ont pris plusieurs mesures aux étapes de l'évaluation, de la protection et de la planification du rétablissement du cycle de conservation. Les ministères compétents ont avancé à un rythme différent en ce qui a trait à la production de programmes de rétablissement, de plans d'action et de plans de gestion, conformément aux délais prescrits. Selon les données probantes qui existent sur les trois programmes de financement (FIR, PIH, FAEP), ces programmes permettent le rétablissement des espèces en péril sur les terres domaniales et autres, même si les mesures en sont encore aux étapes préliminaires.

Selon les données probantes préliminaires étudiées en vue de l'atteinte des résultats immédiats et intermédiaires en ce qui a trait à la mobilisation des peuples autochtones, des partenaires de programme et des intervenants externes à différentes étapes du cycle de conservation, les ministères ont pris différentes mesures pour mobiliser les Premières Nations, les partenaires de programme et les intervenants, et collaborer avec eux, même si les preuves montrant l'incidence de ces collaborations étaient restreintes.

Question d'évaluation

4a. Les programmes et activités concernant les espèces en péril ont-ils produit les résultats attendus?

Les trois ministères compétents ont réalisé différentes activités afin de mettre en œuvre la LEP. Ils ont produit plusieurs résultats associés aux trois premières étapes du cycle de conservation, notamment le travail réalisé afin d'appuyer la fonction d'évaluation de la LEP, la création de mécanismes de protection, de vastes consultations sur la planification du rétablissement, la mise en œuvre de mesures prioritaires avant la publication des versions définitives des programmes de rétablissement, et la mise en

œuvre de mesures qui appuient les objectifs de ces programmes de rétablissement, même si les plans d'action ne sont pas encore publiés. Cependant, des résultats importants, comme les programmes de rétablissement et les plans de gestion, dépassent les délais prescrits, même si Pêches et Océans Canada et Parcs Canada semblent, dans l'ensemble, être en meilleure position pour respecter ces délais. Selon les données probantes préliminaires de ces trois programmes de financement, des travaux de rétablissement sont en cours à l'étape de mise en œuvre du cycle de conservation.

Résultats détaillés

4.a.1 Évaluation

Les résultats associés à la première étape du cycle de conservation, c'est-à-dire l'évaluation, sont les suivants :

- rapports d'étape du COSEPAC;
- soutien au Secrétariat du COSEPAC (de la part d'Environnement Canada);
- rapports sur la situation générale des espèces⁵⁰ (publiés par Environnement Canada tous les cinq ans);
- politiques et lignes directrices fédérales sur l'évaluation des espèces en péril.

En général, les mécanismes d'évaluation en vertu de la LEP sont du ressort du COSEPAC, car cet organe consultatif est chargé des évaluations initiales des espèces et des recommandations concernant l'ajout à la liste à l'intention du ministre de l'Environnement. Même si les activités du COSEPAC dépassent la portée de l'évaluation actuelle, on s'attend à ce qu'Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada fournissent des services professionnels, techniques et, dans le cas d'Environnement Canada, de secrétariat au COSEPAC, afin de surveiller la situation des espèces sauvages.

Selon les données probantes, les trois ministères fédéraux ont réalisé des activités à l'appui des activités d'évaluation en vertu de la LEP, y compris celles mentionnées ci-dessous.

Environnement Canada

Environnement Canada a les ressources pour offrir au COSEPAC des services professionnels, techniques, de secrétariat, administratifs et autres considérés comme nécessaires pour réaliser ses fonctions par l'entremise du Secrétariat du COSEPAC, se trouvant au sein d'Environnement Canada. Selon la majorité des personnes interrogées d'Environnement Canada et la majorité des documents existants, les scientifiques du Ministère participent régulièrement à l'examen par les pairs des rapports de situation du COSEPAC, surtout ceux sur les espèces terrestres ayant

⁵⁰ Depuis que l'article 128 est entré en vigueur en 2003, la LEP exige qu'un rapport général sur la situation des espèces sauvages soit préparé tous les cinq ans. L'évaluation ne fait pas état de ce résultat. Cependant, le premier rapport a été présenté en 2008. En 2010, le rapport *Espèces sauvages 2010* a été adopté comme rapport sur la situation générale. Il est accessible à l'adresse suivante : <http://www.wildspecies.ca/wildspecies2010/default.cfm>

d'importantes populations dans les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs⁵¹.

Pêches et Océans Canada

Pêches et Océans Canada contribue à la rédaction du rapport d'étape en dirigeant un processus d'examen des données par les pairs du Ministère et en transmettant les résultats de ce processus aux rédacteurs du COSEPAC⁵². Le processus d'examen par les pairs comprend un grand groupe d'intervenants, comme les provinces et les territoires, les Premières nations, l'industrie et, lorsque c'est pertinent, des spécialistes d'espèces des États-Unis. En 2009, Pêches et Océans Canada a organisé des réunions scientifiques pré-COSEPAC sur cinq espèces aquatiques et a examiné 41 rapports sur les espèces aquatiques du COSEPAC⁵³.

Agence Parcs Canada

Parcs Canada se sert d'un outil, l'évaluation détaillée, afin de mesurer la situation relative à la conservation d'une espèce. Cette évaluation détaillée est utilisée pour déterminer le risque qu'une espèce disparaisse de lieux patrimoniaux au Canada, les changements au niveau de la population d'une espèce, et l'efficacité des activités de gestion d'une espèce. Grâce à cet outil, Parcs Canada peut déterminer les possibilités de rétablissement réalisables, ainsi que les lacunes sur le plan des espèces en péril de chaque lieu patrimonial dont l'Agence est responsable (p. ex. parcs nationaux, aires marines nationales de conservation et lieux historiques nationaux). Les données des évaluations détaillées permettent de mettre à jour le rapport Espèces sauvages et les rapports de situation du COSEPAC. À long terme, Parcs Canada souhaite réaliser des évaluations détaillées sur la situation relative à la conservation de toutes les espèces en péril se trouvant dans son réseau de lieux patrimoniaux. En 2010, 273 espèces avaient été évaluées dans les lieux patrimoniaux depuis 2002. Cela représente 85 % des espèces évaluées par le COSEPAC, et 99 % des espèces inscrites à l'Annexe 1 de la LEP qui sont présentes sur les terres et dans les eaux dont l'Agence est responsable⁵⁴.

4.a.2 Protection

Les résultats associés à la protection sont liés au processus d'ajout à la liste et aux mesures adoptées pour protéger les espèces ajoutées à la liste. Dans le cadre de l'évaluation, on a examiné les résultats suivants⁵⁵ :

- Consultations sur l'inscription à la liste des espèces en péril
- Permis
- Agents d'application de la loi ayant reçu une formation
- Activités d'application de la loi et rapports d'enquête
- Outils et politiques d'application de la loi

⁵¹ Rapport annuel de la LEP, 2008, 2009.

⁵² Rapport annuel de la LEP, 2009.

⁵³ Rapport annuel de la LEP, 2009.

⁵⁴ Rapport annuel de 2010 de la LEP, p. 4.

⁵⁵ On n'a pas examiné les résultats liés aux inscriptions d'urgence ni aux accords de conservation, puisqu'il n'y en a eu aucun durant la période de l'évaluation.

- Stratégies, plans, outils et politiques de promotion de la conformité
- Politiques fédérales de protection des espèces en péril

Selon les données probantes existantes, les mécanismes de protection sont, en général, en place. Les ministères compétents réalisent des consultations sur l'inscription et d'autres analyses (p.ex. analyse socioéconomique) avant de faire des recommandations au ministre compétent quant à la décision d'inscrire ou non une espèce.

Au niveau horizontal, les ministères compétents étaient chargés de l'élaboration de politiques et de lignes directrices fédérales sur la protection des espèces en péril. Actuellement, le Registre des espèces en péril contient les trois politiques et lignes directrices fédérales concernant l'évaluation des espèces en péril suivantes :

- Considérations relatives à la *Loi sur les espèces en péril* dans le contexte de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* concernant les espèces sous la responsabilité du ministre responsable d'Environnement Canada et de Parcs Canada (2010)
- Listes de contrôle d'évaluation environnementale pour la *Loi sur les espèces en péril* concernant les espèces sous la responsabilité du ministre de l'Environnement et de Parcs Canada (2010)
- Politiques sur les espèces en péril (version préliminaire) (2009)

Cependant, selon la plupart des personnes interrogées, les progrès restreints réalisés pour élaborer des politiques demeurent un obstacle à la mise en œuvre efficace de la Loi.

Vous trouverez ci-dessous des exemples de mesures de protection adoptées par chacun des trois ministères compétents.

Environnement Canada

Depuis mars 2006, Environnement Canada a créé un Plan national d'inspection annuel pour les lois et règlements en matière d'espèces sauvages qu'il met en application, y compris la LEP. Dans ce Plan, le Ministère a indiqué les activités d'application de la loi hautement prioritaires. En outre, Environnement Canada gère un Programme de renseignements sur les espèces sauvages qui existe depuis plus de 10 ans. Il compte cinq postes d'agents régionaux de renseignements (un pour chaque région), trois postes d'analystes nationaux de renseignements, et un gestionnaire national des renseignements travaillant à l'administration centrale.

Selon des éléments probants datant de 2009, l'équipe de terrain d'Environnement Canada comprend 84 agents, lesquels ont signalé 45 infractions documentées, porté 15 accusations,

approuvé 12 accusations, réalisé 389 inspections et tenu 35 enquêtes⁵⁶. En septembre 2008, par exemple, une enquête d'Environnement Canada a créé un précédent dans le cadre d'une cause poursuivie à Toronto, où un résident a plaidé coupable à deux chefs de possession illégale de 26 tortues mouchetées. Le contrevenant devait verser une amende de 10 000 \$ au Fonds pour dommages à l'environnement, et a fait l'objet d'une période de probation de trois ans⁵⁷.

Les agents de la faune d'Environnement Canada surveillent la conformité, en vérifiant les permis, en effectuant des patrouilles et des inspections, et en remettant des avertissements. Ils prennent aussi part aux activités de mobilisation visant à éduquer le public et les partenaires à propos des mesures ayant une incidence sur la faune et son habitat, et à échanger de l'information au sein du Ministère et avec les partenaires fédéraux et provinciaux. Environnement Canada fait la promotion de la conformité à la LEP en créant des affiches et des guides imprimés (comme les guides *La LEP et vous*), en gérant des programmes de gardiens bénévoles, et en tenant des séances d'information auprès d'autres ministères fédéraux, les peuples autochtones et l'industrie, même si on ne connaissait pas le nombre exact de séances d'information durant l'évaluation⁵⁸. En outre, les employés d'Environnement Canada qui ont été interrogés ont déclaré qu'Environnement Canada et Pêches et Océans Canada élaborent actuellement une liste des collectivités réglementées qui devraient être ciblées par les stratégies de promotion de la conformité.

Entre 2006 et 2009, Environnement Canada a remis 159 permis⁵⁹ permettant la surveillance, le dénombrement et la gestion de différentes espèces d'oiseaux, de mammifères, de reptiles, d'amphibiens et de plantes. Environnement Canada gère aussi un système électronique de suivi des permis en vertu de la LEP qui permet le traitement et la délivrance plus efficaces des permis. Selon les cadres dirigeants d'Environnement Canada interrogés, le Ministère participe à la mise en œuvre du volet de délivrance de permis électronique de la LEP.

Pêches et Océans Canada

De 2006 à 2009, Pêches et Océans Canada a communiqué avec 14 partenaires, 129 peuples ou organisations autochtones, et 152 intervenants lors des consultations sur l'ajout à la liste⁶⁰. En 2008 et en 2009, Pêches et Océans Canada a tenu des consultations sur l'inscription de plus de 53 espèces aquatiques. Le ministère a aussi posté directement des documents de consultation et des cahiers de travail à d'autres ministères, à des intervenants, à des peuples autochtones et à des organisations non gouvernementales⁶¹.

⁵⁶ Rapport annuel de la LEP, 2009.

⁵⁷ Rapport annuel de la LEP, 2008.

⁵⁸ Rapports annuels de la LEP, 2006-2007, 2008 et 2009.

⁵⁹ Rapports annuels de la LEP, 2006-2007, 2008 et 2009.

⁶⁰ Rapports annuels de la LEP, 2006-2007, 2008 et 2009.

⁶¹ Rapport annuel de la LEP, 2009.

En 2008, plus de 640 agents d'application de la *Loi sur les pêches* de première ligne qui travaillent au sein de la Direction générale de la conservation et de la protection de Pêches et Océans Canada ont continué de collaborer avec des partenaires internes et externes, afin de promouvoir la conformité au moyen d'activités d'éducation et de mobilisation auprès des collectivités touchées et des groupes autochtones. Les agents des pêches ont consacré plus de 2 170 heures à la sensibilisation de nombreux Canadiens et Canadiennes en ce qui a trait aux menaces pour les espèces aquatiques en péril et à la manière de les protéger. Parmi les efforts déployés, on compte des visites dans les écoles, une présence à des salons professionnels, la prestation d'ateliers et la tenue de réunions dans les collectivités⁶².

Entre 2006 et 2009, Pêches et Océans Canada a délivré 32 237 permis pour dommages fortuits pour environ 14 espèces. Ces permis ont été remis à différents groupes dont les activités pourraient nuire fortuitement à des espèces inscrites, notamment à des techniciens en pêcheries, des conseillers, des chercheurs, des scientifiques environnementaux et des équipes de tournage de *National Geographic*⁶³. Pêches et Océans Canada a aussi délivré 546 permis pour la recherche scientifique dans les domaines de la conservation des espèces, des activités qui devraient être avantageuses pour les espèces, et des études scientifiques dans les aires d'eau douce et marines⁶⁴. Pêches et Océans Canada fait le suivi des activités d'application de la loi par le moyen du Système de suivi des activités reliées à l'application de la réglementation (SSAAR). Plus précisément, en 2009, les « agents des pêches ont relevé un total 100 cas (incidents signalés ou observés) en lien avec des espèces aquatiques en péril, entraînant la réalisation d'inspections et d'enquêtes sur les infractions soupçonnées. Au total, 60 infractions à la LEP ont été relevées, et 26 accusations en lien avec les espèces en péril ont été déposées »⁶⁵.

