Avant-propos

Je suis heureux de soumettre mon rapport de 1998 à la Chambre des communes. Cet avant-propos est suivi de « Observations du commissaire - 1998 » et des points saillants qui sont tirés de tous les chapitres de cette année. Ce volume contient en outre 8 chapitres reliés séparément.

Observations du commissaire

Points saillants

1. En juin 1997, le Canada a assisté avec plus de 165 pays à une session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies qui avait été convoquée afin d'évaluer les progrès accomplis en matière de développement durable depuis le Sommet de la Terre tenu à Rio, en 1992. Les États membres ont conclu que les tendances dans ce domaine étaient moins bonnes aujourd'hui qu'il y a cinq ans. À l'instar de ses voisins du monde, le Canada s'était engagé à accomplir des progrès mesurables plus importants au cours des cinq années subséquentes.

2. L'enjeu est de taille pour le Canada. Celui-ci est intimement lié - tant sur le plan économique que sur le plan écologique - au reste du monde. La qualité de notre environnement dépend non seulement du comportement des Canadiens, mais aussi et de plus en plus, des activités qui se déroulent à l'extérieur des frontières nationales.

3. Le Canada a pris de nombreux engagements envers la communauté internationale. En retour, nous tirons parti de ceux que prennent d'autres pays. Un des principes fondamentaux du droit international veut que les pays s'acquittent de bonne foi de leurs obligations internationales et les traduisent par des mesures significatives sur le plan intérieur. Dans un certain nombre de secteurs, le Canada ne tient pas ses promesses. Par exemple :

- Partout dans le monde, les gouvernements sont confrontés à une nouvelle génération de problèmes environnementaux, dont les changements climatiques constituent peut-être le problème le plus grave. Celui-ci englobe des questions qui sont au cœur de la manière dont nous menons et gagnons notre vie. Tout comme beaucoup de pays, le Canada a reconnu qu'il ne remplira pas sa promesse de longue date qui consiste à stabiliser, d'ici l'an 2000, les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990.
- Le Canada était l'un des premiers pays à ratifier la *Convention sur la diversité biologique* de 1992, mais il tarde à l'appliquer. Cinq ans plus tard, un plan global de mise en application - outil essentiel de coordination des efforts au sein des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux - n'a pas encore été élaboré.

4. Dans ces secteurs et dans d'autres, le gouvernement fédéral ne remplit pas ses engagements, car il n'accorde pas assez d'attention à l'aspect gestion de l'équation du développement durable.

5. Des mesures novatrices sont prises pour tenter de régler ce problème à l'échelle gouvernementale. Les modifications à la *Loi sur le vérificateur général* exigent que les ministères préparent des stratégies afin que le concept du développement durable se traduise en actions concrètes dans leurs politiques, programmes et activités quotidiennes.

6. Lors de notre premier examen de ces stratégies, nous avons constaté que la plupart des ministères avaient fait la plus grande partie de ce qu'on leur avait demandé. Nous savons enfin comment chacun des ministères perçoit le développement durable et quelles mesures il entend prendre pour le promouvoir.

7. Toutefois, la plupart des ministères n'ont pas établi de cibles claires dont ils pourraient se servir eux-mêmes, ainsi que les parlementaires et le public, pour juger du succès de la mise en œuvre de la stratégie. En outre, de nombreuses stratégies s'en tiennent au statu quo plutôt que de préconiser de nouveaux engagements concrets en vue de mieux protéger notre environnement et promouvoir le développement durable.

8. Les premiers rapports environnementaux des grandes sociétés, préparés il y a moins de dix ans, comportaient des faiblesses semblables. Toutefois, ces mêmes sociétés ont tiré des leçons et elles se sont améliorées. Le défi, pour le gouvernement, consiste à faire de même. Tout comme « l'écologisation » s'est avérée une bonne pratique dans le domaine des affaires, « l'écologisation » du gouvernement sera le reflet d'une saine gestion publique.

Observations du commissaire

Introduction

9. Les Canadiens ont été parmi les premiers à reconnaître l'interdépendance entre l'homme et son environnement naturel. Nous avons atteint un niveau élevé de développement humain et nous avons réussi à assainir notre environnement dans certains secteurs. Cependant, il nous reste encore de nombreux défis à relever, le plus important étant de joindre le geste à la parole.

10. Dans ce deuxième rapport à la Chambre des communes, je souligne la nécessité pour le gouvernement fédéral d'accorder une plus grande attention à l'aspect gestion de l'équation du développement durable. Mon personnel et moi-même croyons que l'application de saines pratiques de gestion peut contribuer de façon significative à améliorer la protection de l'environnement et la promotion du développement durable.

Un engagement mondial renouvelé à l'égard du développement durable

11. En 1992, Rio de Janeiro était le site de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, mieux connue sous le nom de Sommet de la Terre. Le Sommet avait pour but d'élaborer un plan pour traiter les questions relatives à l'environnement et au développement, maintenant et au XXIe siècle. Plus de 30 000 personnes y ont assisté, dont des représentants de 179 pays. Les espoirs et les attentes étaient grands.

12. Au terme de la Conférence, 105 chefs d'État se sont réunis pour manifester leur engagement à l'égard du développement durable - développement en harmonie avec la nature et les besoins des générations actuelles et futures. Le Sommet de la Terre constituait la plus grande rencontre de dirigeants nationaux de l'histoire. Ceux-ci ont signé la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* et la *Convention sur la diversité biologique,* et approuvé la *Déclaration de Rio* et une série de *Principes concernant les forêts* . Ils ont également adopté un plan de 300 pages, *Action 21* , visant la réalisation du développement durable (voir la pièce 1) .

Pièce 1

Le Sommet Planète Terre tenu à Rio en 1992 : Sur quoi s'est-on entendu?

