

LES ESPÈCES ET LES ESPACES EN PÉRIL

5.1 Tour d'horizon et recommandations	209
5.2 Protection et rétablissement des espèces en péril	216
5.3 La conservation des milieux humides.....	226
5.4 La conservation des habitats au moyen de l'intendance.....	237



LES ESPÈCES ET LES ESPACES EN PÉRIL



5.1 Tour d'horizon et recommandations

Les écosystèmes et la qualité de vie sont menacés

5.1.1 Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent compte près de 160 espèces en péril, selon le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (mai 2001). Cela représente plus de 40 p. 100 de toutes les espèces en péril au Canada. La disparition d'espèces est un signe que la santé des écosystèmes se dégrade, ce qui peut se solder par une détérioration de la qualité de vie des Canadiens.

5.1.2 Nombre d'espèces du bassin se trouvent en péril parce que leur habitat a été détruit ou s'est détérioré. Depuis le début de la colonisation, bien des prairies, forêts et milieux humides qui couvraient autrefois cette région ont disparu, et ces habitats sont maintenant fort fragmentés. Le sud de l'Ontario et la vallée du Saint-Laurent ont perdu plus de 70 p. 100 de leurs milieux humides, et même plus de 95 p. 100 dans certaines régions.

5.1.3 Les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs constituent d'importantes ressources biologiques dans le bassin. Les réserves et refuges fournissent des habitats à diverses espèces, dont les espèces en péril. Quatre réserves nationales de faune sont considérées comme des milieux humides importants à l'échelle internationale.

La conservation nécessite des efforts à long terme

5.1.4 Le rétablissement des espèces et des espaces en péril exige une action à long terme soutenue. Quiconque s'est déjà occupé d'un aquarium domestique sait combien de soins méticuleux et d'attention soutenue sont requis pour assurer le maintien de la vie. Les milieux humides constituent à cet égard un bon exemple. Bien qu'ils soient résilients et puissent s'accommoder du changement, ils peuvent être détruits du jour au lendemain et leur rétablissement est une entreprise difficile, coûteuse et de longue haleine. La restauration de Second Marsh à Oshawa a débuté il y a plus de 25 ans et il pourrait s'écouler autant de temps avant que le projet soit terminé.

Le rôle et le mandat du gouvernement fédéral

Protéger et rétablir les espèces en péril

5.1.5 Le mandat actuel du gouvernement fédéral quant aux espèces en péril repose sur diverses lois fédérales, dont la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, la *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans*, la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur les parcs nationaux*. La *Loi sur les océans* fait

également partie du mandat du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux espèces en péril, bien qu'elle ne vise pas les écosystèmes d'eau douce.

5.1.6 En février 2001, le gouvernement fédéral a présenté un projet de loi visant la protection des espèces sauvages en péril au Canada. Ce projet de loi (soit la *Loi sur les espèces en péril*) précise que le gouvernement fédéral serait responsable de la protection et du rétablissement des espèces d'oiseaux migrateurs en péril (qui sont énumérées dans la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*), des espèces aquatiques en péril (mammifères marins et espèces halieutiques) ainsi que des espèces en péril qui vivent sur les terres appartenant à la Couronne. Cela représente environ 60 p. 100 de toutes les espèces menacées ou en voie de disparition que l'on retrouve dans le bassin.

Conserver les habitats et les terres humides

5.1.7 Des dispositions relatives à la conservation des habitats, notamment les milieux humides, figurent dans la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* (établissement des réserves nationales de faune), la *Loi sur les parcs nationaux* (établissement des parcs nationaux), la *Loi sur les pêches* (protection des habitats du poisson), la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Des refuges d'oiseaux migrateurs sont créés en vertu de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*. Dans tous les refuges d'oiseaux migrateurs, c'est le gouvernement fédéral qui régleme les activités de chasse. Il gère aussi les habitats dans les refuges situés sur des terres fédérales, mais pas dans les refuges situés sur des terres privées ou provinciales. Dans bon nombre de ses plans et politiques, le gouvernement fédéral a pris des engagements relativement à la protection et à la restauration des habitats.

Conservation des habitats grâce à l'intendance

5.1.8 Le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que des groupes d'intérêts non gouvernementaux (dont des collectivités autochtones) ont déployé de vastes efforts pour encourager l'intendance — c'est-à-dire des actions volontaires menées pour assurer la conservation des habitats. Les compétences législatives du gouvernement fédéral en cette matière sont formulées dans la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles*. Le gouvernement fédéral utilise aussi la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour favoriser, en offrant des économies d'impôt et des incitatifs fiscaux, les dons volontaires de terres et l'établissement de servitudes à des fins de conservation pour les terres écologiquement sensibles. Le Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril et le Programme des dons écologiques sont deux exemples de programmes fédéraux visant à encourager l'intendance.

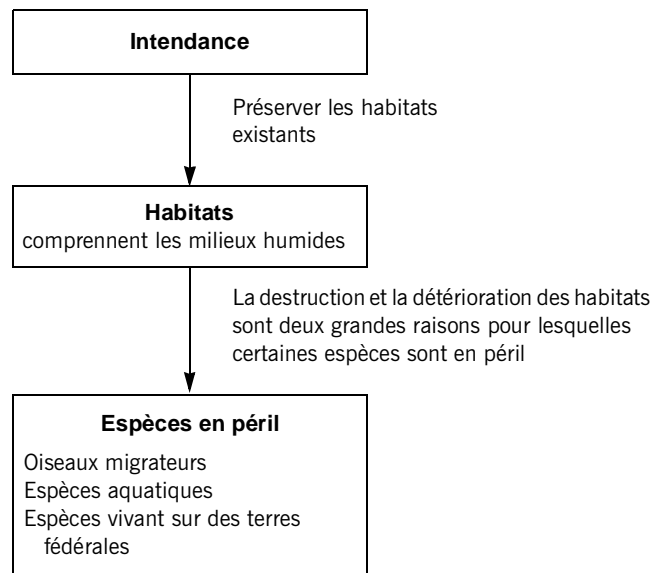
L'objet de la vérification

5.1.9 Notre examen a porté sur trois volets des efforts du gouvernement fédéral pour conserver les espèces et les espaces en péril : la protection et le rétablissement des espèces en péril (voir la section 5.2); la conservation des

milieux humides (ce qui comprend la gestion des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs) (voir la section 5.3); et la promotion de l'intendance (voir la section 5.4).

5.1.10 L'importance de l'habitat est au cœur de ces trois volets. La destruction et la détérioration des habitats, dont les milieux humides, sont deux des principales raisons pour lesquelles certaines espèces sont en péril — sans habitat, ces espèces ne peuvent en effet survivre. L'intendance consiste à préserver les habitats existants (voir la pièce 5.1).

Pièce 5.1 Pas de faune sans habitats



Nos constatations

5.1.11 Les espèces en péril. En théorie, lorsqu'on a établi scientifiquement qu'une espèce est en péril, le processus de rétablissement est simple. Un organisme directeur est choisi, un plan de rétablissement est élaboré, les activités de rétablissement sont menées par les divers intervenants, les résultats sont mesurés, puis le plan est corrigé au besoin. Dans la pratique, les choses sont plus compliquées, car le processus scientifique s'avère ardu. Dans certains cas, on doit clarifier l'attribution des responsabilités; l'organisme directeur ne peut contraindre les partenaires qui ne veulent pas contribuer; et, jusqu'à récemment, on manquait de ressources et les résultats n'étaient pas adéquatement mesurés et présentés.

5.1.12 Il y a dans le bassin 50 espèces relevant du fédéral et qui sont menacées ou en voie de disparition. Il s'agit là d'estimations sommaires; il n'existe pas d'inventaire complet des espèces présentes sur les terres fédérales. Près de la moitié de ces espèces ne font pas l'objet d'un plan de rétablissement, même si des engagements ont été pris au niveau fédéral quant à leur élaboration. Traditionnellement, Pêches et Océans ne s'occupait pas de la gestion des espèces d'eau douce en péril dans le bassin. Toutefois, à mesure que le Ministère participe aux efforts de rétablissement, il devra clarifier son rôle

vis-à-vis des provinces — particulièrement lorsqu'une province s'occupe déjà activement du rétablissement ou de la protection d'une espèce de poisson d'eau douce.

5.1.13 Seulement 10 p. 100 des espèces relevant de la compétence du gouvernement fédéral dans le bassin ont des populations stables ou à la hausse; pour les 90 p. 100 restants, les tendances sont soit à la baisse, soit non déclarées. Les plans et mesures de rétablissement ne sauraient garantir le rétablissement d'une espèce. Les plans ne sont pas contraignants; et les équipes de rétablissement n'ont pas l'autorité voulue pour en assurer la mise en œuvre.

5.1.14 Le gouvernement fédéral est conscient de la nécessité d'une législation fédérale sur les espèces en péril. Cependant, remplir les engagements d'adopter une telle loi constitue encore un défi. En 1997, la *Loi canadienne sur la protection des espèces en péril* proposée est morte au feuillet à l'annonce de l'élection fédérale, tout comme, en 2000, le projet de loi C-33 (*Loi sur les espèces en péril*), à l'annonce de l'élection fédérale de l'automne de cette année-là. En février 2001, le projet de loi C-5 (version révisée de la *Loi* proposée) a été déposé à la Chambre des communes.

5.1.15 Dans son budget de février 2000, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il allait financer, à raison de 180 millions de dollars sur 5 ans, un nouveau programme pour les espèces en péril, comprenant des initiatives d'intendance. Malgré cet accroissement important des fonds, les ministères et les organismes fédéraux participant au programme craignent de graves lacunes.

5.1.16 L'information que les rapports sur les mesures de rétablissement fournissent n'est ni complète ni uniforme. Cependant, le gouvernement fédéral a élaboré un ensemble détaillé d'indicateurs de rendement pour son nouveau programme des espèces en péril. Si les progrès mesurés par les indicateurs sont présentés de façon rigoureuse, il y aura amélioration notable de la situation actuelle en matière de rapports.

5.1.17 Les milieux humides. Le gouvernement fédéral a participé à la restauration et à la protection des milieux humides. Ces activités sont encourageantes, mais l'information sur l'état actuel des milieux humides est insuffisante pour déterminer si la situation s'améliore ou empire. Environnement Canada et Pêches et Océans participent à des initiatives visant à améliorer l'information sur les milieux humides dans les régions des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

5.1.18 Les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs sont des ressources biologiques importantes sous la responsabilité d'Environnement Canada. Dans le bassin, la plupart des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs comportent des milieux humides, certains d'entre eux présentant une importance internationale. Cependant, ce ministère n'a ni les ressources humaines ni les ressources financières pour bien les gérer. La plupart des plans de gestion pour les réserves nationales de faune n'ont pas été actualisés depuis le début ou le milieu des années 1980. Il

n'y a qu'une surveillance limitée de l'accès du public à ces réserves et de l'utilisation que celui-ci en fait, et les études scientifiques que le gouvernement fédéral y a menées sont limitées. En outre, Environnement Canada n'assure pas suffisamment la conformité à sa réglementation en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, en ce qui a trait aux réserves nationales de faune et aux refuges d'oiseaux migrateurs.