Agence Parcs Canada

De 2006 à 2010, Parcs Canada a délivré 106 permis aux chercheurs universitaires et gouvernementaux, ainsi qu'à ses propres scientifiques, afin qu'ils réalisent des études sur la conservation des espèces en péril. Parcs Canada fait le suivi des activités d'application de la loi par le moyen du Système national de suivi des incidents, une base de données qui comprend des fonctions de recherche et de production de rapports sur les espèces en péril.

Parcs Canada a recours à différentes mesures d'éducation et de mobilisation afin de promouvoir la conformité, y compris la formation du personnel de première ligne chargé d'assurer la sensibilisation et la mobilisation sur les terres et dans les eaux que gère l'Agence en ce qui a trait à toutes les espèces, notamment les espèces en péril. Le 7 mai 2009, Parcs Canada a mis en œuvre son nouveau programme d'application de la loi dans le cadre duquel une partie des gardiens de parc se consacre pleinement à l'application de la loi. En 2010, tous

⁶² Rapport annuel de la LEP, 2008.

⁶³ Rapports annuels de la LEP, 2006-2007, 2008 et 2009.

⁶⁴ Rapports annuels de la LEP, 2006-2007, 2008 et 2009.

⁶⁵ Rapport annuel de la LEP, 2009.

ces gardiens de parc étaient en place dans 33 parcs nationaux et lieux historiques à l'échelle du Canada. Tandis que les gardiens de parc se trouvent à des endroits précis, ils offrent un soutien dans d'autres lieux, au besoin, par l'entremise d'affectations temporaires. Les gardiens de parc doivent appliquer toutes les lois concernées par le mandat de Parcs Canada, y compris la LEP, sur toutes les terres et dans toutes les eaux que gère l'Agence⁶⁶. En 2009 et en 2010, les gardiens de parc ont relevé dix cas de non-respect de la loi en lien avec la protection des espèces en péril et de non-application de la Loi dans les parcs nationaux et les lieux historiques. Aucune accusation n'a été déposée et aucune poursuite n'a été entamée en vertu des interdictions prévues par la LEP⁶⁷.

4.a.3 Planification du rétablissement

Dans cette section, l'examen porte sur la mesure dans laquelle Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Environnement Canada ont produit les résultats attendus en ce qui a trait à l'étape de planification du rétablissement du cycle de conservation. Les résultats des ministères compétents associés à la planification du rétablissement sont les suivants :

- Programmes de rétablissement, plans d'action et plans de gestion (le tableau 1 indique les délais prescrits)
- Consultations concernant la planification du rétablissement
- Politiques et lignes directrices fédérales concernant le rétablissement des espèces en péril

Les données quantitatives présentées pour les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion sont tirées d'une base de données administratives gérée par le personnel d'Environnement Canada, comme on peut le lire dans la section consacrée à la méthodologie (3.3). Les chiffres sont à jour en date du 31 décembre 2010. Cependant, le personnel de programme a été en mesure de mettre à jour des chiffres pour les trois principaux résultats (programmes de rétablissement, plans d'action et plans de gestion).

Selon les données probantes, les ministères compétents créent des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion à différents rythmes, même si aucun d'entre eux ne respecte actuellement les délais prescrits pour ces trois résultats. Certains ont indiqué que l'inscription de plus de 200 espèces au moment de la mise en œuvre de la Loi était un important obstacle quant au respect de ces délais⁶⁸.

Des 617 espèces jugées en péril par le COSEPAC depuis 2003, 359 avaient été ajoutées à l'Annexe 1 au 31 décembre 2010 (disparues du Canada, en voie de disparition ou menacées).

⁶⁶ Rapport annuel de la LEP, 2010.

⁶⁷ Rapports annuels de la LEP, 2009 et 2010.

⁶⁸ Rapport annuel de la LEP, 2010.

Comme on peut le noter dans le tableau 8, pour la période de l'évaluation, les trois organisations n'ont été en mesure de réaliser aucun des programmes de rétablissement dans les délais prescrits. Dans l'ensemble, des 328 programmes de rétablissement, seulement 141 (43 %) avaient été publiées au 31 décembre 2010. Même si Environnement Canada a dévoilé le plus grand nombre de programmes de rétablissement (54), le Ministère affiche aussi la proportion la plus faible de programmes de rétablissement produits parmi les ministères compétents, soit 26 %, car il compte le volume de programmes de rétablissement non réalisés le plus important (207). Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont dévoilé une proportion plus élevée de programmes de rétablissement, soit 44 programmes sur 61 (72 %) et 43 sur 60 (72 %) respectivement. Selon des données récentes, on a constaté des améliorations en ce qui a trait à cet indicateur⁶⁹.

En 2008, le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a déterminé que le volume de programmes de rétablissement non réalisés était préoccupant, puisque des programmes de rétablissement étaient en place pour seulement 24 % des espèces inscrites à ce moment-là. Le taux de 43 % relativement aux programmes de rétablissement déclaré dans le présent document suggère que les ministères ont commencé à s'attaquer au volume de plans de rétablissement non réalisés.

⁶⁹ Au 23 novembre 2011, Environnement Canada avait dévoilé 32 % des programmes de rétablissement prévus, contre 74 % pour Pêches et Océans Canada et 85 % pour Parcs Canada.

Tableau 8 : Programmes de rétablissement pour les espèces inscrites comme disparues du pays, en voie de disparition ou menacée (au 31 décembre 2010)⁷⁰

	Environnement Canada	Pêches et Océans Canada	Agence Parcs Canada	TOTAL
N ^{bre} d'espèces inscrites à l'Annexe 1 à titre d'espèce disparue du pays, en voie de disparition ou menacée	359			
N ^{bre} d'espèces pour lesquelles un programme de rétablissement doit être publié	207	61	60	328
N ^{bre} d'espèces pour lesquelles un programme de rétablissement devait être produit et a été publié :	54	44	43	141
• en version préliminaire	8	1	8	17
• en version finale	46	43	35	124
N ^{bre} d'espèces pour lesquelles la publication du programme de rétablissement est encore en attente ⁷¹ (retard)	153	17	17	187
N ^{bre} d'espèces pour lesquelles le programme de rétablissement doit être publié après le 31 décembre 2010	20	4	7	31
TOTAL	227	65	67	359

Les plans d'action sont l'autre résultat principal associé à la planification du rétablissement qui a été examinée dans le cadre de l'évaluation. La Loi ne prescrit pas de délais pour ces plans. En général, les délais sont établis dans les programmes de rétablissement approuvés. Dans l'ensemble, les données sur le rendement existantes ne permettaient pas de comprendre les délais proposés pour les plans d'action dans les programmes de rétablissement publiés, et comment Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada vérifiaient le respect des délais proposés.

Malgré tout, comme on peut le voir dans le tableau 8, des programmes de rétablissement ont été publiés pour 141 espèces inscrites. De ce nombre, 22 disposaient de plans d'action. En tout, 26 plans d'action ont été élaborés puisqu'une des espèces⁷² exigeait quatre plans d'action.

⁷⁰ Données tirées d'une base de données qui suit la publication des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion à l'échelle des trois ministères compétents depuis l'adoption de la Loi pour chaque ministère compétent.

⁷¹ Par « retard », on entend les espèces pour lesquelles un programme de rétablissement devait être prêt le 31 décembre 2010, mais qui n'en ont pas (autant en version préliminaire que finale).

⁷² Le programme de rétablissement des sous-espèces de Pluvier siffleur (*Charadrius melodus melodus*) exigeait quatre plans d'action.

Le 31 décembre 2010, trois de ces plans d'action avaient été publiés – deux pour une espèce, et un plan pour une autre.

Il est possible de produire un programme de rétablissement et un plan d'action de manière simultanée. Par exemple, cette approche a été adoptée par Parcs Canada pour la physe des fontaines de Banff et par Pêches et Océans Canada pour le loup à tête large. Dans ces cas, il n'existe que des populations locales et un nombre réduit d'intervenants avait à participer à l'initiative.

Comme on peut le lire dans l'introduction, des plans de gestion sont requis pour les espèces inscrites à titre d'espèces préoccupantes. Au 31 décembre 2010, l'Annexe 1 comptait 111 espèces préoccupantes. De ce nombre, 86 espèces nécessitaient un plan de gestion avant cette date. Cependant, seulement 22 (26 %) en avaient un. Pêches et Océans Canada avait fait légèrement plus de progrès que les deux autres partenaires, ayant publié 13 des 20 plans d'action requis (65 %), comparativement à Environnement Canada qui en avait publié 8 des 62 requis (13 %), et à Parcs Canada qui en avait publié 1 des 4 requis 4 (25 %).

Tableau 9 : Plans de gestion pour les espèces inscrites à l'Annexe 1 à titre d'espèces préoccupantes (au 31 décembre 2010)⁷³

	Environnement Canada	Pêches et Océans Canada	Agence Parcs Canada	TOTAL
N ^{bre} d'espèces inscrites à l'Annexe 1 à titre d'espèces préoccupantes	111			
N ^{bre} d'espèces pour lesquelles un plan de gestion doit être publié	62	20	4	86
N ^{bre} d'espèces pour lesquelles un plan de gestion devait être produit et a été publié :	8	13	1	22
• en version préliminaire	2	3	0	5
• en version finale	6	10	1	17
N ^{bre} d'espèces pour lesquelles la publication du plan de gestion est encore en attente (retard)	54	7	3	64
N ^{bre} d'espèces pour lesquelles le plan de gestion doit être publié après le 31 décembre 2010	12	12	1	25
TOTAL	74	32	5	111

⁷³ Données tirées d'une base de données qui suit la publication des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion à l'échelle des trois ministères compétents depuis l'adoption de la Loi pour chaque ministère compétent.

On peut considérer la liste initiale comme un des éléments qui ont probablement eu une incidence sur l'état d'avancement des trois résultats mentionnés ci-dessus. Cette liste est celle des 233 espèces annexée à la LEP dès que la Loi est entrée en vigueur en 2004. Même si seulement une minorité de personnes interrogées des trois ministères compétents ont mentionné cette liste, celles-ci ont souligné que les ministères doivent créer des programmes de rétablissement pour les espèces inscrites sur la liste initiale avec les ressources existantes, ce qui a entraîné des retards immédiats sur le plan de l'élaboration des programmes. Ce n'est que maintenant que les ministères commencent à rattraper le retard.

Consultations sur la planification du rétablissement

Les consultations sont considérées comme une composante importante de l'étape de la planification du rétablissement (y compris les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion), tandis qu'Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont, en vertu de la Loi, le mandat de consulter les propriétaires fonciers, les utilisateurs des ressources et d'autres personnes qui pourraient être, selon les évaluations, touchées directement, y compris le gouvernement de tout autre pays dans lequel l'espèce est présente⁷⁴. Il est important de noter que ces consultations précèdent les consultations publiques de 60 jours qui ont lieu après la publication d'un programme de rétablissement sur le Registre des EP, et ne les remplacent pas.

Pour illustrer la portée des consultations en matière de planification du rétablissement, en 2009-2010, les dossiers montraient qu'on avait communiqué⁷⁵ avec 5 867 intervenants (p. ex. des propriétaires fonciers, des gouvernements municipaux, l'industrie) en lien avec la planification du rétablissement (265 dans le cas de Pêches et Océans Canada, 1 164 dans le cas d'Environnement Canada et 4 438 dans le cas de Parcs Canada⁷⁶), en plus de 1 121 partenaires et organisations autochtones (Pêches et Océans Canada a communiqué avec 435 partenaires et organisations autochtones; Environnement Canada a communiqué avec 148 partenaires et 334 organisations autochtones; Parcs Canada a communiqué avec 101 partenaires et 103 organisations autochtones)⁷⁷. En mars 2010, Environnement Canada avait tenu des consultations sur la planification du rétablissement pour 45 des 306 espèces inscrites (15 % des espèces), comparativement à 48 des 94 espèces inscrites dans le cas de Pêches et Océans Canada (51 %), et à 63 des 67 espèces inscrites dans le cas de Parcs Canada (94 % des espèces). Dans l'ensemble, des consultations ont eu lieu pour 156 des 467 espèces inscrites (33 %)⁷⁸. Il n'existe pas de données particulières sur la portée de ces consultations, par exemple s'il s'agit de consultations en personne, ou de courriels généraux envoyés à une liste d'intervenants.

⁷⁴ Politiques de la LEP (ébauche), 2009.

⁷⁵ Par communication, on entend l'action de joindre les gens par lettre, courriel, téléphone, avis sur des sites Web et avis publics (p. ex. avis dans les journaux).

⁷⁶ Ce nombre comprend un envoi de 4 000 lettres à des propriétaires fonciers en vue d'un processus de consultation visant trois espèces.

⁷⁷ CGRR-CVAR (ébauche), 2009-2010.

⁷⁸ CGRR-CVAR (ébauche), 2009-2010.

Selon les personnes interrogées, les consultations sur la planification du rétablissement ont eu lieu à grande échelle. Une minorité de personnes interrogées ont déclaré que les consultations ont été si nombreuses que certaines initiatives de consultation des ministères se chevauchaient. Certains intervenants peuvent éprouver une certaine saturation à l'égard des consultations. Selon une minorité de personnes interrogées, dans certaines régions, les consultations peuvent représenter des défis particuliers en ce qui a trait au respect des délais prescrits. Par exemple, en fonction des accords sur les revendications territoriales du Nunavut et du Nunavik, ces compétences disposent de certains pouvoirs de formuler des commentaires sur les espèces qui vont au-delà des pouvoirs conférés par la Loi. Cela prolonge le processus de consultation et retarde la finalisation du document de rétablissement.