5.1.19 Aucun ministère ni aucun organisme fédéral ne sont en particulier officiellement responsables des milieux humides. Le fait de désigner un ministère ou un organisme directeur permettrait d'assurer une meilleure reddition de comptes aux chapitres de la surveillance, de l'évaluation et de l'établissement de rapports sur les activités fédérales concernant les milieux humides.

5.1.20 Intendance. Étant donné le peu de terres qu'il possède dans le bassin, le gouvernement fédéral doit influencer sur ce qui se passe sur les terres qui ne lui appartiennent pas. À cette fin, il a fait de l'intendance l'une des trois priorités de sa stratégie nationale de protection des espèces en péril.

5.1.21 Ainsi, il met en œuvre une quinzaine de programmes et d'initiatives appuyant l'intendance; ceux-ci offrent un soutien et des incitatifs financiers, des récompenses et des marques de reconnaissance, ainsi que des services d'éducation et de sensibilisation. Cependant, le gouvernement fédéral n'a pas de stratégie uniforme d'intendance pour exécuter ces programmes. Une telle stratégie permettrait de faire en sorte que les programmes individuels aient des buts complémentaires, et les rapports sur les résultats de ces efforts pourraient montrer une certaine cohérence.

5.1.22 Le rendement des projets d'intendance financés par le gouvernement fédéral est mesuré et fait l'objet de rapports, mais on fait peu état de leurs résultats à long terme. En outre, le gouvernement fédéral ne fait pas de rapport sommaire présentant les efforts déployés, leurs coûts et les résultats obtenus. On fait également peu état des pertes d'habitats et du poids de ces pertes par rapport aux gains obtenus par les projets d'intendance. Il devient donc difficile de déterminer les avantages nets des projets d'intendance et d'évaluer si la situation des habitats dans le bassin s'améliore ou se détériore.

Nos recommandations

5.1.23 Nos constatations mettent en évidence la nécessité d'améliorer les informations de base, d'établir plus clairement les rôles et engagements ainsi que les stratégies, et d'améliorer les rapports sur les tendances et les résultats.

5.1.24 Le gouvernement fédéral devrait recueillir de meilleures informations de base sur les espèces et les espaces en péril, et ce de la façon suivante :

- Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada, avec un apport d'autres ministères et organismes fédéraux propriétaires de terres, devraient établir un inventaire détaillé de toutes les espèces en péril sous leur compétence, y compris celles présentes sur les terres fédérales du bassin. Ils devraient rendre cet inventaire accessible au public, dans la mesure où l'information ne compromet pas la protection des espèces.

- Environnement Canada devrait évaluer de façon exhaustive l'état environnemental et la gestion des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs dans le bassin.

5.1.25 Le gouvernement fédéral devrait définir les responsabilités et les engagements, et établir des stratégies pour les espèces et les espaces en péril, de la façon suivante :

- Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada devraient veiller à ce que les stratégies de rétablissement élaborées pour des espèces en péril soient pleinement mises en œuvre dans un laps de temps donné. Ils devraient réévaluer la suffisance du financement des mesures de rétablissement et des mesures préventives, et prendre des engagements clairs correspondant au financement offert.
- Pêches et Océans devrait, en consultant d'autres parties, clarifier son rôle et prendre des engagements clairs concernant le rétablissement des espèces de poisson d'eau douce en péril.
- Le gouvernement fédéral, conseillé par le Forum fédéral sur les milieux humides, devrait choisir un ministre directeur pour la surveillance et l'évaluation des activités fédérales relatives aux milieux humides, ainsi que pour la réalisation des rapports sur ces activités.
- Environnement Canada devrait élaborer une stratégie pour assurer une gestion efficace des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs dans le bassin.
- Environnement Canada, avec la participation d'autres organismes fédéraux, devrait élaborer une stratégie fédérale pour tous les programmes fédéraux d'intendance visant les habitats dans le bassin.

5.1.26 Pour améliorer les rapports au Parlement et à la population sur la situation des espèces et des espaces en péril, sur les tendances, de même que sur les cibles et les résultats des programmes de protection et de rétablissement de ces espèces, le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que les points suivants soient mis en œuvre :

- Le ministre directeur pour les milieux humides devrait ajouter, dans ses rapports sur les milieux humides du bassin, des informations sur le financement par le gouvernement fédéral des activités visant la conservation de ces milieux, leur état et les tendances connexes.
- Environnement Canada devrait régulièrement faire rapport au public sur la situation des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs du bassin. Ces rapports traiteraient notamment des domaines suivants : état de la santé environnementale des réserves et des refuges, accès du public et utilisation faite par celui-ci, recherches scientifiques, et activités d'application de la législation.
- Environnement Canada, avec la participation d'autres ministères et organismes fédéraux, devrait produire un rapport annuel couvrant toutes les activités fédérales relatives à l'intendance des habitats dans le bassin. Ce rapport devrait faire état des progrès dans l'atteinte des

cibles, de la situation des habitats et des tendances afférentes, ainsi que des résultats prévus à long terme, de sorte que l'avantage net des programmes d'intendance fédéraux puisse être déterminé.

(Les réponses des ministères se trouvent dans le sommaire.)

5.2 Protection et rétablissement des espèces en péril

L'enjeu

5.2.1 Les espèces en péril sont de bons indicateurs de l'état des habitats et de la santé de l'environnement. Les espèces en péril agissent en quelque sorte comme les canaris qu'on emportait dans les mines de charbon. Il y a près de 160 espèces en péril dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, soit plus de 40 p. 100 de toutes les espèces en péril au Canada (mai 2001).

5.2.2 Divers végétaux, mammifères et espèces aquatiques contribuent à maintenir la santé et l'intégrité de l'environnement. La disparition d'une ou deux espèces clés, essentielles au bon fonctionnement d'un écosystème, peut perturber gravement celui-ci. Un écosystème dans lequel les pertes d'espèces s'additionnent peut devenir fragile et incapable de s'adapter au changement. La perte d'une ou deux espèces peut sembler sans grande importance, mais l'accumulation de ces disparitions au fil des ans dégrade la nature et, ultimement, la qualité de vie des Canadiens.

5.2.3 La destruction et la détérioration d'habitats ont mis en péril de nombreuses espèces. La chasse excessive, la surpêche, la pollution de l'air et de l'eau et les espèces envahissantes ont toutes mis des espèces en péril. La destruction ou la détérioration d'habitats demeure toutefois la menace la plus importante. Par exemple, la coupe de bois encore pratiquée dans la forêt carolinienne du sud de l'Ontario a contribué à faire figurer le moucherolle vert (un oiseau chanteur forestier) sur la liste des espèces en voie de disparition. En outre, la destruction de milieux humides dans le bassin a aussi contribué au déclin d'espèces comme le râle élégant (un oiseau des marais) et le crotale massassauga de l'Est.

5.2.4 La liste des espèces en péril est dressée par le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC). Ce comité classe ces espèces, selon l'importance de leur risque de disparition, dans un ensemble de catégories allant de celle des espèces préoccupantes à celle des espèces disparues.

Le rôle du gouvernement fédéral

5.2.5 Certains ministères et organismes fédéraux, particulièrement Environnement Canada, Pêches et Océans, et l'Agence Parcs Canada administrent des programmes qui visent à sensibiliser davantage le public aux espèces et aux espaces en péril, à promouvoir l'intendance, à conserver et à protéger les habitats et à rétablir les espèces en péril. Environnement Canada fournit un secrétariat au COSEPAC et au programme Rétablissement des espèces canadiennes en péril (RESCAPÉ).

5.2.6 À l'heure actuelle, il n'existe pas de loi fédérale établissant les responsabilités du gouvernement fédéral en matière de protection et de rétablissement des espèces en péril. Cependant, le gouvernement est responsable des espèces d'oiseaux migrateurs énumérées dans la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, des mammifères marins et des espèces halieutiques, et d'autres espèces (plantes, amphibiens, reptiles, etc.) présentes sur les terres fédérales. Les gouvernements provinciaux sont responsables des espèces se trouvant en dehors des terres fédérales ainsi que

des oiseaux migrateurs non couverts par la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*.

5.2.7 En 1996, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont signé l'Accord national pour la protection des espèces en péril. Ils ont convenu d'élaborer des plans de rétablissement pour les espèces en voie de disparition relevant de leur compétence, dans l'année suivant le classement de ces espèces par le COSEPAC, et, dans le cas des espèces menacées, dans les deux années suivant leur classement. Ils ont aussi convenu de mettre en œuvre ces plans de rétablissement en temps opportun. Le processus national de rétablissement est coordonné par le conseil fédéral-provincial-territorial canadien de conservation des espèces en péril, créé en vertu de l'Accord national.

5.2.8 Les plans de rétablissement sont importants pour l'organisation et l'orientation des efforts de rétablissement. Ils fixent les objectifs, définissent les actions à entreprendre et précisent à qui incombe la responsabilité de ces actions (le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial, ou encore des organisations non gouvernementales). L'élaboration d'un plan de rétablissement pour une espèce en péril comporte les étapes suivantes : la mise sur pied des équipes de rétablissement, la coordination des activités de rétablissement, ainsi que le suivi et la présentation des résultats.

5.2.9 Le projet de loi intitulé *Loi sur les espèces en péril* rendrait Environnement Canada responsable de la protection et du rétablissement des oiseaux migrateurs en péril et des espèces en péril se trouvant sur les terres fédérales (ailleurs que dans les parcs nationaux). L'Agence Parcs Canada serait responsable de la protection et du rétablissement des espèces en péril dans les parcs nationaux, et Pêches et Océans, des espèces aquatiques. En vertu de la *Loi*, dès qu'une espèce est inscrite sur la liste des espèces menacées, en voie de disparition ou disparues du Canada, il serait automatiquement interdit de tuer ou de blesser cette espèce, ou de détruire son habitat, lorsqu'elle relève de la compétence fédérale. La *Loi* prévoirait également un moyen de protéger les espèces lorsqu'elles ne relèvent pas de la compétence fédérale. Ainsi, s'il juge qu'une espèce inscrite n'est pas protégée par la législation provinciale ou territoriale, le ministre de l'Environnement devrait recommander que le gouverneur en conseil décrète des interdictions.

5.2.10 La législation proposée inclurait aussi les dispositions de l'Accord national qui concernent l'élaboration des plans de rétablissement, rendant ces derniers obligatoires. Cependant, elle ne rendrait pas la mise en œuvre de ces plans obligatoire.

Questions posées lors de la vérification

5.2.11 Le gouvernement fédéral remplit-il ses engagements en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de rétablissement, ainsi qu'à l'adoption d'une législation fédérale sur les espèces en péril? Les efforts fédéraux de rétablissement des espèces en péril sont-ils bien gérés? Les activités de rétablissement sont-elles fructueuses?

Le contexte

Les plans de rétablissement sont incomplets ou absents

Le saviez vous?

- Nombre d'espèces en péril dans le bassin en mai 2001 : **157**
- Nombre d'entre elles qui sont menacées ou en voie de disparition : **83**
- Nombre d'espèces menacées ou en voie de disparition relevant du fédéral : **50**
- Pourcentage de ces espèces qui font l'objet d'un plan de rétablissement : **54 %**
- Pourcentage de ces espèces dont les populations sont stables ou en hausse : **10 %**
- Somme affectée par le gouvernement fédéral aux activités de rétablissement des espèces en péril et à l'intendance de l'habitat dans le bassin en 2000-2001 : **2,7 millions de dollars**
Somme dépensée annuellement à la fin des années 1990 : **1 million de dollars**
Somme dépensée annuellement au début des années 1990 : **250 000 \$**
- Somme affectée par le gouvernement fédéral aux programmes de rétablissement des espèces en péril dans l'ensemble du Canada, dans le cadre de Rétablissement des espèces canadiennes en péril, entre 1988 et 2000 : **9,2 millions de dollars**
- Nombre d'employés fédéraux travaillant à ces programmes : **213**
- Nombre de plans de rétablissement nationaux élaborés dans les 12 dernières années, incluant 5 plans pour des écosystèmes : **52**
- Somme que le gouvernement fédéral prévoit affecter aux programmes de rétablissement des espèces en péril au Canada de 2000 à 2005 : **180 millions de dollars**
- Nombre de nouveaux plans de rétablissement qu'il prévoit élaborer dans l'ensemble du Canada : **101**
- Nombre de mesures de rétablissement connexes qu'il prévoit mettre en œuvre dans l'ensemble du Canada : **48**

5.2.12 Depuis 1988, la plupart des activités de rétablissement menées au Canada sont coordonnées par le comité du Rétablissement des espèces canadiennes en péril (RESCAPÉ). Ce comité, qui a mis l'accent sur les espèces terrestres, comprend les directeurs des services fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la faune, de même que des représentants de trois organismes nationaux de conservation. Depuis la signature de l'Accord national pour la protection des espèces en péril, en 1996, RESCAPÉ est resté en transition. Il a restructuré son approche visant à coordonner les activités de rétablissement et s'est élargi pour inclure d'autres espèces.

5.2.13 De 1988 à 2000, RESCAPÉ a approuvé 22 plans de rétablissement nationaux, dont 5 pour des espèces du bassin. À la fin de 2000, 30 autres plans (notamment 5 plans pour des écosystèmes) étaient en cours d'élaboration, dont 16 portent sur des espèces du bassin. Les 21 plans visant le bassin couvrent 35 des 83 espèces menacées ou en voie de disparition qu'on y trouve (soit 42 p. 100).

5.2.14 Il y a dans le bassin 50 espèces relevant du fédéral et qui sont menacées ou en voie de disparition; pour 23 (46 p. 100) d'entre elles, aucun plan de rétablissement n'avait été élaboré en 2000. Il s'agit là d'estimations sommaires car il n'existe pas d'inventaire complet des espèces qui vivent sur les terres fédérales.

5.2.15 Les dix espèces d'oiseaux migrateurs en voie de disparition ou menacées relevant du fédéral dans le bassin font l'objet d'un plan de rétablissement. Cependant, en 2000, 6 de ces plans n'en étaient qu'à l'état d'ébauche ou devaient être mis à jour.

5.2.16 On trouve sur les terres fédérales 31 espèces en péril. En 2000, 13 d'entre elles (42 p. 100) faisaient l'objet d'un plan de rétablissement.

5.2.17 Des neuf espèces de poissons d'eau douce en voie de disparition ou menacées relevant du fédéral dans le bassin, quatre font l'objet d'un plan de rétablissement. Un seul plan a été achevé. Cette situation s'explique en partie par le fait que par le passé, Pêches et Océans ne s'occupait pas des espèces en péril de poissons d'eau douce dans le bassin, ou n'avait pas engagé le personnel ou les experts nécessaires pour mener des activités de rétablissement.

5.2.18 Cependant, au cours des deux dernières années, Pêches et Océans a accru ses activités de rétablissement des poissons d'eau douce en péril dans le bassin. Par exemple, en 2000, le Ministère a participé au programme de rétablissement de l'écosystème de Sydenham River. Cet écosystème (situé dans le sud-ouest de l'Ontario) abrite 12 espèces de poissons et de moules qui sont menacées, en voie de disparition ou préoccupantes.

5.2.19 Vu sa participation de plus en plus importante au rétablissement des espèces en péril et aux programmes de rétablissement des écosystèmes, Pêches et Océans devra clarifier son rôle en regard de celui des provinces. Ce sera surtout important lorsqu'une province aura déjà pris des mesures pour

rétablir ou protéger une espèce de poisson d'eau douce. Dans le cadre de cette clarification, il faudra entre autres déterminer qui aura la responsabilité et l'obligation de rendre compte pour la préparation et la mise en œuvre des plans de rétablissement, la surveillance des mesures de rétablissement et les rapports sur les résultats. (On trouvera une discussion plus poussée sur le rôle de Pêches et Océans dans le bassin à la section 6.5.)

5.2.20 On peut s'attendre à ce que le nombre d'espèces du bassin relevant de la compétence du fédéral change dans le futur, à mesure que le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada évaluera de nouvelles espèces et les inscrira sur sa liste. Le nombre de plans de rétablissement devrait augmenter grâce aux mesures de rétablissement à venir.



Faucons pèlerins dans la réserve nationale de faune de Cap-Tourmente. Après avoir été considérée comme étant en voie de disparition, cette espèce a été reclassée en 1999 dans une catégorie de risque inférieur, à savoir celle des espèces menacées.

Les efforts de rétablissement ont donné des résultats mitigés

5.2.21 Malgré les efforts directs et les contributions financières du gouvernement fédéral, 40 p. 100 des espèces menacées ou en voie de disparition relevant du fédéral dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent continuent de décliner, et seulement 10 p. 100 ont des effectifs stables ou en hausse. Pour ce qui est des 50 p. 100 restants, les tendances des populations n'ont pas été établies.

5.2.22 Nous reconnaissons que le succès des mesures de rétablissement dépend de nombreux facteurs, dont certains échappent au contrôle du gouvernement fédéral. La perte ou la détérioration d'habitat qu'ont subies maintes espèces en péril ne sauraient être renversées du jour au lendemain. Il faut également prendre en compte l'état des connaissances en ce qui a trait aux dangers qui menacent les espèces, et la capacité de les surmonter.

5.2.23 Le succès des mesures de rétablissement repose également sur la participation de nombreuses parties, notamment le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les organisations non gouvernementales, l'industrie et les propriétaires fonciers. Convaincre ces parties et coordonner leurs efforts peuvent ralentir le processus de rétablissement. De plus, les plans de rétablissement ne sont pas contraignants; l'organisme directeur et les équipes chargées des mesures de rétablissement ne disposent donc pas des pouvoirs nécessaires pour veiller à la mise en application de ces plans.

5.2.24 Cela mis à part, nous avons observé, dans l'approche du gouvernement fédéral face au rétablissement des espèces, des aspects qui, à notre avis, contribuent à l'obtention de résultats mitigés. Parmi ces facteurs, mentionnons : l'absence d'inventaire complet des espèces, le besoin de clarifier l'attribution du rôle de direction et, jusqu'à tout récemment, des mesures de rétablissement qui n'étaient pas pourvues de ressources suffisantes, ainsi que des mécanismes inadéquats pour l'établissement des priorités et les examens internes.

5.2.25 Certains succès ont été obtenus. Par exemple, le faucon pèlerin (présent non seulement dans le bassin mais aussi d'un bout à l'autre du Canada) a vu en 1999 son statut passer de celui d'espèce en voie de disparition à celui d'espèce menacée. La paruline orangée (un oiseau migrateur fréquentant des terres fédérales), bien qu'étant passée d'espèce

vulnérable à espèce en voie de disparition en 1996, montre depuis peu des signes de rétablissement — la population d'adultes est passée de 20 en 1996 à 46 en 1999. En outre, les efforts de rétablissement ont amélioré les connaissances scientifiques sur le béluga et son habitat et ont accru la sensibilisation du public aux espèces en péril (voir l'étude de cas intitulée *Le béluga du Saint-Laurent — Rétablissement d'une espèce en péril*). Enfin, la situation de trois espèces végétales en péril qui poussent sur les terres fédérales est stable ou s'améliore. Malgré les succès obtenus, ces espèces demeurent toutefois menacées de disparition au Canada.

Les rapports sur les activités de rétablissement sont incomplets et manquent d'homogénéité

5.2.26 Nous avons examiné les rapports d'étape des programmes « vedettes » mis en œuvre dans le bassin — Grands Lacs 2000 et Saint-Laurent Vision 2000. Nous avons aussi examiné des rapports nationaux produits par le comité RESCAPÉ. Nous avons constaté que ces rapports fournissent des informations incomplètes et non homogènes sur :

- l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans de rétablissement et les types d'activités de rétablissement en cours;
- les effectifs estimés des espèces et les tendances des populations;
- l'état des habitats des espèces en péril.

Le gouvernement fédéral n'a pas encore adopté de loi sur les espèces en péril

5.2.27 Le gouvernement fédéral s'est engagé plusieurs fois à adopter une loi sur les espèces en péril. Le fait de respecter ces engagements constitue encore un défi; le gouvernement a tenté de le faire à deux reprises. En 1997, la *Loi canadienne sur la protection des espèces en péril* proposée est morte au feuilleton à l'annonce de l'élection fédérale, tout comme, en 2000, le projet de loi C-33 (*Loi sur les espèces en péril*), à l'annonce de l'élection fédérale de l'automne de cette année-là. Le projet de loi C-5 (version révisée de la *Loi* proposée) a été déposé à la Chambre des communes en février 2001.

Les nouvelles initiatives fédérales en cours ne combleront pas toutes les lacunes

5.2.28 Dans son budget de février 2000, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il allait financer, à raison de 180 millions de dollars sur 5 ans, un nouveau programme pour les espèces en péril (comprenant des initiatives d'intendance). Ce financement est d'environ neuf fois supérieur au montant que le gouvernement a affecté de 1988 à 2000 au rétablissement des espèces en péril, dans le cadre de RESCAPÉ. Ces nouveaux fonds devraient accroître les compétences et connaissances scientifiques en matière d'espèces en péril, améliorer le classement de ces espèces, et permettre l'élaboration de stratégies de rétablissement pour une centaine d'espèces en péril relevant du gouvernement fédéral.

5.2.29 Dans le cadre de ce financement, le gouvernement fédéral prévoit allouer à Environnement Canada, à Pêches et Océans et à l'Agence Parcs Canada, 2,7 millions de dollars pour des activités de rétablissement des

espèces en péril et d'intendance de l'habitat dans le bassin durant l'exercice 2000-2001. Le financement servira, au cours des cinq prochaines années, à faire adopter la loi fédérale sur les espèces en péril (2 millions de dollars), à renforcer le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (10 millions de dollars), à développer le soutien institutionnel au programme

Le béluga du Saint-Laurent — Rétablissement d'une espèce en péril

Lieu. Durant l'été, la population de bélugas du Saint-Laurent occupe un tronçon du fleuve de 160 km s'étendant de part et d'autre de l'embouchure du Saguenay, depuis Saint-Jean-Port-Joli jusqu'à Forestville. Durant l'hiver, les bélugas sont également présents dans le golfe.

Statut. En 1983, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) a établi que la population de bélugas était en voie de disparition, étant donné son déclin continu et important. Le statut de cette population a été réexaminé en 1997, mais est demeuré inchangé.