Selon les données probantes tirées de l'étude de cas sur les enjeux autochtones, même si les consultations vont de l'avant, les ministères compétents éprouvent des problèmes quant au respect de toutes les exigences de la Loi en matière de consultations. Par exemple, les personnes interrogées qui ont pris part à l'étude de cas sur l'esturgeon jaune ont fait part de préoccupations quant au fait que la Loi ne comporte pas de lignes directrices claires concernant les consultations visant à ajouter des espèces à la liste, ni de dispositions claires concernant la portée des consultations attendues auprès des Premières Nations et des groupes autochtones. Dans le cas de la population des montagnes du Nord du caribou des bois, on a remarqué qu'il faut obtenir l'approbation de toutes les parties, y compris les gouvernements locaux, avant d'ajouter une espèce à la liste. Cela représente un défi pour veiller à la tenue de consultations efficaces. Cependant, il existe des bienfaits, car des consultations à grande échelle favorisent la formation de relations plus étroites et la confiance entre tous les principaux partenaires. Dans cette étude de cas, on a noté d'autres défis, dont le nombre restreint d'outils, comme les lignes directrices, servant à appuyer le personnel chargé des consultations.

4.a.4 Mise en œuvre

Cette section propose un aperçu de la mesure dans laquelle Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Environnement Canada ont produit les résultats attendus suivants en ce qui a trait à l'étape de la mise en œuvre du cycle de conservation :

- Mise en œuvre des mesures prioritaires
- Soutien aux programmes de financement
- Recommandations à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale
- Politiques et lignes directrices fédérales concernant les espèces en péril

Dans cette section, on présente uniquement les trois premiers résultats, car les politiques et lignes directrices fédérales concernant les espèces en péril touchent des problèmes de mise en œuvre à plus grande échelle. Il en est question plus loin dans le rapport.

Mise en œuvre des mesures prioritaires

Il y a peu de choses à dire concernant la mise en œuvre des mesures prioritaires que renferment les plans d'action, à part qu'un nombre infime de plans d'action ont été publiés en version définitive. Il a été constaté que les ministères compétents adoptent certaines mesures prioritaires visant les espèces en péril en l'absence de plans d'action. Par exemple, au sein d'Environnement Canada, des mesures prioritaires ont été adoptées dans les domaines de l'éducation, de la recherche, de la protection et du rétablissement à Terre-Neuve, avant la publication d'un plan d'action visant à protéger le braya de Fernald, une espèce en voie de disparition⁷⁹. Parcs Canada a réalisé des travaux semblables pour cette espèce dans un de ses lieux historiques nationaux, où on trouve 25 % de la population mondiale de cette plante.

Parmi les autres exemples, il y a une étude de cas de Pêches et Océans Canada sur le saumon de l'Atlantique à l'intérieur de la baie de Fundy. En 2003, lors de l'entrée en vigueur de la LEP, cette espèce était inscrite comme une espèce en voie de disparition. Même si un programme de rétablissement n'a toujours pas été finalisé, Pêches et Océans Canada appuie déjà la création d'une banque de gènes pour maintenir des niveaux viables de l'espèce, pendant qu'on poursuit les études afin de mieux comprendre l'habitat essentiel marin de l'espèce et les raisons expliquant son taux de mortalité élevé en mer. Sans ces données, il serait difficile de créer un plan d'action qui répond aux besoins de l'espèce sur le plan du rétablissement.

Il existe aussi des données à l'appui des mesures prioritaires adoptées dans les lieux patrimoniaux fédéraux protégés, comme les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux, y compris le long des canaux historiques. Depuis le 31 mars 2009, Parcs Canada a intégré des fonds tirés du programme de la LEP à d'autres fonds et à des ressources des services votés, et a affecté les sommes aux mesures prioritaires visant les espèces en péril dans le cadre de 14 projets réalisés dans 21 de ses lieux patrimoniaux protégés (17 parcs nationaux, 3 lieux historiques nationaux et 1 aire marine de conservation)⁸⁰. Parmi les exemples, il y a une initiative comprenant plusieurs mesures de rétablissement des populations de Pluvier siffleur dans les parcs nationaux de l'Île-du-Prince-Édouard, Kejimikujik et Kouchibouguac⁸¹, et une autre initiative comprenant des mesures coordonnées dans les parcs de montagne afin de protéger le caribou des bois⁸². En raison de son mandat visant à protéger les espèces en voie de disparition sur toutes les terres qu'il gère, depuis 2005, Parcs Canada peut affecter d'autres fonds ministériels à des projets qui appuient les espèces en péril⁸³.

Comme on peut le lire dans les tableaux 10a) et c) de la section sur l'efficacité et l'économie, Environnement Canada et Parcs Canada ont déclaré des dépenses plutôt élevées en ce qui a

⁷⁹ Davantage d'information se trouve à l'adresse suivante :

www.natureserve.org/servlet/NatureServe?searchSpeciesUid=ELEMENT_GLOBAL.2.149847

⁸⁰ Liste de financement intégré pour l'Est et l'Ouest finale et approuvée de Parcs Canada.

⁸¹ Rapport sur le rendement de Parcs Canada pour la période prenant fin le 31 mars 2011, p. 37.

⁸² Fiche de données sur les renseignements financiers et les cas de réussite de Parcs Canada : le parc Jasper agit pour protéger les espèces en péril.

⁸³ PCA, Agir sur le terrain (2005 et 2008).

trait à la mise en œuvre (Pêches et Océans Canada n'a pas consigné les dépenses d'une manière permettant de déclarer celles liées à la mise en œuvre). On ne sait pas comment différents ministères définissent la mise en œuvre, ou des secteurs connexes, dans leurs rapports financiers. Tandis que le manque de clarté quant à la production de rapports financiers restreint la mesure dans laquelle il est possible de tirer des conclusions particulières quant à la mise en œuvre dans le cadre de l'évaluation, il semble que le nombre d'activités dans ce domaine est supérieur au niveau déclaré. Il est possible que les rapports sur le rendement des ministères compétents ne fassent pas adéquatement état de la mise en œuvre des mesures prioritaires.

Soutien au financement de programme

Dans la section qui suit, on évalue à grande échelle la portée dans laquelle les programmes de financement en vertu de la LEP appuient les activités de mise en œuvre. Les principaux⁸⁴ programmes de financement en vertu de la LEP sont le Programme d'intendance de l'habitat (PIH), le Fonds autochtone pour les espèces en péril (FAEP) et le Fonds interministériel pour le rétablissement (FIR)⁸⁵. Vous trouverez ci-dessous une description des activités réalisées dans le cadre de ces programmes de financement à l'appui de la LEP :

- De 2004-2005 à 2007-2008, le PIH a financé en moyenne 170 projets par année. Le niveau de financement moyen atteignait environ 54 000 \$ le projet. Parmi les 829 demandes de financement reçues, 655 projets ont été financés et réalisés⁸⁶. Selon l'étude de cas sur la flore des plaines côtières de l'Atlantique, le PIH a aidé à réaliser le travail préparatoire requis avant la rédaction des documents de rétablissement. Cependant, dans l'évaluation du PIH, plusieurs ont exprimé d'importantes préoccupations à l'égard d'une baisse de l'efficacité du programme attribuable à une réduction du financement et à l'affectation tardive des fonds.
- Grâce au FAEP, créé en 2004, le gouvernement du Canada peut faciliter la participation des Autochtones tout au long du cycle de conservation de la LEP, de l'évaluation des espèces et des consultations concernant l'ajout à la liste à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la surveillance des mesures de rétablissement. Voici les deux objectifs de ce programme :
 - appuyer les collectivités et organisations autochtones à l'échelle du Canada, afin d'accroître leur capacité à prendre part à la mise en œuvre de la LEP;
 - tenter de satisfaire les besoins hautement prioritaires des habitats importants pour la survie et le rétablissement des espèces en voie de disparition et menacées.

En ce qui a trait à l'accroissement de la capacité, le FAEP est conçu pour permettre aux collectivités et organisations autochtones d'acquérir, de perfectionner et d'utiliser

⁸⁴ Les contributions à NatureServe ne sont pas comprises dans cette analyse.

⁸⁵ Le FIR n'est pas considéré comme un programme de subventions et de contributions.

⁸⁶ Environnement Canada. Évaluation du Programme d'intendance de l'habitat.

- des connaissances et des compétences afin de jouer un rôle actif sur le plan de la protection et du rétablissement des espèces. L'accroissement de la capacité comprend le perfectionnement des compétences (p. ex. grâce à l'éducation, à la formation, à l'apprentissage) et des outils (p. ex. les systèmes, les mécanismes), ainsi que la gestion de l'information⁸⁷.
- Le FIR appuie les ministères et organismes fédéraux et les sociétés d'État dans les efforts qu'ils déploient pour respecter les exigences de la LEP⁸⁸. Durant ses sept premières années (de 2002-2003 à 2008-2009), le FIR a financé 491 projets de rétablissement de 9 ministères fédéraux et de 4 sociétés d'État⁸⁹, pour un investissement total de 13,7 millions de dollars⁹⁰. De 2006 à 2009, 70 % des fonds ont été affectés à des mesures de rétablissement, et 30 % à des relevés sur des terres domaniales⁹¹.

Recommandations à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale

Aux termes de la *Loi canadienne d'évaluation environnementale*, l'autorité responsable a l'obligation juridique de tenir compte des répercussions qu'un projet peut avoir sur les espèces sauvages inscrites, leur habitat essentiel ou leur résidence. La LEP confère des obligations additionnelles à l'autorité responsable qui doit informer le ministre compétent lorsqu'un projet pourrait avoir des répercussions sur une espèce sauvage inscrite. Si le projet est réalisé, elle est chargée de veiller à ce que les effets négatifs soient déterminés, atténués et surveillés. Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada prennent part au processus d'évaluation environnementale en fournissant des conseils techniques et scientifiques sur le rapport d'évaluation environnementale. Cependant, c'est l'autorité responsable qui doit se charger de réaliser l'analyse de l'impact environnemental en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures d'atténuation et d'un programme de surveillance.

En avril 2009, le Registre canadien d'évaluation environnementale (RCEE) comportait 897 projets en cours. En 2009-2010, 1 269 projets ont été lancés. Le RCEE n'offre pas de plateforme pour faire état de facteurs associés à la LEP qui ont été pris en considération lors d'évaluations environnementales. Malgré tout, en raison de l'existence de certaines données, il semble qu'en 2009-2010, 19 projets visés par le RCEE ont exigé, officiellement, des mesures d'atténuation et de surveillance en lien avec les espèces en péril. Dans le cas des autres projets, on s'attend à ce que les effets environnementaux sur toute espèce sauvage inscrite, son habitat essentiel et sa résidence aient été pris en considération, et que des mesures

⁸⁷ Rapport annuel de la LEP, 2009.

⁸⁸ Rapport annuel de la LEP, 2009.

⁸⁹ Rapports annuels de la LEP, 2006-2007, 2008, 2009

⁹⁰ Rapport annuel de la LEP, 2009.

⁹¹ Rapports annuels de la LEP, 2006-2007, 2008, 2009

d'atténuation et des programmes de surveillance aient été suggérés s'il y a lieu. Les ministères ont pris des mesures pour veiller à ce que la formation et le matériel d'orientation reflètent toutes les obligations en matière d'évaluation environnementale fédérale en vertu de la LEP⁹².

4.a.5 Surveillance et évaluation

Les principaux résultats associés à l'étape de la surveillance et de l'évaluation du cycle de conservation sont les suivants :

- Rapports quinquennaux sur la mise en œuvre de programmes de rétablissement des espèces en péril
- Rapport annuel sur la gestion de la LEP à l'intention du Parlement
- Lignes directrices fédérales sur la surveillance et l'évaluation des espèces en péril

Selon l'évaluation, les ministères compétents ont remis au Parlement des rapports annuels de la gestion de la LEP, comme c'était exigé. Cependant, pendant l'évaluation, on a découvert que les efforts déployés dans le cadre du cycle de conservation de la LEP ne sont pas parvenus, pour ce qui est de la plupart des espèces, à l'étape de la surveillance et de l'évaluation. La surveillance qui est réalisée ne l'est qu'à des endroits restreints. Toute surveillance réalisée a été faite en l'absence de lignes directrices officielles (seule la version préliminaire de telles lignes directrices existe). Dans l'ensemble, la surveillance et l'évaluation ne sont réalisées que pour quelques espèces. Par exemple, en 2009-2010, 14 des 306 espèces (5 %) dont Environnement Canada est responsable ont été surveillées⁹³. Durant la période examinée par l'évaluation actuelle, Environnement Canada ne disposait pas de programmes de surveillance de l'habitat essentiel.

Cependant, selon des données probantes, il y a des initiatives de surveillance des espèces en péril au sein du réseau de lieux patrimoniaux de Parcs Canada constitué de parcs nationaux, d'aires marines de conservation et de lieux historiques nationaux. Ces initiatives font partie du programme de surveillance déjà existant de l'Agence visant à évaluer la situation à long terme des espèces ou à étudier les résultats des mesures de rétablissement et des autres initiatives de gestion⁹⁴. Par exemple, Parcs Canada surveillait l'abronie rose dans le parc national du Canada Pacific Rim, afin d'étudier la survie et la production de graines de l'espèce. En 2009-2010, l'Agence a aussi déclaré qu'elle surveillait l'habitat essentiel de six espèces⁹⁵.

Selon Pêches et Océans Canada, les données de surveillance ont été regroupées pour répondre aux exigences des examens par les scientifiques en vue de soutenir le COSEPAC. En ce moment, elles ne servent pas à étudier la surveillance ni l'évaluation. Dans l'ensemble, les rapports sur la détermination et la protection de l'habitat essentiel durant l'évaluation n'étaient

⁹² Par exemple, Parcs Canada a intégré les exigences de la LEP à son Guide de conformité à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2007), aux gabarits d'évaluation, aux présentations en matière de formation et aux autres outils servant à l'évaluation environnementale au sein de l'Agence.