Raisons du déclin. Le béluga a commencé à décliner en grande partie à cause de la chasse. De 1880 à 1950, période où cette chasse pratiquée depuis 400 ans a été particulièrement intense, environ 15 000 bélugas ont été abattus dans le Saint-Laurent. Aujourd'hui, on pense que la croissance de la population est freinée par les contaminants, le trafic maritime (dont celui lié à l'observation récréative des baleines), la modification de l'habitat due à la construction de barrages sur les affluents du fleuve, par exemple. Étant donné son petit nombre dans le fleuve et son faible taux de reproduction, cette population est vulnérable aux déversements d'hydrocarbures et aux éclosions d'infections virales. En outre, on considère que le changement climatique constitue une menace à long terme.

Tendances de la population On estime actuellement la population de bélugas du Saint-Laurent à 1 000 animaux, selon les données des méthodes de dénombrement les plus récentes. Des estimations effectuées en 1988 donnaient une population d'environ 900 têtes. Selon les responsables du plan de rétablissement, les résultats ne sont pas statistiquement assez significatifs pour indiquer un changement de population. Une récente étude de l'ADN indique que cette population présente une faible variation génétique, ce qui pourrait en ralentir le rétablissement. On devra poursuivre la surveillance de la population durant un certain temps avant qu'une tendance puisse être confirmée.

Réalisations. Un élément important dans le rétablissement du béluga a été la création du *Règlement sur la protection du béluga* de la *Loi sur les pêcheries* (1979), qui interdisait de chasser, de tuer, de pourchasser et de déranger délibérément les bélugas. Les efforts continus de protection et de rétablissement ont entraîné un enrichissement des connaissances scientifiques sur l'espèce et son habitat, une sensibilisation accrue du public, la création du parc marin Saguenay-Saint-Laurent, et une réduction des contaminants se déversant dans le fleuve. De nombreux partenaires ont participé aux efforts de rétablissement, dont Pêches et Océans, l'Agence Parcs Canada, Environnement Canada, le Fonds mondial pour la nature, le Groupe de recherche et d'éducation sur les mammifères marins (GREMM), l'Institut national d'écotoxicologie du Saint-Laurent, l'Université du Québec à Montréal, l'Université Dalhousie, l'Université McMaster et Alcan inc.

Défis. Le plan de rétablissement n'est pas contraignant, c'est-à-dire que l'équipe de rétablissement ne dispose d'aucun pouvoir lui permettant d'assurer l'application du plan. Le succès des efforts de rétablissement dépend des ressources disponibles et de la bonne volonté des personnes concernées. Le rétablissement du béluga exigera une surveillance et un financement à long terme. Malheureusement, les efforts de rétablissement menés depuis 1988 ont reposé principalement sur un financement précaire à renouveler chaque année.

national des espèces en péril (15 millions de dollars), à financer le nouveau Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril (45 millions de dollars), à continuer de financer les programmes actuels d'Environnement Canada, de Pêches et Océans et de l'Agence Parcs Canada pour les espèces relevant du fédéral (95 millions de dollars), et à établir un fonds interministériel pour le rétablissement des espèces en péril (13 millions de dollars).

5.2.30 Malgré cet accroissement important des fonds, les ministères et organismes fédéraux participant au programme craignent que de graves lacunes ne subsistent. Par exemple, il se pourrait qu'on n'élabore pas des stratégies de rétablissement pour toutes les espèces relevant du fédéral, et que la moitié des stratégies élaborées ne soient pas mises en œuvre (ou le soient seulement partiellement). De plus, le financement restreint des mesures préventives limitera la capacité du gouvernement fédéral de protéger les espèces préoccupantes contre le risque de disparition. En outre, Agriculture et Agroalimentaire Canada a déclaré craindre que les nouvelles initiatives ne répondent pas au besoin d'augmenter les travaux scientifiques sur la biosystématique et la taxonomie, qui permettront d'identifier et classer les espèces en péril et d'élaborer des indicateurs valables des tendances de population (en particulier pour les insectes, les arachnides et les champignons).

On s'attend à une amélioration pour ce qui est de la présentation des résultats

5.2.31 Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada ont préparé un cadre de gestion conjointe qui définit leurs rôles et responsabilités. Ce cadre établit aussi les mécanismes d'évaluation et de présentation des progrès réalisés. Ainsi, il y aura préparation de rapports d'étape annuels qui seront présentés au Parlement, de rapports annuels sur le rétablissement des espèces, de rapports sur le Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril et sur le fonds interministériel pour le rétablissement des espèces en péril, d'un rapport quinquennal sur la situation de la faune, et d'une évaluation quinquennale.

5.2.32 L'évaluation quinquennale prévue est particulièrement importante, car aucune évaluation formelle des efforts du gouvernement fédéral en matière de rétablissement des espèces en péril n'a encore été entreprise. Cependant, on n'a pas prévu à l'intérieur de la période de cinq années la réalisation d'une évaluation intérimaire qui viserait à améliorer la conception et la mise en œuvre du programme des espèces en péril dans son ensemble. Ce type d'évaluation indiquerait assez tôt à la haute direction ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et, le cas échéant, si des moyens plus innovateurs et rentables pourraient servir à atteindre les objectifs du gouvernement fédéral.

5.2.33 Les indicateurs de rendement sont équilibrés, clairs et significatifs. Le gouvernement fédéral a élaboré un ensemble détaillé d'indicateurs de rendement pour son nouveau programme de protection des espèces en péril. Ces indicateurs sont les suivants : tendances des effectifs des espèces en voie de disparition ou menacées, pourcentage des espèces en voie de disparition ou

menacées relevant du fédéral et qui font l'objet d'une stratégie de rétablissement, nombre d'activités de rétablissement entreprises, progrès dans l'atteinte des objectifs des stratégies de rétablissement et des plans d'action, tendances en matière de protection des habitats essentiels, et tendances en ce qui concerne les activités visant la mise en application de la législation et leurs résultats. Si les progrès mesurés par les indicateurs sont présentés de façon homogène, il y aura amélioration notable de la situation actuelle en matière de rapports.

Conclusion

5.2.34 Au cours de la dernière décennie, les efforts du gouvernement fédéral visant le rétablissement des espèces en péril ont donné des résultats mitigés. Grâce au nouveau programme de protection des espèces en péril, les fonds consacrés à la protection et au rétablissement des espèces s'accroîtront et les activités de rétablissement devraient s'améliorer de façon importante.

5.2.35 En théorie, lorsqu'on a établi scientifiquement qu'une espèce était en péril, le processus de rétablissement est plutôt simple. Un organisme directeur est choisi, un plan de rétablissement est élaboré, les activités du plan sont menées par les divers intervenants, les résultats sont mesurés, puis le plan est corrigé au besoin. Dans la pratique, les choses sont plus compliquées, car le processus scientifique est ardu. Dans certains cas, on doit clarifier l'attribution du rôle de direction; l'organisme directeur ne peut forcer les partenaires récalcitrants à agir; et, jusqu'à récemment, les activités de rétablissement manquaient de ressources et les résultats étaient mesurés et présentés de façon inadéquate.

5.2.36 Le gouvernement fédéral a dressé une liste préliminaire des espèces en péril sous sa compétence, mais il n'a pas établi l'inventaire complet de toutes ces espèces.

5.2.37 Vu sa participation de plus en plus importante au rétablissement des espèces en péril, Pêches et Océans devra clarifier son rôle en regard de celui des provinces. Ce sera surtout important lorsqu'une province a déjà pris des mesures pour rétablir ou protéger une espèce de poisson d'eau douce en péril.

5.2.38 Le gouvernement fédéral entre dans une période de transition. Celle-ci est marquée par des changements dans son programme de protection et de rétablissement des espèces en péril. Nous accueillons favorablement le cadre prévu pour la mesure des résultats du nouveau programme, mais nous pensons qu'une évaluation provisoire devrait être effectuée.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Élaborer des plans de rétablissement pour les espèces menacées ou en voie de disparition relevant du fédéral.	Le gouvernement a élaboré des plans de rétablissement pour 54 p. 100 de ces espèces.
	Obtenir des tendances de rétablissement positives pour les espèces en péril.	Il a obtenu des tendances positives pour 10 p. 100 des espèces en péril relevant de sa compétence.
	Adopter une loi fédérale sur les espèces en péril (engagement national ayant des incidences dans le bassin).	À la fin de notre vérification, un projet de loi était déposé au Parlement pour la troisième fois.
	Empêcher toute nouvelle espèce de devenir menacée et toute espèce menacée de passer à la catégorie de risque supérieur « en voie de disparition ».	En mai 2001, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada a ajouté deux espèces du bassin à la liste des espèces en voie de disparition, et une espèce, auparavant jugée seulement préoccupante, a été reclassée parmi les espèces menacées.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Forces	Faiblesses
	Le gouvernement a repéré les risques (menaces) pour les espèces en péril.	Le gouvernement n'a pas dressé l'inventaire complet des espèces en péril présentes sur les terres fédérales.
	Il a présenté ses priorités dans la stratégie nationale de protection des espèces en péril.	Il n'a pas fait de rapport sur les tendances des populations de 50 p. 100 des espèces du bassin relevant du fédéral.
	Il a utilisé divers outils dans les programmes de rétablissement.	Il n'a entrepris aucune évaluation des efforts antérieurs.
	Ses mesures du rendement pour le nouveau programme de protection des espèces en péril sont équilibrées, claires et significatives. Le gouvernement a établi des cibles pour l'élaboration des stratégies de rétablissement et la mise en œuvre des activités de rétablissement.	

Objectifs de la vérification et principales constatations

Évaluer le rendement du gouvernement		
	Forces	Faiblesses
<p>③ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?</p>	<p>Le nouveau cadre de gestion conjointe pour le programme de protection des espèces en péril définit les rôles et les responsabilités.</p> <p>Les mécanismes prévus dans le programme pour la production des rapports sont adéquats.</p> <p>Le rapport sur les plans et les priorités d'Environnement Canada pour 2001-2002 indique les calendriers d'exécution, les ressources, les résultats attendus et les cibles du programme.</p>	<p>Pêches et Océans doit clarifier son rôle auprès de l'Ontario et du Québec.</p> <p>Les rapports antérieurs étaient incomplets et manquaient d'homogénéité.</p>

5.3 La conservation des milieux humides

L'enjeu

5.3.1 Dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, les activités agricoles, l'urbanisation et le développement riverain exercent des pressions sur les milieux humides. Ces activités peuvent fragmenter, altérer, détériorer ou détruire les milieux humides. Des espèces envahissantes, telles que la carpe, la salicaire et le roseau commun, ont également des effets néfastes sur les milieux humides. Dans le sud de l'Ontario et le bassin du Saint-Laurent, plus de 70 p. 100 des milieux humides présents au tout début de la colonisation ont disparu; dans certaines régions, la proportion s'élève à 95 p. 100.



Les milieux humides figurent parmi les écosystèmes les plus productifs du bassin.



Bon nombre de milieux humides le long des rives du bassin ont disparu ou se sont détériorés depuis l'arrivée des premiers Européens.

5.3.2 Les milieux humides figurent parmi les écosystèmes les plus productifs du bassin. Ils fournissent habitat, nourriture et protection à maintes espèces. Dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, on y trouve notamment des espèces en péril, telles que la tortue molle à épines, le râle élégant (oiseau de marais), le crapaud de Fowler et la couleuvre fauve de l'Est. Les milieux humides sont également importants pour la pêche, tant commerciale que sportive, car de nombreuses espèces de poisson du bassin dépendent des milieux humides pour leur reproduction.