⁹³ CGRR, (ébauche) 2009-2010.

⁹⁴ Rapport annuel de la LEP, 2010.

⁹⁵ CGRR, (ébauche) 2009-2010.

pas uniformes. Il n'a donc pas été possible de réaliser une évaluation complète à l'échelle des ministères compétents.

Question d'évaluation
4b. Les résultats immédiats/intermédiaires ont-ils été obtenus?

Il existe des données probantes à l'effet que les ministères compétents ont pris des mesures pour favoriser la participation des groupes autochtones, des partenaires et des intervenants à la mise en œuvre de la Loi, plus particulièrement aux étapes du cycle concernant l'évaluation et la planification du rétablissement, et en ce qui a trait à la mise en œuvre de programmes de rétablissement par l'entremise des trois programmes de financement. Parmi les domaines clés dans lesquels les ministères compétents ont de la difficulté à respecter leurs obligations juridiques en vertu de la Loi, citons le nombre peu élevé d'habitats essentiels déterminés. Dans les domaines à améliorer, on a mentionné le besoin d'élaborer des lignes directrices claires pour déterminer l'habitat essentiel. Les conclusions présentées ci-dessous sont des conclusions préliminaires, tandis que les résultats visent des enjeux à plus long terme qui nécessiteront une mise en œuvre plus poussée des activités et des résultats de base en vertu de la LEP.

Résultats détaillés

Dans le modèle logique du programme (voir le tableau 2), on compte 12 résultats immédiats et 6 résultats intermédiaires. Parmi les résultats immédiats, plusieurs sont associés à la participation des partenaires du programme et des peuples autochtones aux activités du cycle de conservation. La plupart des résultats intermédiaires sont associés à la participation des intervenants au programme aux activités du cycle de conservation. On compte des résultats immédiats et intermédiaires pour ce qui est de la protection de l'habitat essentiel.

En raison des défis qui se sont présentés dès la mise en œuvre de la Loi et du fait que la Loi porte sur des résultats écologiques qui peuvent prendre plusieurs années à se manifester, l'évaluation a mis l'accent sur les résultats immédiats associés à la mise en œuvre de la LEP, car ces résultats devraient être observés sur les terres domaniales. En outre, les groupes partenaires mobilisés et prenant directement part au programme fédéral (p. ex. peuples autochtones, autres compétences gouvernementales et partenaires du programme) devraient pouvoir les observer. Plus précisément, voici les résultats examinés :

- les partenaires et les peuples autochtones sont satisfaits de leur participation au processus de la LEP;
- les obligations juridiques quant à l'évaluation et à la protection sont respectées;

- les intervenants, les partenaires et les peuples autochtones mettent en œuvre des mesures de rétablissement prioritaires.

4.b.1 Satisfaction des partenaires et des Autochtones quant à leur participation aux processus de la LEP

Il a été difficile d'évaluer le degré de satisfaction à l'égard des consultations car entre 2005 et 2010, les ministères compétents n'ont pas évalué la satisfaction dans le cadre d'un indicateur du rendement et ces données n'ont pas été recueillies durant l'évaluation. Cependant, on a obtenu des données probantes montrant que des consultations ont eu lieu. Des efforts considérables ont donc été déployés pour obtenir ce résultat. Par exemple, en 2009-2010, environ 160 partenaires ont pris part au processus de planification du rétablissement⁹⁶.

Dans le cadre de l'évaluation, on a aussi remarqué l'élaboration d'outils pour appuyer la participation des peuples autochtones à la conservation des espèces en péril, comme la création d'une stratégie de consultation auprès des peuples autochtones, et l'élaboration d'un cours sur des espèces en péril (le fruit d'une collaboration des trois ministères compétents et offert depuis 2008) afin d'informer les Nunavummut de certains enjeux, comme la Loi, le processus à suivre pour ajouter des espèces en péril, et des programmes de financement qui définissent le rôle des collectivités et favorisent leur participation⁹⁷.

Selon une petite majorité de personnes interrogées, des efforts importants ont été déployés pour assurer la participation des partenaires à la mise en œuvre de la LEP, même si une minorité de personnes croient que la participation des intervenants est limitée ou que les intervenants n'ont pas pris part aux processus. Les résultats mitigés des entrevues avec les intervenants internes et les représentants des partenaires et des groupes autochtones, suggèrent d'une part que les trois ministères ont tenu des consultations mais, d'autre part, qu'on ne sait pas dans quelle mesure ces consultations ont permis d'assurer la participation du gouvernement fédéral et des intervenants externes et groupes autochtones.

4.b.2 Mise en œuvre des mesures de rétablissement prioritaires par les intervenants, les partenaires et les peuples autochtones

Dans le cadre de l'évaluation, on a découvert qu'il faut faire d'autres progrès pour aborder les mesures prioritaires, puisque les mécanismes servant à déterminer les mesures prioritaires dans les documents de planification du rétablissement ne sont pas prêts. Cependant, certaines données préliminaires suggèrent que les intervenants et les groupes autochtones ont, entre 2007 et 2010, assuré la mise en œuvre, plus particulièrement par l'entremise des programmes de financement.

⁹⁶ CGRR-CVAR (ébauche), 2009-2010.

⁹⁷ Gouvernement du Canada, 2009, *Rapport d'étape sur la Loi sur les espèces en péril (LEP)*.
http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/ec/En1-37-2009-fra.pdf

Lors de l'évaluation, on a trouvé que, dans l'ensemble, 262 projets de FAEP ont été financés à l'aide de subventions et contributions de l'ordre de 8,8 millions de dollars. Comme on l'a mentionné précédemment, le personnel du programme de Pêches et Océans Canada a évalué dans quelle mesure le programme de FAEP au sein du ministère a contribué à toutes les étapes du cycle de la LEP. Voici les projets de FAEP qui ont appuyé chaque étape du cycle : 6 évaluations des espèces par le COSEPAC, 8 consultations sur l'ajout d'espèces à la LEP, 15 projets de planification du rétablissement de la LEP, 10 projets de mise en œuvre de la LEP, 8 projets de surveillance et d'évaluation de la LEP, et 17 projets concernant les connaissances traditionnelles autochtones. Le FIR a offert un financement de 9,3 millions de dollars afin d'aider les ministères à aborder les préoccupations relatives aux espèces en péril sur leurs propriétés. En outre, de 2006-2007 à 2009-2010, 820⁹⁸ projets du PIH ont reçu un financement de l'ordre de 41,4 millions de dollars⁹⁹.

Pour évaluer la mise en œuvre de la LEP à l'aide des programmes de financement, on a eu aussi recours à des sondages¹⁰⁰ et à des preuves documentaires. Par exemple, on a demandé à des personnes ayant terminé un projet financé par le PIH d'indiquer, dans le cadre d'un sondage, le changement ou le résultat le plus important découlant du projet. Parmi les réponses les plus fréquentes, on compte la protection, l'amélioration et le rétablissement de l'habitat ou d'espèces en péril (38 %). Cette réponse était suivie par une hausse de l'engagement/intérêt à l'égard du problème (29 %). Parmi les autres réponses citées comme résultat le plus important du projet financé par le PIH, on compte la sensibilisation et les connaissances (13 %) ou l'acquisition de connaissances organisationnelles (10 %). Tandis qu'on ne posait pas de questions particulières sur la mise en œuvre de mesures de rétablissement prioritaires lors du sondage, les données découlant de ce dernier suggèrent que les activités réalisées dans le cadre du PIH semblent laisser entendre que les mesures de rétablissement requises en vertu de la LEP ont été mises en œuvre. L'évaluation du PIH note aussi que les projets du programme « (...) atteignent les résultats escomptés en matière de protection, de restauration, d'atténuation des menaces et d'éducation et plusieurs exemples de tels résultats ont été signalés. Cependant, le nombre restreint de programmes de rétablissement et de plans d'action et la détermination limitée de l'habitat essentiel ont réduit l'efficacité de ces activités. »

Selon les résultats tirés des rapports annuels de la LEP, le FAEP a permis aux partenaires et aux peuples autochtones de mettre en œuvre des mesures de rétablissement prioritaires. Au cours des cinq dernières années, 333 projets ont été financés par le FAEP. Durant l'exercice de

⁹⁸ Calculé à partir d'un groupe de sources de données, y compris l'évaluation du PIH en 2009, le CGRR final de 2009-2010 (indicateur n° 4) et le Rapport annuel de la LEP de 2009. Seules des données approximatives existaient pour 2008-2009.

⁹⁹ Calculé à partir d'un groupe de sources de données, y compris l'évaluation du PIH en 2009, la version préliminaire du CGRR de mars 2009-2010 (indicateur n° 54) et le Rapport annuel de la LEP de 2009.

¹⁰⁰ Ces sondages n'ont pas été réalisés dans le cadre de cette évaluation. Ils ont été faits par l'équipe de l'évaluation du PIH. En outre, Pêches et Océans Canada a fait un sondage interne à des fins de surveillance du rendement.

2009-2010, 99 des 159 (62 %) demandes présentées au FAEP ont reçu des subventions et des contributions.

Un sondage interne de Pêches et Océans Canada auprès des bénéficiaires du FAEP réalisé en 2010 montre la portée dans laquelle le programme appuie la mise en œuvre des mesures de rétablissement¹⁰¹. Plus de 90 collectivités autochtones ont pris part à la réalisation de projets bénéfiques pour plus de 270 espèces inscrites à l'annexe de la LEP ou désignées par le COSEPAC, comme le bison des plaines, le caribou des bois, l'aristide à rameaux basilaires et la tortue de Blanding. En outre, selon des données initiales tirées de ce sondage, les Autochtones sont davantage sensibilisés aux espèces en péril en raison du FAEP. Les répondants ont déclaré que le programme joue un rôle essentiel pour augmenter la sensibilisation à l'égard des espèces en péril. Selon tous les répondants au sondage, le FAEP a aidé à répondre aux besoins de la collectivité ou de l'organisation en ce qui a trait à la protection et au rétablissement des espèces en péril. En outre, la plupart des répondants croient que les projets financés par le FAEP ont une incidence sur leur capacité de mettre en œuvre la LEP.

Les données probantes tirées des entrevues vont, en général, de pair avec les données probantes présentées ci-dessus. Selon la plupart des répondants du programme et externes, les intervenants ou les groupes autochtones ont mis en œuvre des mesures prioritaires financées à l'aide de subventions et de contributions.

Dans l'ensemble, les données probantes suggèrent que les trois programmes de financement ont permis de mobiliser les intervenants, les partenaires et les peuples autochtones afin qu'ils mettent en œuvre des mesures de rétablissement prioritaires. Cependant, en raison du nombre généralement faible de programmes de rétablissement, la mise en œuvre généralisée des mesures prioritaires à l'échelle du cycle de conservation de la LEP appelle encore à l'amélioration.

4.b.3 Obligations juridiques en lien avec l'évaluation et la protection

Comme on l'a déjà mentionné, l'habitat essentiel doit être défini dans les programmes de rétablissement. Lorsque les données existantes ne sont pas adéquates, le programme de rétablissement ou le plan d'action doit décrire brièvement un calendrier d'études pour déterminer l'habitat essentiel. Une fois qu'il est défini, l'habitat essentiel doit être protégé sur les terres domaniales, à l'aide de dispositions ou de mesures en vertu de la LEP ou d'une autre loi fédérale¹⁰².

¹⁰¹ Puisque plusieurs projets du FAEP portent sur les espèces terrestres et aquatiques, le sondage contient de l'information sur les deux.

¹⁰² Sur les terres provinciales, l'habitat doit être protégé par les lois de la province ou du territoire. Sinon, on peut avoir recours au pouvoir d'intervention prévu par la LEP.

Les rapports annuels de la LEP de 2006 à 2010 illustrent des exemples de travaux réalisés par les ministères compétents afin de déterminer et de définir l'habitat essentiel, et d'adopter des mesures pour le protéger. Cependant, dans l'ensemble, les données systématiques sur le rendement en lien avec l'habitat essentiel ne sont pas uniformes. Il n'existe aucune base de données accessible pour évaluer, de façon générale, la portée du travail réalisé dans ces domaines¹⁰³. C'est pourquoi on n'est pas en mesure de faire entièrement état du nombre de programmes de rétablissement qui définissent l'habitat essentiel, ni l'avancement des travaux menant à réaliser les études en vue d'obtenir ce résultat.

Comme on l'a noté précédemment, les tribunaux fédéraux ont rendu plusieurs décisions concernant la détermination ou la protection de l'habitat essentiel. Une de ces causes a été abandonnée. Dans trois autres causes, le jugement rendu était en faveur du requérant, à l'effet que le gouvernement fédéral n'avait pas défini ni protégé adéquatement l'habitat essentiel.

À côté de ces actions en justice, des intervenants externes ont indiqué être préoccupés par le besoin que le gouvernement fédéral détermine l'habitat essentiel. Par exemple, un rapport¹⁰⁴ publié en 2009 par une coalition d'ONGE critiquait les mesures fédérales prises pour déterminer l'habitat essentiel, notant que, à ce moment, le gouvernement n'avait défini l'habitat essentiel que pour 21 espèces inscrites. Dans ce rapport, on concluait que le faible taux de détermination de l'habitat essentiel à ce moment représentait un obstacle important au respect des obligations de la Loi.

Selon les données probantes issues d'études de cas, dans certaines situations, il peut être très difficile de déterminer l'habitat essentiel, surtout celui des espèces ayant un habitat naturel vaste ou dispersé sur le plan géographique (p. ex. les oiseaux, les grands ongulés et les espèces aquatiques). Dans le cas du saumon de l'intérieur de la baie de Fundy, on comprend bien l'habitat essentiel en eau douce. Cependant, l'habitat essentiel en milieu marin n'a pas été défini en raison de lacunes importantes sur le plan des données scientifiques existantes. Dans de nombreux cas, il peut être difficile de déterminer l'habitat essentiel des espèces aquatiques, puisque les données biologiques et territoriales requises sont limitées. Si ces données n'existent pas, il est impossible de déterminer l'habitat essentiel. Cependant, dans le programme de rétablissement ou le plan d'action, il faudrait établir un calendrier d'études menant en fin de compte à la détermination de l'habitat essentiel.

Dans l'étude de cas sur le Pluvier siffleur, on a déterminé que le temps requis pour définir l'habitat essentiel posait problème, en raison du fait que plusieurs gouvernements sont

¹⁰³ L'équipe de l'évaluation n'a pas étudié de programmes de rétablissement pour déterminer si les ministères compétents avaient respecté les exigences concernant la détermination et la protection de l'habitat essentiel.

¹⁰⁴ David Suzuki Foundation, Ecojustice Canada, Environmental Defence Fund et Nature Canada. Avril 2009. *Canada's Species at Risk Act: Implementation at a Snail's Pace*.
www.naturecanada.ca/endangered_atrisk_saraRC2009.asp

concernés, ce qui exige énormément de collaboration et de coordination. Dans l'étude de cas, les personnes interrogées ont aussi signalé l'absence d'une politique claire sur la manière de dédommager les propriétaires fonciers privés qui protègent l'habitat essentiel.

Le manque d'orientation et de politiques claires qui permettent la détermination de l'habitat essentiel est le principal secteur dans lequel les ministères compétents éprouvent des problèmes quant au respect de leurs obligations juridiques. Cela suggère que les ministères compétents devraient porter une plus grande attention à ce point clé.

4.2.2 Efficacité et économie

Cette section étudie l'efficacité et l'économie des programmes et activités visant à mettre en œuvre la LEP.

Enjeu de l'évaluation : Rendement – Efficacité et économie

- **Conclusions générales :** Les ministères compétents n'ont pas fait état des dépenses d'une manière comparable, restreignant l'analyse quantitative complète de l'efficacité et de l'économie. Toutefois, les données probantes existantes soulignent plusieurs problèmes clés touchant la mesure dans laquelle les ministères compétents font preuve d'efficacité et d'économie en ce qui a trait à la mise en œuvre de la Loi. Les ministères n'ont pas dépensé les sommes allouées. Parmi les raisons citées, il y a le fait qu'ils n'ont pas franchi toutes les étapes du cycle de conservation requis pour assurer l'exécution de la LEP, et que la dotation de postes vacants tarde. En revanche, certains sont préoccupés par le fait que les ressources pourraient ne pas être suffisantes pour mettre en œuvre la LEP une fois qu'ils ont franchi toutes les étapes du cycle de conservation et que les délais prescrits pour les nouveaux résultats (p. ex. les rapports sur la mise en œuvre de programmes de rétablissement cinq ans après leur publication sur le Registre) entrent en vigueur. À cette étape-ci, il est difficile de rapprocher ces deux enjeux. Parmi les autres enjeux internes touchant la gestion du programme qui contribuent aux coûts de mise en œuvre de la Loi, mentionnons la charge de travail et le coût des études pour les espèces dont l'aire de répartition est vaste. Parmi les enjeux externes à la gestion du programme, on compte les exigences de la Loi en matière de consultation, les problèmes juridiques et le respect des délais prescrits. On a aussi souligné le fait que le processus décisionnel et la clarté des rôles et des responsabilités, autant des trois ministères compétents que du gouvernement fédéral et des autres parties prenant part à la mise en œuvre de la LEP (p. ex. les Premières Nations) sont préoccupants. Le recours à une approche écosystémique ou à une approche axée sur plusieurs espèces à certaines étapes du cycle de conservation pourrait être une méthode possible pour rendre la mise en œuvre de la Loi plus efficace.

Question d'évaluation
5. Les programmes et activités de la LEP sont-ils mis en œuvre d'une manière économique et efficace?

Selon une politique du Conseil du Trésor, un programme s'avère **économique** dans la mesure où le coût des ressources utilisées se rapproche du montant minimum nécessaire pour réaliser les résultats attendus. Un programme est efficace dans la mesure où un niveau supérieur d'extrants est produit avec le même niveau d'intrants, ou un niveau inférieur d'intrants est utilisé pour produire le même niveau d'extrants. La quantité ou la qualité des niveaux d'intrants et d'extrants, ou les deux, pourraient augmenter ou diminuer¹⁰⁵. Pour faire preuve d'économie et d'efficacité, il faut évaluer l'acquisition et l'utilisation des ressources en relation avec la production des extrants à l'appui des résultats. Même si l'économie et l'efficacité sont des concepts distincts, ils sont étroitement liés et complémentaires en ce qui a trait à leur objectif et sont traités ensemble dans cette section.

Dans le cas des programmes et des activités à l'appui de la LEP, par intrants, on entend l'ensemble des budgets et du personnel (voir la section 2.7 sur les ressources de programme). On discute des extrants et des résultats dans le modèle logique du programme. Ces éléments peuvent être alignés avec les cinq étapes du cycle de conservation de la LEP.

Les tableaux 10a, b et c comportent les données financières que chaque ministère compétent a fournies. Pour faire une évaluation horizontale détaillée du niveau d'extrants produits pour les intrants, il faudrait disposer des dépenses et des ETP pour chaque étape du cycle de conservation pour les trois ministères compétents. Cependant, les ministères compétents ont recours à différents outils de suivi financier pour répondre aux besoins particuliers de chacun en matière d'information. Il n'existe aucune donnée financière comparable afin d'évaluer comment, dans l'ensemble, les fonds de programme sont attribués aux différentes étapes du cycle de conservation de la LEP. En outre, durant l'évaluation, la méthode de codification qu'utilisent les ministères pour chaque poste de dépenses n'était pas claire, ce qui restreint la possibilité de faire des comparaisons entre les ministères. C'est pourquoi l'information que renferment les trois tableaux suivants propose un aperçu des dépenses ministérielles pour chaque poste budgétaire. Cependant, en ce moment, il est impossible de réaliser une analyse quantitative de l'économie et de l'efficacité.

¹⁰⁵ Conseil du Trésor, *Politique sur l'évaluation*, 2009.

Tableau 10a – Dépenses d'Environnement Canada en lien avec la LEP (de 2007-2008 à 2009-2010)

	Dépenses	%	ETP*	%
Évaluation	11,6 \$	8,9 %	17,0	10,7 %
Inscription	3,3 \$	2,5 %	5,5	3,5 %
Planification du rétablissement	18,8 \$	14,4 %	37,0	23,3 %
Mise en œuvre	60,8 \$	46,6 %	32,6	20,6 %
Surveillance	8,0 \$	6,1 %	15,1	9,5 %
Gestion de programme	19,9 \$	15,3 %	36,8	23,2 %
Promotion de la conformité et Application de la loi	7,5 \$	5,7 %	14,7	9,2 %
Autres activités	0,4 \$	0,3 %	0,0	0,0 %
Total	130,3 \$	100,0 %	158,7	100,0 %

Remarque : Chiffres en millions de dollars, sauf les ETP. Les chiffres pour les ETP représentent la moyenne des ETP pendant 3 ans.

Tableau 10b – Dépenses de Pêches et Océans Canada en lien avec la LEP (de 2007-2008 à 2009-2010)

	Dépenses	%
Activités scientifiques	13,5 \$	33,4 %
Surveillance et Évaluation	5,3 \$	13,2 %
Protection	12,1 \$	29,9 %
Rétablissement	9,5 \$	23,6 %
Total	40,4 \$	100,0 %

Remarque : Chiffres en millions de dollars.

Tableau 10c - Dépenses de Parcs Canada en lien avec la LEP (de 2007-2008 à 2009-2010)

	Dépenses	%
Évaluation	1,2 \$	4 %
Planification du rétablissement	0,6 \$	2 %
Promotion de la conformité et Application de la loi	0 \$	0 %
Mise en œuvre	21,8 \$	80 %
Surveillance et Évaluation	0 \$	0 %
Élaboration/gestion de programme	2,4 \$	9 %
Services juridiques	0,4 \$	2 %
Éducation et mobilisation du public	0,6 \$	2 %
Soutien autochtone	0,4 \$	1 %
TOTAL	27,3 \$	100 %

Remarque : Chiffres en millions de dollars. Les dépenses pour la mise en œuvre touchent principalement les activités sur le terrain, et comprennent quelques dépenses pour terminer la planification du rétablissement, même si la partie exacte est inconnue.

Tandis qu'il existe peu de données sur l'évaluation quantitative détaillée, il y a tout de même des données probantes permettant de faire des observations restreintes concernant la suffisance des intrants (budgets) et les décisions de gestion quant à l'orientation de ces intrants et à la production des extrants. On dispose aussi de données probantes concernant l'incidence éventuelle du coût des programmes sur les contraintes internes et externes de la gestion de programme, la structure de gouvernance et la clarté des rôles et responsabilités. Enfin, l'évaluation étudie des données probantes sur le recours à une approche écosystémique ou

axée sur plusieurs espèces comme autre méthode pour obtenir des résultats. L'analyse de l'efficacité et de l'économie se fonde, en grande partie, sur des données qualitatives tirées des entrevues et des études de cas. Dans plusieurs cas, elle est de nature anecdotique.

Dépenses

Le niveau de financement des ministères compétents a été plutôt stable. Cependant, le SCT a signalé que des fonds n'ont pas été utilisés au cours des cinq dernières années. Le tableau 11 propose un aperçu des dépenses prévues et réelles des programmes sur les espèces en péril. De 2007 à 2011, une somme d'environ 45 millions de dollars visant à mettre en œuvre la LEP n'a pas été utilisée.

Tableau 11 : Dépenses planifiées et réelles du programme sur les espèces en péril (de 2007 à 2011) (en millions de dollars)

	<i>Environnement Canada</i>			<i>Pêches et Océans Canada</i>			<i>Agence Parcs Canada</i>		
	<i>Prévues</i>	<i>Réelles</i>	<i>Écart</i>	<i>Prévues</i>	<i>Réelles</i>	<i>Écart</i>	<i>Prévues</i>	<i>Réelles</i>	<i>Écart</i>
<i>2007-2009</i>	59,9	47,8	-12,1	26	17,6	-8,4	14,1	11,6	-2,5
<i>2008-2009</i>	50,9	46,5	-4,4	24,8	24,2	-0,6	14,1	9,3	-4,8
<i>2009-2010</i>	59,9	47,7	-12,2	26	21,8	-4,2	14,1	18,4	4,3
<i>Totaux</i>	170,7	142	-28,7	76,8	63,6	-13,2	42,3	39,3	-3

Remarque : Base de données des initiatives horizontales du SCT

Plusieurs raisons expliquent la non-utilisation des fonds. Selon la majorité des gestionnaires principaux, dans l'ensemble, les délais relatifs à la mise en œuvre de toutes les composantes du cycle de conservation de la LEP ont eu une incidence sur la dépense des montants alloués. Par exemple, les coûts éventuels associés à la mise en œuvre d'un grand nombre de plans d'action n'ont pas encore été engagés par les ministères compétents. C'est un domaine qui pourrait être particulièrement exigeant en ressources.

Parmi les autres raisons mentionnées pour justifier la non-utilisation, il y a les enjeux relatifs aux ETP. Selon le site Web du SCT, Environnement Canada a expliqué qu'un problème de dotation des postes vacants a entraîné la non-utilisation des fonds en 2009-2010 (cette explication a aussi servi au cours des années antérieures). Des employés d'Environnement Canada interrogés ont mentionné que les retards dans la dotation de postes ont pu avoir un effet sur le rythme de la mise en œuvre de la LEP. Toutefois, ces données ne semblent pas aller de pair avec le niveau d'ETP affectés aux programmes et activités en vertu de la LEP, comme on peut le lire au tableau 12. De 2007 à 2010, le nombre d'ETP a augmenté de manière stable dans tous les ministères compétents.

Tableau 12 : ETP – LEP (de 2007 à 2010)

	Environnement Canada	Pêches et Océans Canada	Agence Parcs Canada	Total
2007-2008	150	104	30	284
2008-2009	151	130	33	314
2009-2010	175	144	35	354
Moyenne	159	126	33	318

Source : Gestion des programmes d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de l'Agence Parcs Canada.

Selon des données, la gestion de programme dans les ministères compétents a fait preuve d'une certaine souplesse pour affecter les fonds ou, dans le cas de Parcs Canada reporter des fonds à d'autres secteurs et réaliser des activités à l'appui des objectifs généraux de la LEP. Par exemple, Environnement Canada a affecté une partie de ses fonds de la LEP afin d'appuyer des activités du programme de la faune complémentaires, y compris les aires protégées et les programmes d'oiseaux migrateurs. Au sein de Pêches et Océans Canada, on a expliqué l'écart en 2009-2010 par la réaffectation temporaire des ressources à d'autres priorités du Ministère associées à la protection de la biodiversité¹⁰⁶. Au sein de Parcs Canada, les fonds reportés de 2008-2009 ont été affectés à des initiatives sur le terrain (activités de rétablissement et remise en état) dans les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux touchant les espèces en péril importantes. Ils ont aussi servi à terminer les programmes de rétablissement dans les délais prescrits.