5.3.3 Les milieux humides peuvent améliorer la qualité de l'eau, assurer une régulation naturelle des crues, constituer des réservoirs d'eau pendant les périodes de sécheresse, alimenter les nappes d'eau souterraines et protéger les rives des dommages causés lors de tempêtes. Les milieux humides présentent aussi des avantages sur les plans récréatif et économique, car on peut y pratiquer la randonnée pédestre, l'observation d'oiseaux, le canotage, la pêche et la chasse.

Le rôle du gouvernement fédéral

5.3.4 Les milieux humides du bassin relèvent généralement des gouvernements provinciaux. Lorsqu'ils sont situés sur des terres fédérales, par exemple dans les réserves nationales de faune et les parcs nationaux, ils sont protégés par Environnement Canada et l'Agence Parcs Canada. Le gouvernement fédéral régleme les activités de chasse dans les refuges d'oiseaux migrateurs; ceux-ci renferment une variété d'habitats, dont des milieux humides. Les refuges d'oiseaux migrateurs peuvent être la propriété

du gouvernement fédéral, de gouvernements provinciaux ou de propriétaires fonciers. Le gouvernement fédéral ne gère les habitats des refuges que lorsque ceux-ci sont situés sur des terres de la Couronne.

5.3.5 Le gouvernement fédéral veille également à éviter les pertes de milieux humides en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* ainsi qu'aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Par l'entremise de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il encourage, en offrant des avantages fiscaux, les dons de terres et les servitudes de conservation touchant les terres écologiquement sensibles, dont les milieux humides.

5.3.6 Le gouvernement fédéral octroie des fonds et fournit des conseils scientifiques dans le cadre de projets de restauration des milieux humides. Il mène aussi des campagnes de sensibilisation et des activités de vulgarisation auprès du public, participe à des projets de recherche sur les milieux humides et appuie la formation en matière de restauration et d'évaluation environnementale des milieux humides. Certains efforts de restauration des milieux humides dans le bassin sont pris en compte dans les programmes du gouvernement fédéral axés sur les écosystèmes — Grands Lacs 2000 et Saint-Laurent Vision 2000 — ainsi que dans le cadre du Plan conjoint des habitats de l'Est (du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine). Dans les Grands Lacs, les milieux humides sont restaurés conformément au Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs, le premier d'une série de plans élaborés dans le cadre du Plan stratégique pour les terres humides du bassin des Grands Lacs de 1993 (il n'existe aucun plan équivalent pour le bassin du Saint-Laurent). Le gouvernement a également élaboré une politique fédérale sur la conservation des terres humides. Les administrations provinciales et locales, ainsi que des organisations non gouvernementales jouent également un rôle dans la restauration des milieux humides du bassin.

Questions posées lors de la vérification

5.3.7 Le gouvernement fédéral veille-t-il à ce que les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs soient bien gérés?

5.3.8 Sait-il dans quelle mesure il atteint ses objectifs et ses buts en matière de conservation des milieux humides dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent?

5.3.9 Le gouvernement fédéral dispose-t-il d'une quantité suffisante d'information pour prendre des décisions éclairées en matière d'activités liées aux milieux humides? Fait-il rapport des résultats des efforts qu'il déploie dans les milieux humides du bassin?

Le contexte

Ressources biologiques importantes dans le bassin

5.3.10 Dans la région géographique visée par la présente vérification, il y a 14 réserves nationales de faune (voir la pièce 5.2) et 21 refuges d'oiseaux migrateurs, qui couvrent plus de 22 800 hectares. Quatre des réserves de faune sont également des sites « Ramsar », donc reconnus mondialement en vertu de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine. Plusieurs

réserves nationales de faune ont également été désignées comme aires importantes de nidification d'oiseaux ou réserves de monarches. La réserve nationale de faune de Long Point est le cœur de la réserve de la biosphère de Long Point.

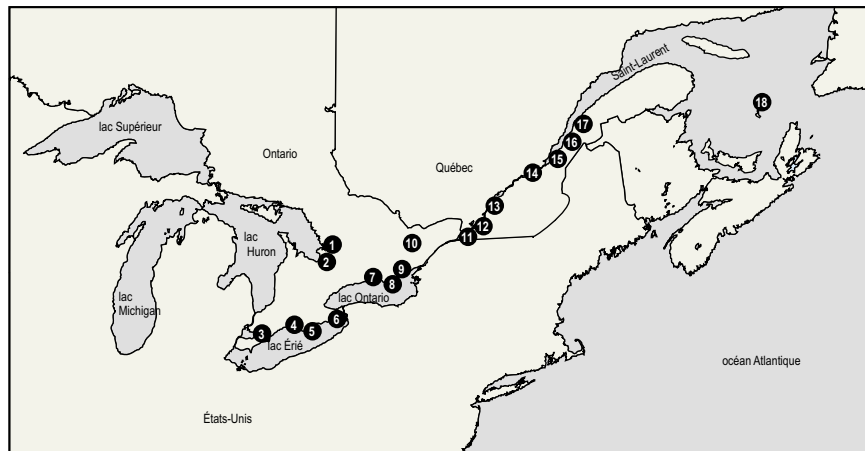


Les moyens dont Environnement Canada dispose pour faire respecter les restrictions dans les réserves nationales de faune sont limités.



Comme les ressources sont limitées, les bénévoles jouent un rôle important en fournissant des services d'interprétation de la nature dans la réserve nationale de faune du Lac Saint-François.

Pièce 5.2 Réserves nationales de faune dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent



1 Eleanor Island (ROM)	10 Mississippi Lake (ROM)	RB Réserve de la biosphère
2 Wye Marsh	11 Lac Saint-François (SR)	
3 St. Clair (SR, ZICO)	12 Îles de la Paix (ROM)	RM Réserve de monarches
4 Big Creek	13 Îles de Contrecoeur	ROM Refuge d'oiseaux migrateurs
5 Long Point (RB, RM, SR, ZICO)	14 Cap-Tourmente (SR, ZICO)	SR Site Ramsar
6 Mohawk Island	15 Îles de l'Estuaire (ROM)*	ZICO Zone importante pour la conservation des oiseaux
7 Wellers Bay	16 Baie de l'Île-Verte (ROM, SR)*	
8 Scotch Bonnet Island	17 Pointe-au-Père*	
9 Prince Edward Point (RM, ZICO)	18 Pointe-de-l'Est*	

* En dehors de la zone géographique couverte par la présente vérification.

Source : Environnement Canada, Service canadien de la faune

Les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs sont menacés

5.3.11 Le gouvernement fédéral a l'entière responsabilité des réserves nationales de faune. Or, Environnement Canada n'a ni les ressources humaines ni les ressources financières pour bien les gérer. L'état de ces milieux est donc menacé. Nous avons constaté les faiblesses suivantes dans la gestion des réserves nationales de faune par le gouvernement fédéral :

- La plupart des plans de gestion, dont ceux visant les milieux humides clés tels que Long Point, St. Clair et Lac Saint-François, n'ont pas été actualisés depuis le début ou le milieu des années 1980. Un plan de gestion typique décrit de façon générale les objectifs et les buts visés pour la réserve nationale de faune, ainsi que les plans relatifs à l'application des règlements, à la gestion biologique et aux activités de sensibilisation du public. Ces plans comprennent également des sommaires des ressources biologiques dans la réserve nationale de faune, telles que la végétation, les mammifères, les oiseaux, les reptiles, les amphibiens et les poissons.
- Environnement Canada ne dispose d'aucun inventaire complet et à jour des espèces vivant dans les réserves nationales de faune, dont les espèces en péril.
- Il y a peu de surveillance ou de rapports sur la fréquentation et l'utilisation des réserves nationales de faune par le public.
- Les études scientifiques menées par le gouvernement fédéral dans les réserves nationales de faune sont limitées. Il n'a évalué ni les pressions exercées sur ces réserves ni l'incidence de ces pressions sur l'état de l'environnement.
- Environnement Canada n'assure pas suffisamment la conformité aux règlements de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* qui touchent les réserves nationales de faune.
- Le gouvernement fédéral risque de ne pas remplir son engagement international consistant à préserver le caractère écologique de chaque site Ramsar du bassin et à conserver leur état naturel pour les générations futures.

L'étude de cas intitulée *Gestion de certaines réserves nationales de faune dans le bassin* fournit des renseignements supplémentaires.

5.3.12 Nous avons les mêmes préoccupations en ce qui concerne les refuges d'oiseaux migrateurs. En particulier, Environnement Canada ne dispose d'aucun inventaire complet et à jour des espèces qui fréquentent les refuges d'oiseaux migrateurs, dont les espèces en péril. Il n'a mené aucune étude ni fait de rapports sur les pressions subies par ces refuges, et n'assure pas adéquatement la conformité aux règlements de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* qui touchent les refuges d'oiseaux migrateurs. En outre, le gouvernement fédéral n'exploite pas tout le potentiel de ces refuges désignés pour promouvoir l'intendance, puisque ceux-ci ne sont pas intégrés aux programmes d'intendance fédéraux.

Gestion de certaines réserves nationales de faune dans le bassin

La région de l'Ontario avait, en 1999-2000, un budget total d'exploitation de 83 000 \$ pour 10 réserves nationales de faune, et quatre équivalents temps plein pour s'occuper de la gestion de la faune et des habitats. Une telle restriction au chapitre de l'effectif ne permet pas de gérer les 10 réserves de façon uniforme. Celles de Long Point et de St. Clair sont les seules à disposer d'employés fédéraux sur place; les autres reçoivent une visite d'Environnement Canada environ une fois par mois. En revanche, en 1979, la réserve nationale de faune de Long Point comptait à elle seule trois gardiens à temps plein, deux gardiens à temps partiel, un biologiste, un technicien de l'habitat et 12 étudiants.

La région du Québec disposait en 1999-2000 d'un budget total d'exploitation de 102 000 \$ pour huit réserves nationales de faune, et cinq employés à temps plein chargés de la gestion de la faune et des habitats. Au Québec, nous avons également observé qu'Environnement Canada n'a pas la capacité de gérer efficacement toutes ses réserves nationales de faune. Par exemple, la réserve nationale de faune du Lac Saint-François, qui est un site Ramsar, a un plan de gestion qui remonte à 1986 et aucun employé fédéral ne travaille sur le site.

Étant donné que les réserves nationales de faune ont pour mandat exclusif la protection de la faune et non les utilisations récréatives, il n'y a que peu de possibilité de générer des recettes. Certaines réserves, par exemple celle de Cap-Tourmente au Québec, ont réussi à combiner protection de la faune et activités qui donnent des recettes, telles que l'éducation du public et les programmes de vulgarisation.

Plus les réserves nationales de faune sont connues, plus elles reçoivent de visiteurs, d'où les pressions accrues sur leurs milieux déjà sensibles. De plus, le statut de site Ramsar ou de zone importante pour les oiseaux entraîne une augmentation de la demande du public pour un plus grand accès à ces sites et davantage d'information (notamment sur le respect des engagements du Canada pris en vertu des ententes internationales). Le gouvernement fédéral n'a cependant pas accru les ressources de ces réserves pour mieux répondre à ces demandes.