Degré de suffisance des ressources

Les données existantes ne permettent pas, à cette étape-ci, de rapprocher le niveau apparent de ressources disponibles avec les déclarations à l'effet que les ressources affectées à la LEP sont inadéquates. Cependant, dans une certaine mesure, cette différence peut être associée au fait que les intervenants considèrent que le degré de suffisance des ressources est un problème éventuel qui aura une incidence sur la mise en œuvre au cours des prochaines années, au lieu de faire état de l'utilisation des ressources actuelles. Les perspectives des personnes interrogées des ministères compétents en ce qui a trait à la suffisance des ressources sont, dans l'ensemble, uniformes. La plupart des personnes interrogées d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada ont exprimé des préoccupations concernant la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral a respecté et pourra respecter ses obligations en vertu de la LEP à l'aide des ressources actuelles. De manière générale, les données probantes montrent que certains se demandent si les ressources seront suffisantes, au cours des

¹⁰⁶ Les chiffres publiés pour Pêches et Océans Canada pourraient surestimer la non-utilisation des fonds, alors que des problèmes de codification dans les bureaux régionaux ont entraîné la mauvaise identification des fonds utilisés à l'appui de la LEP.

prochaines années, tandis que la LEP est pleinement mise en œuvre (p. ex. les plans d'action sont mis en œuvre, des rapports sur les programmes de rétablissement sont produits).

En outre, les données issues d'études de cas font état de préoccupations concernant les ressources affectées pour mettre en œuvre la LEP. Par exemple, l'étude de cas sur le saumon de l'intérieur de la baie de Fundy mentionne des préoccupations de la gestion de programme, selon laquelle les ressources financières et humaines ne sont pas suffisantes pour déterminer l'habitat essentiel. De plus, en raison d'un financement réduit et de délais sur le plan de la répartition des fonds aux bénéficiaires, les ressources disponibles par l'entremise du FIR et du PIH ne suffisent pas pour mettre en œuvre les mesures clés (p. ex. le maintien de bassins de gènes) qui sont essentielles pour le rétablissement.

Des intervenants externes ont noté le besoin d'avoir des ressources additionnelles pour s'attaquer au volume de programmes de rétablissement et de plans d'action non encore produits. Par exemple, dans une présentation au Comité permanent, dans le cadre de l'examen parlementaire de la LEP, le Comité consultatif sur les espèces en péril (CCEP) a exhorté le Parlement à « consacrer des ressources financières et humaines suffisantes pour éliminer le plus rapidement possible l'arriéré de programmes de rétablissement inachevés »¹⁰⁷.

Facteurs contribuant aux coûts de la mise en œuvre du programme

Les données de l'évaluation mettent en lumière les huit facteurs suivants qui ont contribué au niveau de ressources requises pour mettre en œuvre la Loi : la charge de travail associée à la mise en œuvre, le respect des exigences en matière de consultation, le coût des études sur les grandes espèces à vaste aire de répartition, la gestion des problèmes juridiques, le respect des délais prescrits et des exigences en matière de déclaration, la capacité des partenaires provinciaux, les espèces capturées à des fins commerciales, et l'absence de politiques pour orienter les différentes activités (p. ex. des règlements concernant le dédommagement).

La charge de travail associée à la mise en œuvre de la Loi augmente, tandis que des espèces sont ajoutées à la liste, car une fois que des espèces sont inscrites, il faut respecter des délais et des exigences de déclaration permanentes¹⁰⁸. En outre, même si les évaluations du COSEPAC renferment de l'information sur les espèces, cette information peut être incomplète. Les ministères doivent donc quand même recueillir des données additionnelles afin de prendre les mesures de rétablissement nécessaires. Dès 2008, les ministères compétents faisaient état de la charge de travail associée à un nombre grandissant d'espèces considérées en péril, tandis que « l'élaboration et la mise en œuvre d'un nombre croissant de stratégies et de plans et, par la suite, l'application des interdictions et des règlements en vertu de la Loi, la surveillance et l'évaluation de la conformité et du rétablissement des espèces, ainsi que les

¹⁰⁷ CCEP. Présentation sur la *Loi sur les espèces en péril* à l'intention du Comité permanent de l'environnement et du développement durable, printemps 2009, p. 6.

¹⁰⁸ Programme sur les espèces en péril, RMAF/RBAF, 2008, p. 38.

rapports sur ceux-ci, exerceront des pressions sur le programme »¹⁰⁹. Certains facteurs, comme la complexité des processus de planification du rétablissement, l'emplacement et la répartition des espèces, les menaces associées, et le nombre et la diversité des intervenants intéressés, mènent à une grande variabilité sur le plan des coûts des analyses socioéconomiques et des consultations sur différentes espèces. Par exemple, il peut être beaucoup plus coûteux de collaborer avec des partenaires dans des collectivités nordiques et éloignées que d'assurer la planification du rétablissement dans des collectivités situées plus au sud¹¹⁰.

Comme on l'a déjà noté, la LEP établit des délais précis quant à la mise en œuvre de plusieurs activités clés. Selon les personnes interrogées, dans l'ensemble, le temps et les ressources requis pour faire des consultations et former des partenariats nécessaires à chaque étape de la mise en œuvre ont des répercussions sur la mise en œuvre efficace de la Loi. Selon la plupart des personnes interrogées au sein des ministères compétents, certaines difficultés sont associées au respect de ces délais, notamment en raison des consultations qui doivent être tenues à plusieurs étapes de la mise en œuvre. Par exemple, des consultations publiques élargies peuvent être nécessaires lorsque l'ajout d'une espèce à la liste peut avoir des répercussions sur les peuples autochtones, les pêcheurs sportifs ou commerciaux, ou l'ensemble de la population canadienne. Selon le rapport annuel de 2009, cela a été le cas pour neuf des 29 espèces, y compris huit espèces aquatiques et une espèce terrestre¹¹¹. On a relevé ce point dans l'analyse documentaire :

« ... les coûts des consultations et analyses socio-économiques peuvent varier considérablement selon l'emplacement et la répartition des espèces, les menaces en cause, la complexité des processus de planification du rétablissement ainsi que le nombre et la diversité des intervenants intéressés. Les consultations de gestion dans des collectivités éloignées et nordiques sont particulièrement difficiles et coûteuses.¹¹² »

Les données issues d'études de cas mettent en lumière les répercussions particulières en lien avec le respect des exigences de la Loi en matière de consultation. Par exemple, le fait de consulter les collectivités locales, dont plusieurs sont éloignées, ainsi que les conseils de gestion de la faune avant de prendre une décision, augmente fortement le coût de l'inscription d'espèces et le temps requis pour respecter les délais de la LEP. Dans la même étude de cas, on a aussi observé que la coordination des efforts en matière de consultation s'avère particulièrement difficile, car les consultations doivent respecter les calendriers culturels et saisonniers. En outre, les consultations en vertu de la LEP sont davantage complexes lorsque les espèces inscrites se trouvent dans plusieurs territoires, lorsque l'écosystème des espèces est inconnu ou lorsque l'habitat essentiel de plusieurs espèces se trouve à un même endroit.

¹⁰⁹ Programme sur les espèces en péril, RMAF/RBAF, 2008, p. 38.

¹¹⁰ Programme sur les espèces en péril, RMAF/RBAF, 2008, p. 38.

¹¹¹ Rapport annuel de 2009, p. 6.

¹¹² CGRR-CVAR, p. 38.

On a également cité le coût des études sur les grandes espèces à vaste aire de répartition comme facteur contribuant au coût de la mise en œuvre. Comme on l'a déjà noté dans le rapport, les espèces aquatiques inscrites en vertu de la LEP représentent un défi important quant aux données scientifiques requises pour déterminer et protéger leur habitat essentiel, car elles ne se trouvent pas nécessairement dans des aires bien définies. Leur habitat a plutôt tendance à être multidimensionnel et se trouver dans une vaste aire géographique (p. ex. un océan). La réalisation d'études s'avère donc exigeante en ressources. Les résultats sont très incertains. En outre, en raison du besoin en connaissances et en équipement spécialisés (p. ex. navire océanographique), le coût de la réalisation d'études en milieu maritime est, habituellement, très élevé.

L'étude de cas sur l'établissement des priorités propose un exemple de la manière dont les études réalisées en vertu de la LEP peuvent être plus rentables. Par exemple, la région du Pacifique de Pêches et Océans Canada a recours à des technologies acoustiques à coût relativement bas pour surveiller les baleines noires du Pacifique Nord. Cette approche est une solution plutôt peu coûteuse par rapport aux relevés effectués à bord de navires (20 000 \$ par jour).

Presque tous les cadres supérieurs d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada ont exprimé des préoccupations quant au fait qu'une partie des ressources qui devaient servir à mettre en œuvre la LEP a plutôt servi à réagir aux problèmes juridiques. Tandis que les tribunaux continuent de prendre des décisions, les ministères compétents peuvent aussi avoir besoin de ressources additionnelles pour se conformer à la LEP. Cependant, dans le CGRR-CVAR de 2008, on a noté que les ministères compétents cherchaient à élaborer des politiques et des lignes directrices nationales pour tenter de gérer les risques liés aux enjeux juridiques de la LEP¹¹³. Même si on trouve sur le registre public l'ébauche de politiques de la LEP (2009), qui contiennent du texte spécifique visant à préciser la définition de l'habitat essentiel et d'établir les attentes quant à la détermination de celui-ci à l'étape de la planification du rétablissement, ces politiques ne sont pas finalisées¹¹⁴.

Comme on l'a mentionné précédemment, la LEP établit des délais précis quant à la mise en œuvre de plusieurs activités clés. Les ministères compétents continuent de tenter de respecter les délais prescrits quant à l'élaboration de programmes de rétablissement et de plans de gestion. En juin 2003, lors de la proclamation de la LEP, l'annexe 1 comportait 233 espèces¹¹⁵. Même si on prévoyait des délais légèrement plus longs pour terminer les documents sur les espèces inscrites le 5 juin 2003¹¹⁶, l'ajout d'espèces, tous les ans depuis 2003, à l'annexe 1 a fait en sorte qu'un nombre croissant de documents de planification du rétablissement ne sont

¹¹³ CGRR de 2008, p. 39.

¹¹⁴ On trouve des exemples de politiques, à www.sararegistry.gc.ca.

¹¹⁵ Rapport annuel de 2009, p. 10.

¹¹⁶ Rapport annuel de 2009, p. 16.

toujours pas produits¹¹⁷. En outre, certains sont préoccupés par le fait que des délais prescrits pour de nouvelles exigences (p. ex. production d'un rapport sur la mise en œuvre de programmes de rétablissement cinq ans après leur publication sur le registre) entreront en vigueur. Cela exercera des pressions additionnelles sur les ressources actuelles.

Ce n'est pas seulement à l'échelle du gouvernement fédéral qu'on a noté des défis sur le plan des ressources. Les répondants ont aussi soulevé des questions quant à savoir si les ressources des provinces suffisent pour respecter les délais imposés par la Loi. Certaines personnes interrogées clés ont souligné l'importance de la participation des provinces, des gouvernements municipaux et des propriétaires fonciers. Plusieurs espèces terrestres se trouvent sur des terres autres que domaniales et la responsabilité de ces espèces est partagée.

En outre, on a souligné que les espèces récoltées à des fins commerciales représentent un défi éventuel à la mise en œuvre efficace. Selon les résultats issus d'études de cas, la nature binaire de la Loi (c.-à-d. inscription ou non d'une espèce) ne permet pas d'aborder le besoin ou le désir de protéger des espèces dont l'inscription est problématique pour des raisons économiques ou sociales. Selon les répondants, parmi les principaux facteurs assurant la protection d'espèces récoltées à des fins commerciales, il y a le fait de trouver une position mitoyenne raisonnable, reconnaissant l'importance culturelle ou économique de ces espèces sans toutefois les priver des protections dont elles bénéficieraient si elles étaient inscrites à la LEP. Cela s'est avéré particulièrement vrai pour Pêches et Océans Canada dans la période couverte par la présente évaluation, mais aussi pour les autres ministères compétents lorsque des collectivités particulières, comme les collectivités autochtones, sont touchées.

Durant la collecte de données aux fins d'études de cas, on a noté des façons de résoudre ce dilemme. Par exemple, on peut déterminer un mécanisme selon lequel on tolère un certain degré de dommages à l'espèce. Autrement dit, parmi les solutions possibles, il y aurait le fait de trouver un moyen, dans le cadre de la LEP, de veiller à ce que l'espèce puisse être gérée de manière à assurer le rétablissement en totalité de la population, sans que chaque individu soit pleinement protégé en vertu de la LEP. Dans le cadre de l'étude de cas sur les espèces récoltées à des fins commerciales, on a suggéré la création d'une catégorie spéciale pour l'ajout d'espèces d'intérêt commercial, car c'est un moyen d'atteindre cet objectif. Parmi les autres options recommandées, il y a le fait de permettre certaines prises accessoires d'espèces inscrites par l'entremise de permis. L'octroi de permis est un mécanisme servant à fournir des exemptions aux interdictions de la LEP pour des espèces inscrites, à condition que cette exemption ne nuise pas à la survie et au rétablissement des espèces. À la fin de la période visée par l'évaluation, Pêches et Océans Canada se penchait sur des lignes directrices visant l'octroi de permis à cette fin.

¹¹⁷ Par exemple, 112 espèces ont été ajoutées à la liste initiale en 2005, 44 espèces en 2006, 36 espèces en 2007 et 22 espèces en 2009 (aucune espèce n'a été ajoutée ni supprimée de l'annexe 1 en 2008).

Certains intervenants externes ont exprimé quelques préoccupations selon lesquelles il manque des renseignements clairs sur le dédommagement et les coûts liés au respect de la LEP pour les parties n'appartenant pas au gouvernement fédéral. Par exemple, dans sa présentation au Comité permanent de l'environnement et du développement durable dans le cadre de l'examen parlementaire, le CCEP a souligné que l'absence de règlements sur la compensation est un obstacle à la participation des partenaires externes, comme l'industrie et les propriétaires fonciers. À cette étape-ci, on ne connaît pas l'incidence des règlements sur le dédommagement sur l'affectation des ressources relatives à la LEP.

Gouvernance et clarté des rôles et des responsabilités

Dans cette section, on étudie les données probantes concernant la gouvernance et la clarté des rôles et des responsabilités, car l'inefficacité dans ces domaines peut diminuer la capacité du programme à atteindre ses objectifs, et accroître le nombre de ressources servant à mettre en œuvre la Loi.