Atteinte des objectifs fixés pour les milieux humides du bassin

5.3.13 Le gouvernement fédéral affirme que, depuis 1993, ses efforts et ceux de ses partenaires provinciaux et non gouvernementaux ont permis de créer, de remettre en valeur ou de restaurer plus de 14 100 hectares de milieux humides dans le bassin des Grands Lacs et d'en protéger plus de 4 400 autres. Cela représente 62 p. 100 de l'objectif de 30 000 hectares établi dans le Plan stratégique pour les terres humides du bassin des Grands Lacs de 1993.

5.3.14 Les engagements pris en vertu du programme Saint-Laurent Vision 2000 couvrent les habitats de la faune en général et non pas seulement les milieux humides. Ceux-ci sont toutefois inclus dans les cibles du programme visant la protection des habitats. De 1988 à 1998 (phases I et II), les partenaires qui ont participé au programme soutiennent avoir protégé 12 200 hectares d'habitat de la faune dans le bassin du Saint-Laurent (soit 200 hectares de plus que la cible visée). Dans le cadre de la phase III du programme Saint-Laurent Vision 2000 (de 1998 à 2003), les partenaires soutiennent avoir protégé 100 700 hectares d'habitat en mars 2001 (l'objectif de la phase III étant de 120 000 hectares).

5.3.15 Les cibles des programmes Grands Lacs 2000 et Saint-Laurent Vision 2000 ont été atteintes en partie grâce au financement fédéral de

projets visant les milieux humides dans le bassin. Ces contributions provenaient du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, du programme de financement communautaire ÉcoAction et du programme Interactions communautaires. Le Programme des dons écologiques a également contribué à la conservation des milieux humides dans le bassin.

5.3.16 La contribution la plus importante du gouvernement fédéral est venue du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, qui a accordé environ 23,9 millions de dollars à des projets de restauration des habitats entre 1990 et 1999. De cette somme, 11,6 millions de dollars, soit 48 p. 100, ont été consacrés aux projets visant les milieux humides. Les deux projets les plus importants financés par le Fonds ont été la restauration des milieux humides de Cootes Paradise et de Hamilton Harbour (7,2 millions de dollars) et de Second Marsh, à Oshawa (1,6 million de dollars).

5.3.17 La conservation des milieux humides fait également l'objet de programmes qui ne font pas partie des initiatives visant l'écosystème du bassin, notamment le Plan conjoint des habitats de l'Est (du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine). De 1986 à 2000, le Plan conjoint a permis de protéger quelque 244 000 hectares d'habitats, principalement des milieux humides, dans le sud de l'Ontario et du Québec.

5.3.18 Les projets de restauration des milieux humides présentent l'avantage d'impliquer la collectivité, de mieux sensibiliser le public aux milieux humides et à l'environnement en général, et de favoriser une meilleure connaissance des techniques de restauration de ces milieux. Un des objectifs visés par la Politique fédérale sur la conservation des terres humides et par le Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs est de sensibiliser davantage la population.

5.3.19 Les leçons importantes à retenir des projets de restauration des milieux humides sont les suivantes :

- la restauration de la diversité biologique des milieux humides qui se sont dégradés est une entreprise à long terme, qui peut être difficile à mener à bien;
- il est plus coûteux de restaurer les milieux humides que de prévenir leur détérioration;
- la surveillance à long terme est nécessaire pour déterminer l'efficacité des activités de restauration;
- la modification des comportements dans l'ensemble du bassin hydrographique d'un milieu humide est essentielle au succès à long terme des projets de restauration;
- la restauration des milieux humides est une science qui a vu le jour récemment, et elle nécessite une gestion adaptative.

Y a-t-il amélioration ou détérioration des milieux humides?

5.3.20 Bien que le gouvernement fédéral contribue à la restauration et à la protection des milieux humides dans le bassin, les tendances générales récentes demeurent inconnues. L'information dont on dispose pour certains

milieux humides est moins abondante que pour d'autres dans le bassin, et on note des lacunes importantes dans les données sur la taille, les pertes ou les gains et l'état de ces milieux. Là où des données ont été recueillies, les méthodes utilisées n'étaient pas homogènes, d'où la difficulté de comparer l'état des milieux humides des différentes régions et de dégager des tendances à ce sujet (voir la pièce 5.3).

Pièce 5.3 Y a-t-il amélioration ou détérioration des milieux humides?

Milieux humides	Pourcentage de perte	Période
Lac Supérieur	Non disponible	
St. Marys River	Aucune perte significative signalée, mais occurrence de pertes récentes	
Lac Michigan	Non disponible	
Lac Huron	Non disponible	
Severn Sound	18 % à 68 % à certains endroits	de 1951 jusqu'au début des années 1990
St. Clair River	Non disponible	
St. Clair Lake	42 %	Avant la colonisation jusqu'en 1978
Detroit River	Non disponible	
Lac Érié	Non disponible	
Pointe Pelee Marsh, Lac Érié	71 %	1880 et milieu des années 1970
Niagara River	Non disponible	
Lac Ontario	Jusqu'à 100 % à certains endroits	Avant la colonisation jusqu'en 1990
Entre Niagara et Toronto	73 % à 100 %	Avant la colonisation jusqu'en 1979
Entre Toronto et Presqu'île	32 %	Avant la colonisation jusque dans les années 1980
Entre Presqu'île et Bay of Quinte	8 %	Avant la colonisation jusque dans les années 1980
De Bay of Quinte au fleuve Saint-Laurent	43 %	Avant la colonisation jusque dans les années 1980
Fleuve Saint-Laurent (Ontario)	Non disponible	
Fleuve Saint-Laurent (Québec)	Jusqu'à 29% à certains endroits	de 1945 à 1978

5.3.21 Par conséquent, le gouvernement ne peut pas déterminer les avantages nets de sa contribution ou du changement net de la situation des milieux humides du bassin, ni en faire état. Il se trouve ainsi dans l'impossibilité de déterminer ou d'indiquer s'il atteint l'objectif établi dans le Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs, soit aucune perte nette de milieux humides riverains des Grands Lacs.

Comblent les lacunes dans l'information sur les milieux humides

5.3.22 Le gouvernement fédéral participe à plusieurs initiatives visant à combler les lacunes dans l'information sur les milieux humides et à assurer une plus grande homogénéité dans la collecte des données. À titre d'exemple, Environnement Canada et Pêches et Océans font tous deux partie du regroupement pour les milieux humides des Grands Lacs (Great Lakes Wetlands Consortium). Ce regroupement, qui est dirigé par la Great Lakes Commission, un organisme binational regroupant huit États riverains des Grands Lacs et auquel l'Ontario et le Québec participent à titre de membres associés, est un partenariat à grande échelle qui vise à élaborer un programme de surveillance à long terme pour les milieux humides riverains des Grands Lacs. Environnement Canada participe également à l'établissement d'un inventaire des milieux humides des Grands Lacs qui sera accessible sur le Web.

5.3.23 Au Québec, le Centre Saint-Laurent d'Environnement Canada mène un programme visant à décrire les changements qui se sont produits dans la végétation des milieux humides le long du Saint-Laurent depuis 1980. Les chercheurs utiliseront cette information pour tenter d'identifier les causes possibles des changements, telles que la variation des niveaux d'eau, l'érosion, l'empiétement et la restauration des habitats.

5.3.24 Il sera important, dans le cadre de ces initiatives, que les méthodes utilisées pour la collecte des données soient uniformes, afin de pouvoir comparer l'état des milieux humides et les tendances connexes dans tout le bassin.

La contribution législative est mal comprise

5.3.25 La *Loi sur les pêches* et la politique fédérale en matière d'habitat du poisson visent notamment la protection de l'habitat du poisson dans le bassin, ce qui inclut les milieux humides. Toutefois, Pêches et Océans n'a pas déterminé s'il respecte le but consistant à n'avoir aucune perte nette d'habitat du poisson, et il n'a pas évalué ses progrès en matière de protection de l'habitat du poisson. Le Ministère est en train de revoir son Programme de gestion de l'habitat du poisson, mais il est encore trop tôt pour en déterminer l'incidence sur les milieux humides.

5.3.26 Environnement Canada a conçu et distribué du matériel de formation pour montrer de quelle façon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* s'applique aux milieux humides. Toutefois, le gouvernement fédéral a peu analysé la mesure dans laquelle cette loi avait contribué à protéger les milieux humides ou à freiner leur disparition.

Le saviez-vous?

- Nombre de réserves nationales de faune et de refuges d'oiseaux migrateurs en Ontario et au Québec : **56**

Superficie qu'ils couvrent, de la baie James au golfe du Saint-Laurent : **environ 109 000 hectares**

Nombre de personnes qui s'en occupent à temps plein : **9**

Budget total d'exploitation et d'entretien en 1999-2000 : **185 000 \$**

Budget total d'exploitation et d'entretien par hectare : **environ 2 \$**

- Proportion des réserves nationales de faune ayant le statut de site Ramsar et dont le plan de gestion date du début ou du milieu des années 1980 : **75%**

- Nombre d'espèces en péril dans la réserve nationale de faune (RNF) de Long Point : **49**
Nombre dans la RNF du Lac Saint-François : **35**
Nombre dans la RNF du Cap-Tourmente : **17**
Nombre dans la RNF de St. Clair : **13**
Nombre dans la RNF de Prince Edward Point : **11**

Récente mise sur pied d'un forum fédéral sur les milieux humides

5.3.27 Aucun ministère ou organisme fédéral particulier n'est responsable de la surveillance, de l'évaluation et de l'établissement de rapports sur l'ensemble des activités fédérales liées aux milieux humides. Un forum fédéral vient d'être créé en vue d'élaborer une approche coordonnée qui permette d'atteindre les objectifs fédéraux en matière de conservation des milieux humides. Le forum élabore présentement un plan d'action en vue d'orienter ses activités; un volet étudierait les impacts positifs et négatifs des politiques et programmes fédéraux touchant les milieux humides.

Les rapports sur les milieux humides du bassin sont fragmentaires

5.3.28 On trouve de l'information sur les milieux humides dans divers rapports. L'information la plus complète figure dans les deux rapports d'étape préparés jusqu'à maintenant dans le cadre du Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs. Ces rapports, qui sont rédigés d'une manière simple et claire, font le point sur les objectifs et les jalons fixés dans le Plan d'action, notamment sur les activités clés et les réalisations.

5.3.29 Toutefois, les rapports du Plan d'action ne couvrent qu'une partie du bassin, à savoir celle des Grands Lacs. De plus, ils omettent certains faits qui rendraient ces rapports plus complets et assureraient une plus grande transparence. Par exemple, les rapports ne mentionnent pas l'état ou les tendances des milieux humides. En outre, on n'y documente pas l'incidence de mécanismes fédéraux sur les milieux humides, notamment les dispositions de la *Loi sur les pêches* visant la protection des habitats, les évaluations environnementales et le Programme des dons écologiques. Les rapports ne présentent pas non plus les contributions financières du gouvernement fédéral aux réalisations du Plan d'action.



Le roseau commun, une espèce envahissante, présente une menace pour les milieux humides dans tout le bassin.