Les répondants des ministères compétents ont exprimé des préoccupations quant à l'efficacité de la structure de gouvernance actuelle. Selon la plupart des répondants, la structure de gouvernance actuelle n'est pas efficace. Ils notent qu'il y a trop d'échelons de comités et que les décisions sont prises trop lentement. Parmi les raisons de l'inefficacité perçue par les répondants, il y a le dédoublement et la confusion que causent l'absence d'accords bilatéraux intergouvernementaux, ainsi que les ressources internes requises pour faire face aux examens juridiques, entraînant ainsi des retards sur le plan de l'établissement d'une structure de gouvernance efficace.

Cependant, une majorité des répondants ayant exprimé des préoccupations à propos de la structure de gouvernance notent qu'au cours des dernières années, d'importantes améliorations y ont été apportées, surtout depuis l'évaluation formative en 2006. Parmi les exemples de gouvernance améliorée, les personnes interrogées ont noté la réorganisation de la prestation du programme et de la gouvernance au sein de Pêches et Océans Canada, et la formation de relations avec des intervenants par les trois ministères compétents.

Parmi les autres exemples de travaux réalisés pour améliorer la gouvernance, notons le Cadre national pour la conservation des espèces en péril convenu par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en juin 2007. Ce Cadre a pour objet de fournir un ensemble de principes, d'objectifs et d'approches générales communs quant à la conservation des espèces en péril en vue d'orienter les programmes et politiques fédéraux, provinciaux et territoriaux relatifs aux espèces en péril. Les objectifs spécifiques du Cadre sont les suivants :

- faciliter la coordination et la collaboration entre les différents gouvernements responsables des espèces en péril;
- favoriser une uniformité accrue à l'échelle nationale en ce qui a trait aux politiques et aux procédures de ces différents gouvernements;

- fournir un contexte et un fondement communs aux fins des accords bilatéraux conclus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux¹¹⁸.

Il n'est pas clair dans quelle mesure ces processus ont vraiment permis d'améliorer la gouvernance car, dans l'ensemble, ce sont des processus qui sont récemment entrés en vigueur. Cependant, même si les défis demeurent, les données probantes suggèrent que les ministères compétents reconnaissent le besoin d'améliorer le modèle de gouvernance actuel. D'ailleurs, ils mettent en œuvre des pratiques pour y parvenir.

Les données probantes de l'évaluation soulignent plusieurs préoccupations permanentes quant à la clarté des rôles et des responsabilités en lien avec la mise en œuvre de la LEP, dont le chevauchement et le dédoublement entre les trois ministères compétents, le besoin d'adopter des lignes directrices stratégiques améliorées dans des domaines comme l'habitat essentiel, et le besoin d'accroître la clarté des interactions avec les peuples autochtones.

Selon les données probantes issues d'études de cas, certains sont préoccupés par la clarté des rôles. Des répondants ont exprimé des préoccupations selon lesquelles on ne présente pas suffisamment d'information aux Premières Nations sur la distinction entre les différents rôles des gouvernements fédéral et provinciaux mettant en application la LEP. Lors des consultations auprès des Premières Nations, certains peuvent considérer ces consultations comme l'occasion de faire part de préoccupations pour lesquelles il n'existe aucune autre solution pour les Premières Nations. Par exemple, on peut faire état d'enjeux (p. ex. l'exploitation minière, les revendications territoriales, les quotas de chasse) qui vont au-delà de la compétence du ministère compétent chargé des consultations.

Parmi les enjeux en lien avec la clarté des rôles les plus fréquemment mentionnés par les répondants d'Environnement Canada et de Pêches et Océans Canada, on compte le chevauchement et le dédoublement. Selon les répondants d'Environnement Canada en particulier, le chevauchement se produit durant les consultations tenues séparément par les provinces et le gouvernement fédéral. Cette situation pourrait entraîner de la confusion au sein des deux ordres du gouvernement, ainsi que chez les groupes d'intervenants (p. ex. l'industrie, les ONGE) ou les collectivités autochtones. D'autre part, les répondants de Pêches et Océans Canada étaient plus portés à mentionner le risque de dédoublement avec les deux autres partenaires fédéraux. Cependant, cette situation n'était pas toujours considérée comme étant négative mais plutôt comme pouvant offrir une complémentarité si cela est fait correctement. Par exemple, on note que, dans le cadre de la planification de la protection des espèces marines dans les parcs nationaux, il y aurait probablement un chevauchement entre Pêches et Océans Canada et Parcs Canada (les deux organisations peuvent se pencher séparément sur la question), mais ce chevauchement était considéré comme complémentaire car l'habitat marin

¹¹⁸ Rapport annuel de la LEP, 2009, p. 31.

s'étend dans une aire de grande envergure. Cependant, selon les répondants de Pêches et Océans Canada, il existe des cas de dédoublement touchant Pêches et Océans Canada et Environnement Canada, surtout quant à la gestion des programmes de financement. Par exemple, les deux ministères peuvent examiner la même demande du PIH, ce qui peut s'avérer inutile.

La plupart des personnes interrogées de Parcs Canada ont aussi exprimé des préoccupations quant à la clarté des rôles et des responsabilités. En général, les préoccupations visaient le manque de clarté entre Parcs Canada et Environnement Canada. Parmi les exemples de cette situation, il y a le fait que Parcs Canada peut être responsable d'une espèce dans un parc qui relève de l'Agence, mais que les négociations avec un propriétaire foncier relèvent d'Environnement Canada. Cela peut causer une certaine confusion lorsqu'il y a mauvaise coordination entre les deux partenaires fédéraux et le propriétaire foncier.

Parmi les raisons expliquant le manque de clarté, il y a les retards associés à la finalisation des politiques et des lignes directrices précisant les rôles et responsabilités de tous les partenaires prenant part à la mise en œuvre de la LEP. Dans sa présentation au Comité permanent de l'environnement et du développement durable, le CCEP a souligné que sa « frustration perdure parce qu'il faut trop de temps pour parachever et mettre en vigueur les politiques et les lignes directrices opérationnelles clés qui sont essentielles à la mise en œuvre efficace de la Loi ». En outre, le CCEP a déclaré qu'il faut préciser les définitions des termes suivants : « habitat essentiel », « résidence », « rétablissement », « protection efficace », ainsi que les termes connexes comme « survie », « dommages » et « détruire ». Dans le même ordre d'idées, la deuxième table ronde des ministres sur les espèces en péril (2008) a conclu qu'Environnement Canada devrait publier des lignes directrices stratégiques claires sur la manière d'appliquer uniformément les définitions de l'habitat et de l'habitat essentiel, et prendre des mesures pour réduire tout chevauchement entre la LEP et les lois provinciales/territoriales. Même si les répondants externes n'en ont pas fait mention, la plupart des personnes interrogées des trois ministères compétents ont exprimé des préoccupations quant à l'absence permanente de lignes directrices stratégiques et au manque de clarté.

Autre approche : approche écosystémique ou axée sur plusieurs espèces en vue d'assurer la prestation des programmes et activités relatifs aux espèces en péril

Parmi les principales approches de rechange mentionnées lors des entrevues et des études de cas, ainsi que lors de l'analyse documentaire, on compte l'approche écosystémique et l'approche axée sur plusieurs espèces en vue de la mise en œuvre de la LEP. On établit une distinction entre l'approche écosystémique, qui permet de réaliser des activités en lien avec un groupe d'espèces en péril se trouvant dans un écosystème particulier, et l'approche axée sur plusieurs espèces, qui permet de réaliser des activités en lien avec un groupe d'espèces en péril pouvant se trouver dans un écosystème, une région ou une aire protégée, comme un parc national. La plupart des personnes interrogées, autant au sein du gouvernement fédéral qu'à

l'externe, ont suggéré que la planification du rétablissement axé sur plusieurs espèces s'avère nécessaire pour progresser efficacement et économiquement à cette étape du cycle. En outre, dans un rapport rédigé en vue de l'examen parlementaire quinquennal de la LEP¹¹⁹, on peut lire que le fait d'apprendre à appliquer les approches écosystémique et axée sur plusieurs espèces peut être une étape importante de la voie à suivre. Grâce à ces approches, on peut reconnaître et aborder les chevauchements sur le plan des aires de répartition et des besoins des espèces, ainsi que les problèmes sous-jacents communs des espèces dans un même écosystème.

Il existe plusieurs exemples de la planification du rétablissement rendue possible grâce à une approche écosystémique. Dans le cas de l'écosystème du chêne de Garry sur la côte Ouest, Parcs Canada a créé un document de rétablissement écosystémique portant sur 20 espèces en péril. Des documents de rétablissement d'espèces multiples ont aussi été rédigés pour 11 espèces inscrites à l'annexe de la LEP pour la flore des plaines côtières de l'Atlantique. En outre, Parcs Canada élabore actuellement un plan d'action axé sur plusieurs espèces pour toutes les espèces en péril dans le parc national du Canada des Prairies, qui devrait être dévoilé en 2012. Cette approche pourrait aussi s'avérer bénéfique pour des espèces non ciblées.

L'étude de cas sur la planification du rétablissement illustre d'autres efficacités de l'approche écosystémique. Selon des données probantes, l'approche écosystémique évite, dans la plupart des cas, la tenue de multiples consultations publiques. Cette approche peut aussi être une mesure de prévention efficace. En adoptant une approche écosystémique, on peut inclure des espèces qui sont peut-être en péril aux efforts localisés, notamment en sensibilisant les propriétaires fonciers ou en modifiant des règlements. Cependant, il faut mettre un grand soin dans le choix de ces approches. Selon certaines études universitaires américaines sur les approches axées sur plusieurs espèces, il faut regrouper les espèces d'une manière sensée (p. ex. menaces communes, répartition commune, emplacement et habitat communs et autres). En outre, selon l'étude de cas sur l'habitat essentiel, même si l'approche écosystémique peut être efficace, elle peut être plus longue (p. ex. communication entre de multiples équipes de rétablissement, intervenants) et exigeante en ressources (p. ex. davantage d'études requises pour déterminer l'incidence relative de différentes approches sur toutes les espèces éventuellement touchées) qu'on l'avait prévu au départ. On ne comprend pas encore pleinement les avantages et les coûts de l'approche écosystémique. Cependant, les ministères compétents ont mis en œuvre cette approche dans un petit nombre de cas.

Une minorité de répondants ont commenté les problèmes que pose l'utilisation d'une approche écosystémique pour planifier le rétablissement en fonction des paramètres imposés par la loi existante. Parmi les principaux défis notés par les personnes interrogées, il y a celui associé au processus d'évaluation du COSEPAC, dans le cadre duquel des évaluations distinctes sont

¹¹⁹ Gouvernement du Canada, 2009, *Rapport d'étape sur la Loi sur les espèces en péril (LEP)*, Rédigé pour l'examen parlementaire quinquennal de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP). Accessible à l'adresse suivante : http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/ec/En1-37-2009-fra.pdf

réalisées pour des espèces individuelles. Puisque le délai prescrit pour la planification du rétablissement s'applique dès l'inscription de l'espèce individuelle, les espèces se trouvant dans le même écosystème devraient faire l'objet d'évaluations du COSEPAC en même temps afin que l'on considère qu'il s'agit d'un processus de planification du rétablissement axé sur plusieurs espèces. De cette manière, le même délai de production des documents de rétablissement s'appliquerait à toutes les espèces inscrites.

5.0 MESURE DANS LAQUELLE LES MINISTÈRES ATTEIGNENT LES OBJECTIFS DE LA LOI

Voici les trois objectifs de la LEP : éviter la disparition d'espèces sauvages au Canada ou à l'échelle mondiale, assurer le rétablissement d'espèces sauvages disparues du Canada, en voie de disparition ou menacées en raison de l'activité humaine, et gérer les espèces préoccupantes afin d'éviter qu'elles se retrouvent en voie de disparition ou ne deviennent menacées¹²⁰. On peut considérer ces objectifs comme les résultats à long terme du programme sur les espèces en péril.

Il semble que les ministères compétents ont fait, au départ, des progrès concernant l'atteinte du premier objectif, soit la prévention. Cependant, ils doivent en faire davantage. Les ministères compétents ont offert le soutien technique attendu pour permettre au COSEPAC d'exécuter ses fonctions et de réaliser ses évaluations comme prévu. Des mesures de protection ont été mises en œuvre au moyen de leur inscription (à la fin de 2010, 359 espèces avaient été inscrites comme espèces disparues du Canada, en voie de disparition ou menacées), de règlements, de promotion de la conformité et de l'application de la loi. Les mécanismes de financement associés à la Loi ont appuyé des activités de protection, de promotion de la conformité, d'éducation, d'intendance, et de planification du rétablissement sur les terres domaniales et autres. Cependant, certains sont préoccupés par le fait que les ministères ne déterminent pas adéquatement l'habitat essentiel, comme c'est nécessaire pour éviter la disparition au Canada ou l'extinction. Plus de 140 programmes de rétablissement publiés définissent des objectifs pour atteindre des niveaux de population durable. Cependant, dans l'ensemble, les ministères ne présentent pas les stratégies dans les délais requis par la Loi.

En ce qui a trait à l'objectif de rétablissement, le fait que seulement 26 plans d'action étaient en place lors de l'évaluation suggère qu'actuellement, les ministères ne contribuent pas de manière significative à son atteinte. Même si les ministères compétents, les partenaires et les intervenants ont mis en œuvre certaines mesures d'intendance, on compte peu d'exemples de mise en œuvre de mesures prioritaires avant la publication des plans d'action, comme le note l'évaluation. C'est pourquoi il est probable que le nombre de travaux réalisés à l'étape de la mise en œuvre ne suffisent pas pour avoir un effet mesurable sur le rétablissement. Il faut noter que la surveillance et l'évaluation n'en sont pas à l'étape où elles pourraient permettre d'évaluer les répercussions des mesures prises.