Les espèces envahissantes menacent les milieux humides

5.3.30 Des espèces végétales envahissantes telles que la salicaire, le roseau commun, l'hydrocharide grenouillette et le nerprun bourdaine menacent la diversité biologique des milieux humides du bassin. Ces espèces forment des peuplements monospécifiques, qui excluent sur de vastes superficies toute autre espèce. Les milieux humides du bassin sont également susceptibles d'être colonisés par des espèces animales aquatiques envahissantes telles que la moule zébrée et la carpe.

5.3.31 Le Service canadien de la faune d'Environnement Canada est l'organisme fédéral le plus actif dans la lutte contre les espèces envahissantes dans les milieux humides. Cependant, les efforts que le gouvernement fédéral a déployés jusqu'à maintenant ont manqué de coordination et n'ont pas été suffisants pour gérer la menace des espèces envahissantes. Un comité interministériel sur les espèces envahissantes a été créé en janvier 2000 en vue de clarifier les rôles et les responsabilités des ministères fédéraux et d'élaborer une stratégie nationale pour lutter contre les espèces

envahissantes. Au moment de notre vérification, cette stratégie nationale n'était pas finalisée.

Conclusion

5.3.32 Les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs sont des ressources biologiques importantes dans le bassin. Ils renferment une grande variété d'habitats, dont des milieux humides. Nous sommes préoccupés par la façon dont ils sont gérés. Nous concluons que l'intégrité écologique des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs est menacée, et que ces zones sont sous-utilisées comme outil de conservation. Environnement Canada ne dispose pas des ressources humaines et financières nécessaires pour bien les gérer.

5.3.33 Depuis l'arrivée des premiers colons dans le bassin, de nombreux milieux humides ont disparu ou se sont détériorés. Le gouvernement fédéral a réagi en participant à la restauration et à la protection des milieux humides. Ces activités sont encourageantes, mais l'information sur l'état actuel des milieux humides est insuffisante pour déterminer si la situation s'améliore ou si elle empire. Environnement Canada et Pêches et Océans participent à des initiatives visant à améliorer l'information sur les milieux humides tant dans la région des Grands Lacs que dans celle du Saint-Laurent.

5.3.34 À notre avis, le rapport d'étape du Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs est utile. Cependant, il pourrait être élargi pour dresser un tableau plus complet des activités du gouvernement fédéral et des résultats.

5.3.35 Aucun ministère ou organisme fédéral particulier n'est officiellement responsable des milieux humides. Le fait de désigner un ministère ou un organisme directeur permettrait d'assurer une meilleure reddition de comptes en ce qui a trait à la surveillance et à l'évaluation des activités fédérales concernant les milieux humides, ainsi qu'à la présentation de rapports sur ces activités.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
① Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Restaurer et protéger 30 000 hectares de milieux humides dans le bassin des Grands Lacs d'ici 2020.	Les efforts conjoints des gouvernements fédéral et provinciaux et d'organisations non gouvernementales ont permis de restaurer et de protéger 18 500 hectares.
	Protéger 132 000 hectares d'habitats, dont des milieux humides du bassin du Saint-Laurent (phases I, II et III de Saint-Laurent Vision 2000).	Les efforts conjoints des gouvernements fédéral et provinciaux et d'organisations non gouvernementales ont permis de restaurer et de protéger près de 113 000 hectares (mars 2001).

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
	Engagements	Résultats
	Sensibiliser davantage la population et renforcer son engagement en matière de protection des milieux humides.	Le gouvernement a encouragé la participation du public à des projets de restauration et de protection; il a davantage sensibilisé la population aux milieux humides et a amélioré la connaissance des techniques de restauration des milieux humides.
Évaluer le rendement du gouvernement		
② Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Forces	Faiblesses
	<p>Le gouvernement connaît les risques et menaces pour les milieux humides.</p> <p>Les priorités et les résultats attendus (cibles) de Grands Lacs 2000 sont clairement établis pour les milieux humides. Les priorités et les résultats attendus (cibles) de Saint-Laurent Vision 2000 sont clairement établis pour les habitats, y compris les milieux humides.</p> <p>Le gouvernement utilise divers mécanismes (p. ex., zones protégées, programmes de financement, éducation et sensibilisation, recherche) pour conserver les milieux humides.</p>	<p>Le gouvernement manque d'information sur le nombre et la taille des milieux humides, sur les tendances actuelles quant aux pertes et aux gains de milieux humides, et sur la qualité et l'état des milieux humides.</p> <p>Il n'a évalué que de façon limitée certains mécanismes (tels que des dispositions législatives).</p> <p>Environnement Canada ne dispose pas des ressources humaines et financières nécessaires pour gérer efficacement les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs.</p>
③ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	<p>Les deux rapports d'étape produits dans le cadre du Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs font, d'une manière simple et transparente, le point sur l'atteinte des objectifs et des jalons fixés dans le Plan. Toutefois, les rapports ne portent que sur le bassin des Grands Lacs.</p> <p>Les contributions du gouvernement fédéral à la restauration et à la protection des milieux humides (p. ex., par l'entremise du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 et du programme Interactions communautaires) sont bien établies.</p>	Le gouvernement n'a aucun rapport d'ensemble sur l'état et les tendances des milieux humides, l'incidence sur les milieux humides des mécanismes fédéraux (tels que la <i>Loi sur les pêches</i> , la <i>LCEE</i> et le Programme de dons écologiques) ou les contributions fédérales en matière de conservation des milieux humides.

5.4 La conservation des habitats au moyen de l'intendance

L'enjeu



L'intendance peut prendre la forme d'une mesure aussi simple que l'installation d'une clôture pour tenir le bétail éloigné des cours d'eau et des milieux humides.

5.4.1 La disparition et la détérioration des habitats ont affecté environ 80 p. 100 des espèces en péril au Canada. Les activités de conservation des habitats peuvent donc jouer un rôle important dans la protection et le rétablissement des espèces en péril et empêcher que d'autres espèces soient menacées de disparition. Ces activités peuvent consister par exemple, à mettre en valeur des habitats (plantation d'arbres, assainissement des marais et des berges, installation de nichoirs) et à les protéger (au moyen notamment de servitudes de conservation qui peuvent limiter le développement dans les régions abritant des habitats de la faune en échange d'avantages fiscaux pour le donateur).

5.4.2 Le terme intendance est utilisé par le gouvernement fédéral pour désigner les actions volontaires menées par les particuliers, les collectivités (dont des collectivités autochtones), les entreprises et les organismes sans but lucratif pour contribuer à la conservation des habitats. Par l'entremise de ses divers programmes d'intendance, le gouvernement fédéral encourage ces actions en offrant des incitatifs financiers, des récompenses et des marques de reconnaissance. Les programmes d'intendance peuvent aussi comprendre des activités d'éducation et de sensibilisation du public. Le gouvernement fédéral a affirmé que l'intendance est la voie qu'il privilégie pour la conservation des habitats en vue de protéger et de rétablir les espèces en péril.

5.4.3 Au nombre des activités d'intendance menées dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent et qui sont bénéfiques aux espèces en péril, on compte les suivantes :

- encourager les propriétaires fonciers à protéger les habitats boisés essentiels à la survie de certaines espèces d'oiseaux migrateurs en péril — le moucherolle vert et la paruline à capuchon, par exemple;
- installer des nichoirs pour les oiseaux en péril, comme la paruline orangée;
- installer des clôtures pour tenir le bétail éloigné des cours d'eau et des étangs et ainsi protéger les habitats riverains et les habitats des milieux humides.

Le rôle du gouvernement fédéral

5.4.4 Tous les ordres de gouvernement, dont le fédéral, jouent un rôle important dans la promotion de l'intendance. Les propriétaires fonciers, les organisations non gouvernementales, les entreprises du secteur des ressources naturelles et des groupes d'Autochtones encouragent et mènent eux aussi des activités d'intendance.

5.4.5 Divers ministères et organismes fédéraux font la promotion de l'intendance dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, dont Environnement Canada, Pêches et Océans, Agriculture et Agroalimentaire Canada, et l'Agence Parcs Canada. Environnement Canada est le chef de file. L'un des engagements formulés dans l'Accord national pour la protection des espèces en péril est de reconnaître, de favoriser et de soutenir l'intendance

efficace et à long terme réalisée par les utilisateurs et les gestionnaires des ressources, les propriétaires fonciers et d'autres citoyens.

Questions posées lors de la vérification

5.4.6 Quels engagements le gouvernement a-t-il pris pour encourager l'intendance? Que fait-il pour remplir ces engagements?

5.4.7 Le gouvernement emploie-t-il de saines pratiques de gestion et de régie dans son Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril?

5.4.8 Dispose-t-il d'assez d'information sur les habitats pour être en mesure de prendre des décisions éclairées en matière d'intendance? Présente-t-il des rapports sur les réalisations des programmes d'intendance mis en œuvre dans le bassin?

Le contexte

Le gouvernement fédéral favorise les actions volontaires

5.4.9 Globalement, le gouvernement fédéral ne possède et gère qu'une très petite proportion des terres dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Si l'on tient compte des zones protégées, comme les parcs nationaux et les réserves nationales de faune, les terres fédérales ne constituent qu'environ un pour cent du territoire du bassin.

5.4.10 Le gouvernement fédéral a compris que pour conserver les habitats et pour protéger et rétablir les espèces en péril, il doit influencer sur ce qui se passe sur les terres qui ne lui appartiennent pas. À cette fin, il a fait de l'intendance l'une des trois priorités de sa stratégie nationale de protection des espèces en péril. Ainsi, il participe à 15 programmes et initiatives qui appuient l'intendance. Pris ensemble, ces programmes utilisent diverses techniques, notamment un soutien et des incitatifs financiers, des récompenses et des marques de reconnaissance, ainsi que des services d'éducation et de sensibilisation.

5.4.11 Parmi les exemples de programmes et d'initiatives en matière d'intendance auxquels participe le gouvernement fédéral figurent des programmes de financement tels que ÉcoAction, le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 et le programme Interactions communautaires. Ceux-ci appuient diverses priorités environnementales, entre autres l'intendance. Il y a aussi des programmes axés expressément sur l'intendance de l'habitat, tels que le Programme des dons écologiques et le Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril; et des programmes de sensibilisation du public comme ceux liés à l'approche de l'Agence Parcs Canada en matière de gestion des écosystèmes dans les parcs. Le gouvernement fédéral appuie aussi des programmes de récompense et de marques de reconnaissance tels que Nature Canada et le Programme de reconnaissance pour l'intendance forestière. L'étude de cas intitulée Second Marsh, à Oshawa — Les leçons tirées d'un partenariat fructueux illustre bien ce qu'est l'intendance.

Le nouveau Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril

5.4.12 Le gouvernement fédéral a présenté à l'été 2000 son Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril. Il s'agit là du plus important programme fédéral d'intendance pour les espèces en péril annoncé à ce jour,



Le gouvernement fédéral a soutenu de nombreuses initiatives d'intendance, comme celle-ci dans le sud-ouest de l'Ontario.



De nombreux partenaires travaillent à la remise en état de Second Marsh, à Oshawa, depuis plus de 25 ans.

Second Marsh, à Oshawa — Les leçons tirées d'un partenariat fructueux

Second Marsh, à Oshawa, est considéré comme le meilleur exemple subsistant de marais à quenouilles sur la rive ouest du lac Ontario. Depuis le début des années 1970, les activités anthropiques, principalement l'utilisation des terres du bassin hydrographique de la région, ont grandement détérioré le marais.