Durant la période visée par l'évaluation, 26 p. 100 des plans de gestion requis, soit l'outil principal de la LEP visant à gérer les espèces préoccupantes, étaient en place. Cela laisse entendre que les ministères compétents font lentement des progrès pour atteindre le troisième objectif de la Loi, c'est-à-dire la gestion des espèces préoccupantes.

¹²⁰ Gouvernement du Canada, 2009, *Rapport d'étape sur la Loi sur les espèces en péril (LEP)*.
www.sararegistry.gc.ca/approach/act/progress_report_f.cfm

Il existe des données probantes montrant que les peuples autochtones prennent part aux trois premières activités du cycle de conservation. Les intervenants prennent part à l'intendance des espèces en péril par le moyen de programmes de financement (p. ex. PIH et FAEP). Cependant, conformément aux résultats de l'évaluation formative¹²¹, la protection et le rétablissement des espèces en péril dépendent, en grande partie, de la collaboration des provinces et des territoires. À la fin de décembre 2010, seulement 4 des 13 accords bilatéraux éventuels avaient été mis en place avec les provinces ou territoires.

On a remarqué qu'une approche écosystémique ou axée sur plusieurs espèces pourrait permettre d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre de la Loi. On ne comprend pas pleinement les avantages et les coûts de ces approches. Cependant, les ministères compétents ont été en mesure de mettre en œuvre une telle approche dans un petit nombre de cas.

En conclusion, les ministères compétents font des progrès pour atteindre le premier objectif de la Loi. Cependant, ils éprouvent des difficultés pour mettre pleinement en œuvre toutes les composantes du cycle de conservation, surtout l'élaboration de plans d'action et la mise en œuvre ultérieure de mesures prioritaires pour assurer le rétablissement de la faune. Le nombre réduit de plans de gestion produits reflète les lents progrès faits en ce qui a trait à la gestion des espèces préoccupantes.

¹²¹ Évaluation formative des programmes et activités à l'appui de la *Loi sur les espèces en péril* (2007).

6.0 RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent ont été préparées à l'intention des sous-ministres adjoints responsables et leurs équivalents dans les trois ministères compétents, soit Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, et l'Agence Parcs Canada.

Recommandation 1 : Mise en œuvre générale de la LEP

Même si les données de l'évaluation illustrent que de nombreux travaux sont réalisés dans des domaines comme l'évaluation, la protection, l'intendance, l'éducation, les consultations et la planification du rétablissement, il continue d'y avoir des retards quant à la présentation des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion conformément aux délais prescrits et aux exigences. En outre, les ressources requises pour combler ce retard ne sont pas clairement définies. Les efforts déployés pour aborder le volume de stratégies et de plans non réalisés soulignent les problèmes que les ministères éprouvent à poursuivre les autres étapes du cycle de conservation. Tout particulièrement, il existe peu de données indiquant la mise en œuvre des mesures prioritaires, de la surveillance et de l'évaluation. À cette étape-ci, on ne sait pas comment les ministères prévoient aller de l'avant pour atteindre les trois objectifs de la Loi.

On recommande aux trois ministères compétents de créer une stratégie claire et pouvant être mise en application, afin de régler le problème actuel des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion non préparés, et de faire avancer le travail dans les domaines du cycle de conservation dans lesquels peu d'activités sont réalisées actuellement, c'est-à-dire la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des mesures prioritaires.

Recommandation 2 : Habitat essentiel

Dans l'évaluation, on souligne que la détermination de l'habitat essentiel est un domaine dans lequel les ministères compétents éprouvent des difficultés, notamment mais non exclusivement en raison des poursuites entamées par les tiers. Parmi les principaux facteurs déterminés lors de l'évaluation, il y avait l'absence de lignes directrices stratégiques claires pour aider à améliorer la détermination et la protection de l'habitat essentiel sur le terrain.

On recommande aux trois ministères compétents de finaliser la politique de la LEP qui porte sur la *détermination* de l'habitat essentiel. Cette politique pourrait être horizontale ou adaptée à chaque ministère. Elle doit être communiquée aux principaux intervenants et aux groupes autochtones.

Recommandation 3 : Mesure et suivi du rendement et rapport sur celui-ci

Les ministères compétents ont été en mesure de fournir des données sur le rendement pour des extrants en lien avec des délais prescrits et des exigences de déclaration claires (p. ex. des programmes de rétablissement, des plans d'action). Selon l'évaluation, les ministères compétents n'ont pas réussi à mesurer les données sur le rendement d'autres indicateurs importants, à en faire le suivi et à en faire état. Parmi les deux principales lacunes sur le plan des données sur le rendement qui ont été observées dans le cadre de cette évaluation, il y a les exigences relatives à la détermination de l'habitat essentiel ou la recommandation d'un calendrier d'études pour déterminer l'habitat essentiel, et le besoin de préciser, dans les programmes de rétablissement, le moment où un plan d'action doit être remis, ainsi que de faire un suivi concernant le respect des délais, afin de veiller à ce que ces plans soient présentés au moment opportun. En outre, même si l'équipe de l'évaluation a constaté que des mesures prioritaires sont mises en œuvre à l'aide des rapports annuels, des données financières et des programmes de financement, elle a aussi remarqué que les ministères ne communiquent pas adéquatement les efforts qu'ils déploient dans ces domaines.

On recommande aux trois ministères compétents de définir comment ils mesureront les principaux indicateurs, soit la détermination de l'habitat essentiel, les délais de préparation des plans d'action et leur présentation, et la mise en œuvre des mesures prioritaires, comment ils en feront le suivi et comment ils en feront état.

Recommandation 4 : Consultations

Tout comme lors de l'évaluation formative, il existe des données probantes concernant les défis permanents associés au respect des exigences de la Loi en matière de consultation. Les consultations sont une composante essentielle de la mise en œuvre de la LEP, en raison du besoin d'assurer la coordination entre les différents ordres de gouvernement, l'industrie, les propriétaires fonciers et les peuples autochtones. Cependant, l'évaluation fait ressortir à présent que la portée des consultations est coûteuse en temps et en argent, surtout en raison du fait qu'il faut tenir des consultations à plusieurs étapes du cycle de conservation. Par exemple, des personnes interrogées ont mentionné être préoccupées par le fait qu'il faut consulter les mêmes groupes aux moments de l'inscription et du rétablissement, ce qui est exigeant en temps et en ressources.

On recommande à chaque ministère compétent de déterminer les domaines clés à améliorer, ainsi que des moyens réalisables pour faire preuve d'efficacité afin de respecter les exigences en matière de consultations générales de la Loi. Parmi ces mesures, on compte le fait de s'inspirer des consultations qui ont déjà lieu à différentes étapes du cycle de conservation. S'il y a lieu, ces améliorations doivent être apportées en coordination avec les autres ministères compétents.

7.0 RÉPONSE DE LA DIRECTION

Recommandation 1 : On recommande aux trois ministères compétents de créer une stratégie claire et pouvant être mise en application, afin de régler le problème actuel des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion non préparés, et de faire avancer le travail dans les domaines du cycle de conservation dans lesquels peu d'activités sont réalisées actuellement, c'est-à-dire la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des mesures prioritaires.

Réponse : La direction est d'accord. Dans le cadre de l'approche renouvelée à l'égard du programme de la LEP, les ministères établiront chacun leurs priorités et mettront l'accent sur la mise en œuvre. Les trois ministères compétents créeront chacun une stratégie qui, d'ici mars 2013, définira des mesures de planification du rétablissement et de mise en œuvre prioritaires, en fonction de celles qui peuvent être réalisées à l'aide des ressources actuelles :

- On mettra l'accent sur les espèces, les menaces et les aires prioritaires, et on poursuivra avec la mise en œuvre et la protection, y compris les mesures de conservation déterminées dans les plans d'action.
- On intégrera des approches écosystémiques ou d'autres approches régionales ou axées sur plusieurs espèces lorsque c'est approprié.
- On encouragera l'intendance par les partenaires.

Cela sera fait d'une manière transparente, à l'aide d'un plan d'affichage conjoint qui sera publié et mis à jour, selon les besoins, sur le registre de la LEP d'ici mars 2013, afin de décrire brièvement les documents sur les espèces et le rétablissement qui seront publiés et feront l'objet de consultation durant un exercice. Malgré l'établissement des priorités, les ministères ne pourront pas, à court terme, rattraper le retard et préparer tous les documents de rétablissement attendus à l'aide des ressources actuelles.

Recommandation 2 : On recommande aux trois ministères compétents de finaliser la politique de la LEP qui porte sur la *détermination* de l'habitat essentiel. Cette politique pourrait être horizontale ou adaptée à chaque ministère. Elle doit être communiquée aux principaux intervenants et aux groupes autochtones.

Réponse : La direction est d'accord. Actuellement, les ministères compétents disposent de la version préliminaire de lignes directrices, et collaboreront pour veiller à l'adoption d'une approche uniforme quant à la détermination de l'habitat essentiel à l'échelle des régions et des ministères. Plus précisément, les ministères :

- continueront de mettre en œuvre des lignes directrices ministérielles internes concernant la détermination de l'habitat essentiel, et les mettront à jour s'il y a lieu;
- finaliseront les politiques et lignes directrices de la LEP concernant la détermination de l'habitat essentiel dans les programmes de rétablissement et les plans d'action, et les communiqueront aux principaux intervenants et groupes autochtones par l'entremise du registre de la LEP d'ici septembre 2013;
- publieront le plan d'affichage conjoint d'ici mars 2013 sur le registre de la LEP. Ainsi, les provinces, les territoires, les groupes autochtones et d'autres intervenants clés pourront consulter l'état et le degré de priorité des documents de rétablissement, et la détermination de l'habitat essentiel qui en découle.

Recommandation 3 : On recommande aux trois ministères compétents de définir comment ils mesureront les principaux indicateurs, soit la détermination de l'habitat essentiel, les délais de préparation des plans d'action et leur présentation, et la mise en œuvre des mesures prioritaires, comment ils en feront le suivi et comment ils en feront état.

Réponse : La direction est d'accord. Dans le cadre des rapports courants du programme (dont les rapports annuels de la LEP et les rapports quinquennaux de mise en œuvre des programmes de rétablissement et des plans d'action et les cadres de mesure du rendement), les ministères feront état de la détermination de l'habitat essentiel, des progrès sur le plan de la planification des mesures, ainsi que des mesures prioritaires.

- Les ministères continueront de faire état du nombre d'espèces pour lesquelles l'habitat essentiel a été déterminé dans les rapports annuels de la LEP. Les rapports annuels sont présentés à l'automne de chaque année. Le rapport de 2011 devrait être présenté à l'automne 2012.
- Les rapports quinquennaux de mise en œuvre des programmes de rétablissement et des plans d'action renfermeront de l'information sur la mise en œuvre des mesures prioritaires, en mettant l'accent sur les mesures prises par le gouvernement fédéral. Les rapports de mise en œuvre seront publiés dans le registre public au moment de leur présentation (cinq ans après l'approbation finale du programme de rétablissement ou du plan d'action). Les ministères ne sont pas en mesure de faire le suivi des mesures visant toutes les espèces relevant des différents partenaires à l'aide des ressources actuelles du programme.

Recommandation 4 : On recommande à chaque ministère compétent de déterminer les domaines clés à améliorer, ainsi que des moyens réalisables pour faire preuve d'efficacité afin de respecter les exigences en matière de consultations générales de la Loi. Parmi ces mesures, on compte le fait de s'inspirer des consultations qui ont déjà lieu à différentes étapes du cycle de conservation. S'il y a lieu, ces améliorations doivent être apportées en coordination avec les autres ministères compétents.

Réponse : La direction est d'accord. Les ministères tenteront de déterminer les principales améliorations à apporter aux consultations et les pratiques exemplaires, y compris des consultations sur de multiples espèces lors d'une seule séance s'il y a lieu, et la formation de partenariats à l'échelle des ministères ou avec les provinces et territoires lorsque c'est possible. Les ministères détermineront aussi la portée de ces améliorations, puisqu'il peut y avoir des compromis visant la tenue de consultations plus complètes et coordonnées et le respect des délais de la LEP quant à l'inscription ou à la planification du rétablissement.

- Parcs Canada continuera d'intégrer les consultations en vertu de la LEP aux processus existants de planification des parcs et de consultations, afin d'éviter tout doublement des efforts et de fournir aux intervenants et aux partenaires un portrait d'ensemble des plans de conservation et d'aménagement des terres au sein des lieux patrimoniaux et des grands écosystèmes des parcs de Parcs Canada.
- Il faut que Pêches et Océans Canada s'assure de tenir des consultations significatives, en raison de l'incidence éventuelle des décisions en lien avec la LEP sur les provinces et territoires, les conseils de gestion de la faune, les organisations autochtones, les intervenants et différentes industries. Pour veiller à ce que les consultations soient les plus efficaces possible, Pêches et Océans Canada utilise un outil d'analyse du degré de consultation approprié pour chaque espèce. Ainsi, le personnel peut adopter une approche uniforme en vue de déterminer le degré et les mécanismes appropriés de consultation, faisant en sorte que le Ministère étudie les pratiques exemplaires s'appliquant à chacune des espèces aquatiques dans le cadre du cycle de la LEP. Cet outil est utilisé depuis environ un an.
- Environnement Canada mettra en œuvre plusieurs mesures pour améliorer les consultations, y compris un nouvel outil de données et de suivi, ainsi que des travaux stratégiques sur la portée et l'envergure des consultations. On tiendra des consultations sur de multiples espèces dans une aire par l'entremise des quatre programmes de rétablissement à axés sur plusieurs espèces et des huit plans d'action axés sur plusieurs espèces d'Environnement Canada. Ces mesures seront élaborées et mises en œuvre d'ici mars 2013.