De nombreux partenaires de la collectivité ont contribué à la restauration du marais. Environnement Canada a assuré le leadership et un appui financier par l'entremise du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 et du programme de financement communautaire ÉcoAction.

Récemment, chaque partenaire a défini son champ d'action propre et il assume maintenant la responsabilité des efforts menés dans son domaine d'expertise. Il n'en reste pas moins que tous les partenaires savent combien il est important de continuer d'échanger les informations.

Les efforts de restauration ont été un succès pour la collectivité. Le partenariat a réussi à rejoindre le public et a obtenu l'appui de la population, des entreprises et de la municipalité. La collectivité est largement sensibilisée à la question. Des groupes scolaires, des bénévoles et des troupes de louveteaux et de scouts ont participé à l'entreprise; 200 à 300 écoliers visitent le marais chaque année.

La restauration de Second Marsh est réalisée suivant une approche fondée sur l'écosystème — c'est l'ensemble de l'écosystème qui est visé, pas seulement certaines espèces. Le marais n'est pas remis en état seulement pour la sauvagine migratrice ou les oiseaux de rivage migrateurs; ces oiseaux pourront en profiter, mais en tant qu'élément de la faune vivant dans ce milieu humide assaini.

Les partenaires ont reconnu l'importance d'effectuer une gestion adaptative, évoluant au fur et à mesure des résultats obtenus. La restauration et le maintien de l'équilibre fragile de ce milieu humide se sont avérés un défi complexe. Il est évident que, quoi qu'on fasse pour restaurer le marais, le succès à long terme dépendra de la façon dont l'ensemble du bassin hydrographique est géré. Une bonne gestion et une bonne intendance de ce bassin sont essentielles à la restauration et à la préservation du marais et sont donc au cœur des efforts des partenaires.

La somme de 1,7 million de dollars, versée sur dix ans par le gouvernement fédéral (provenant du Fonds d'assainissement et d'ÉcoAction), a été très précieuse pour soutenir certaines activités de restauration nécessaires mais plutôt ingrates (comme le dragage) que les autres partenaires n'auraient peut-être pas pu financer. Les organismes bénévoles du partenariat s'inquiètent toutefois du fait qu'ils n'ont pas de financement de base pour couvrir leurs frais généraux et assurer le maintien du réseau existant.

prévoyant 45 millions de dollars sur cinq ans pour l'ensemble du Canada. Ce programme veut favoriser les pratiques d'utilisation des terres qui préservent les habitats essentiels au rétablissement des espèces menacées ou en voie de disparition. Il s'agit aussi d'un programme préventif, qui veut aider à l'élaboration de plans de gestion des espèces préoccupantes avant que celles-ci ne tombent dans la catégorie des espèces en péril. Sa gestion est assurée conjointement par Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada.

5.4.13 Le Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril est un programme « ciblé », c'est-à-dire qu'il ne finance que les projets poursuivant des priorités établies. Les projets doivent satisfaire à des critères d'admissibilité bien précis; ils doivent aussi s'inscrire directement dans les

plans de rétablissement ou d'action établis pour les espèces menacées ou en voie de disparition, ou s'inscrire dans les plans de gestion établis pour les espèces préoccupantes. Le programme offrira un financement à long terme (par exemple, sur trois ans) pour les projets admissibles.

5.4.14 Lors de notre examen du Programme, nous avons constaté qu'il renfermait bon nombre des éléments d'une saine gestion. Notre inquiétude vient du fait qu'il ne comporte pas encore de cibles de rendement, comme des cibles liées au rétablissement des espèces en péril ou empêchant de devoir inscrire de nouvelles espèces sur les listes. Environnement Canada nous a informés que, dès qu'un habitat critique est identifié, le programme fixe ces cibles.

L'évaluation et la présentation des résultats à long terme peuvent être améliorées

5.4.15 Nous avons examiné un échantillon de projets d'intendance qui ont reçu un financement du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, du programme de financement communautaire ÉcoAction, du programme Interactions communautaires ou du Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril. Nous avons constaté que ces projets disposent d'une quantité importante d'information sur les habitats et utilisent cette information pour établir leurs priorités et orienter leurs activités d'intendance ainsi que leurs efforts de conservation des habitats.

5.4.16 Lors de notre examen des rapports des projets, nous avons répertorié plus de 25 mesures du rendement utilisées, allant de la superficie d'habitat restauré au nombre d'ententes informelles avec des propriétaires fonciers. Pour chaque projet, les partenaires mesurent le rendement et en font rapport. Cependant, le gouvernement fédéral ne produit pas de rapport d'ensemble des résultats obtenus. Ainsi, pour obtenir un tableau complet des activités d'intendance financées par le gouvernement fédéral, on doit consulter les rapports de chacun des programmes de financement. Étant donné cette absence de rapport d'ensemble, il est difficile de déterminer l'étendue et les coûts totaux des activités financées par le gouvernement fédéral, de même que les résultats obtenus.

5.4.17 Exception faite des projets financés dans le cadre du nouveau Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril, nous sommes préoccupés par le peu de suivi et de rapports concernant les résultats à long terme des projets d'intendance. Il manque par exemple des rapports sur le succès des projets de restauration et de plantation et sur l'évolution des habitats protégés par des ententes informelles. Une approche prometteuse adoptée par Agriculture et Agroalimentaire Canada, dans le cadre de son programme Nature Canada, est l'exécution de sondages « avant » et « après » destinés à mesurer l'accroissement de la sensibilisation et de la participation aux activités d'intendance dans le secteur agricole.

5.4.18 Un indicateur qui est habituellement présenté dans les rapports des projets est le nombre d'hectares d'habitat restaurés ou protégés. Cependant, la disparition et détérioration globales d'habitat sont peu surveillées et signalées. Il est donc difficile de déterminer si la conservation d'habitats grâce

Le saviez-vous?

- Proportion des espèces en péril qui sont affectées par la disparition ou la détérioration d'habitats : **80 %**
- Part du territoire du Québec et de l'Ontario qui appartient au gouvernement fédéral : **environ 1 %**
- Nombre de ministères et organismes fédéraux participant à des programmes d'intendance dans le bassin : **8**
- Nombre de programmes et initiatives d'intendance mis en œuvre dans le bassin auxquels participe le gouvernement fédéral : **15**
- Nombre d'indicateurs utilisés pour mesurer les activités d'intendance et faire rapport à leur sujet : **25**
- Nombre de rapports présentant globalement les résultats des activités d'intendance soutenues par le fédéral : **0**

aux projets d'intendance est annulée par la perte ou la détérioration d'habitats à cause, par exemple, de l'urbanisation, des pratiques agricoles et des espèces envahissantes. Les rapports sur les pertes d'habitat à l'échelle du bassin sont limitées; il est donc difficile de déterminer les bénéfices nets résultant des efforts du gouvernement fédéral et de savoir si la situation de l'habitat dans le bassin s'améliore ou empire.

5.4.19 Nous avons aussi examiné le Programme des terres marécageuses, des terrains boisés et de la faune (Programme TMTBF, qui s'inscrivait dans le plan vert agricole Canada-Ontario). Il s'agit d'un programme fructueux, qui a incité de nombreux agriculteurs du bassin à adopter des pratiques favorisant l'agriculture écologiquement durable. Malheureusement, nombre des leçons à tirer de la mise en œuvre de ce programme n'ont pas été retenues, et les résultats à long terme n'ont pas été évalués.

Le gouvernement fédéral n'a pas d'approche cohérente en matière d'intendance dans le bassin

5.4.20 En plus d'examiner la gestion de programmes fédéraux précis qui appuient l'intendance, nous avons étudié de façon plus générale comment le gouvernement fédéral gère son approche globale de l'intendance. Nous avons constaté que celui-ci n'a pas de stratégie pour orienter ses efforts dans le bassin, alors que cela garantirait que les programmes particuliers poursuivent des objectifs complémentaires et que leurs résultats soient communiqués de façon uniforme.

5.4.21 À l'échelle nationale, le Service canadien de la faune et ses partenaires provinciaux et territoriaux ont ébauché en 1999 un plan d'action pancanadien en matière d'intendance. L'objectif est de promouvoir et de guider les efforts d'intendance des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; du secteur des ressources naturelles; et d'autres intervenants. À la fin de notre vérification, on prévoyait tenir des consultations pour faire avancer le plan et le parachever d'ici le printemps 2002. De plus, dans son rapport sur les plans et priorités de 2001-2002, Environnement Canada a fait remarquer que l'une de ses priorités était « d'élaborer un programme visant à mettre de l'avant le concept de la nature en héritage, de concert avec d'autres ministères des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et d'autres partenaires ». Le programme visera à faire progresser les volets protection et intendance des paysages terrestres et marins du Canada. Il reste à savoir si ces initiatives constitueront une stratégie appropriée pour assurer la cohésion des efforts déployés par chacun des organismes fédéraux en matière d'intendance.

Conclusion

5.4.22 Le gouvernement fédéral possède moins de un pour cent des terres du bassin. Il a compris que pour conserver les habitats dans l'ensemble du bassin, il devait influencer sur ce qui se passait sur les 99 p. 100 des terres qui ne lui appartiennent pas. Pour ce faire, divers ministères et organismes fédéraux participent à 15 programmes d'intendance qui encouragent les propriétaires fonciers à conserver volontairement les habitats.

5.4.23 Le nouveau Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril comporte les éléments d'une saine gestion.

5.4.24 Le rendement des projets d'intendance financés par le gouvernement fédéral est mesuré et fait l'objet de rapports, mais on fait peu état de leurs résultats à long terme. On fait également peu état des pertes d'habitat et du poids de ces pertes en regard des gains obtenus par les projets d'intendance. Il est donc difficile de déterminer l'avantage net des projets d'intendance et d'évaluer si la situation des habitats dans le bassin s'améliore ou se détériore.

5.4.25 Le gouvernement fédéral n'a pas de stratégie pour orienter ses efforts en matière d'intendance dans le bassin. Il ne présente pas non plus de rapport d'ensemble sur les efforts qu'il déploie, le coût de ces efforts ou les résultats obtenus.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
1 Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Promouvoir et encourager des pratiques favorisant la préservation et la mise en valeur de l'environnement.	L'intendance est l'une des trois priorités de la stratégie nationale de protection des espèces en péril. Huit ministères et organismes fédéraux participent à 15 programmes d'intendance dans le bassin. Le gouvernement obtient des résultats, mais il est très difficile d'obtenir un tableau global de son rendement parce qu'il n'existe pas de rapport global détaillé présentant les résultats des programmes d'intendance fédéraux.
Évaluer le rendement du gouvernement		
2 Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Forces	Faiblesses
	Le gouvernement possède des quantités importantes d'information sur les habitats à l'échelle des projets. Il mesure et fait rapport sur les activités et les résultats à l'échelle des projets. Le nouveau Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril comporte les éléments d'une saine gestion.	Le gouvernement fait des rapports limités sur les résultats à long terme et les pertes d'habitat en cours. Il n'a aucun rapport d'ensemble détaillé sur les résultats des programmes d'intendance fédéraux.
3 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?		Le gouvernement n'a pas de stratégie pour l'ensemble du pays ou du bassin, qui permettrait d'orienter ses programmes d'intendance.