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. La Déclaration précise que les pays ont le droit d'exploiter leurs propres ressources selon leurs propres politiques environnementales et de développement et qu'il leur incombe de veiller à ce que les activités qui relèvent de leur compétence ou de leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement d'autres pays. La Déclaration contient des exigences formulées au moyen de 27 principes qui portent, entre autres, sur l'équité entre les générations, la collaboration entre les pays, la participation du public, l'utilisation du principe de précaution dans la prise de décisions et l'adoption du principe du « pollueur-payeur ».

Action 21. Action 21 est un programme visant à réaliser le développement durable pour le XXIe siècle sur les plans social, économique et environnemental. Le document de 300 pages traite les dimensions sociales et économiques du développement durable, la conservation et la gestion des ressources, le renforcement du rôle des groupes principaux et les moyens de mise en oeuvre.

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. La Convention établit un cadre et un processus d'entente sur des mesures particulières de lutte contre les changements climatiques. Elle fixe comme objectif ultime la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui préviendrait une interférence anthropique dangereuse pour le système climatique. Ce niveau doit être obtenu dans un délai suffisant pour permettre aux écosystèmes de s'adapter naturellement aux changements climatiques, afin d'éviter que la production alimentaire soit menacée et

de permettre le développement économique durable. La cible pour les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques de même que pour douze « économies en transition » (Europe centrale et de l'Est et ex-Union soviétique), consisterait à ramener, d'ici l'an 2000, les niveaux des émissions de gaz à effet de serre à ceux de 1990.

La *Convention sur la diversité biologique.* Les objectifs de la Convention sont les suivants : conserver les espèces biologiques, les ressources génétiques, les habitats et les écosystèmes; assurer l'utilisation durable des matières vivantes; assurer le partage juste et équitable des avantages qui découlent des ressources génétiques. La Convention comprend une exigence selon laquelle les pays adoptent des règlements aux fins de la conservation de leurs ressources biologiques, et se chargent de fournir les fonds et la formation, ainsi que de transférer la technologie aux pays en développement pour les aider à appliquer la Convention.

Énoncé des principes concernant les forêts. La déclaration de principes contraignants a trait à la gestion, à la conservation et au développement durable de tous les types de forêts. Elle indique que les ressources forestières doivent être gérées de manière à répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures, besoins qui se rattachent non seulement aux produits de la forêt, mais aussi à l'habitat faunique, aux loisirs, etc.

Source : D'après l'information fournie par le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies

13. Cinq ans plus tard, en juin 1997, le Canada s'est joint à plus de 165 pays au cours d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée à l'évaluation des progrès accomplis depuis le Sommet de la Terre et à l'établissement des priorités futures.

14. Pour se préparer à la session, le personnel des Nations Unies a examiné les progrès accomplis à l'égard d'un large éventail de questions liées au développement durable (voir la pièce 2) . À cette session, les pays membres ont reconnu que certains progrès avaient été réalisés au cours des cinq dernières années. Par exemple :

- la croissance de la population mondiale ralentit;
- la production alimentaire est en hausse;
- la plupart des gens vivent plus longtemps et sont en meilleure santé;
- la qualité de l'environnement s'améliore dans certaines régions.

Pièce 2

Cinq ans après Rio : où en sommes-nous?

Questions liées au développement durable à l'échelle mondiale

Pauvreté : les écarts entre les riches et les pauvres continuent de s'accentuer, tant au sein des pays qu'entre ceux-ci. Selon certains, cette situation serait attribuable à la mondialisation. Les pays les plus pauvres sont davantage marginalisés. Plus de 1,1 milliard de personnes - 20 p. 100 de la population mondiale - vivent dans une pauvreté absolue, avec l'équivalent de moins d'un dollar par jour.

Consommation et production : vingt pour cent des habitants de la planète continuent de consommer 80 p. 100 de ses ressources. Certains grands pays en développement adoptent rapidement des modes de vie davantage axés sur la consommation.

Population : les taux de fécondité baissent plus rapidement que prévu dans la plupart des régions. D'après les dernières projections, de nombreux pays en développement stabiliseront leur population d'ici une ou deux générations. Certains pays sont encore aux prises avec des taux de croissance démographique élevés qui épuisent les ressources naturelles.

Forêts : malgré une récente tendance à la baisse, la perte de forêts se poursuit à un taux inacceptable. Au total, on coupe ou on brûle chaque année 13,7 millions d'hectares de forêts - soit à peu près la superficie du Népal.

Eau douce : le tiers des habitants de la planète vit dans des pays qui font face à des pénuries d'eau allant de modérées à graves; d'ici l'an 2025, ce chiffre pourrait atteindre les deux tiers, à moins que des mesures soient prises. Un cinquième de l'humanité n'a pas accès à de l'eau potable, et la moitié n'a pas d'installations sanitaires adéquates.

Océans : la pollution marine - dont 80 p. 100 est causée par des activités terrestres - menace la santé et les moyens d'existence des deux tiers des gens qui vivent dans les régions côtières. Quelque 60 p. 100 des stocks mondiaux de poisson font l'objet d'une surpêche ou d'une pêche intensive, d'où la nécessité de prendre de toute urgence des mesures pour éviter leur épuisement.

Climat : les émissions globales de dioxyde de carbone et des autres gaz à effet de serre continuent de s'accroître. Selon un rapport présenté
en 1995 par un groupe de scientifiques des Nations Unies, la prépondérance de la preuve suggère « une influence humaine perceptible sur le climat mondial ».

Énergie : l'utilisation de combustible fossile dans les pays industrialisés se stabilise lentement, mais de nombreuses émissions polluantes sont en hausse. La croissance rapide de l'utilisation de combustible fossile dans beaucoup de pays en développement conduit à de graves problèmes de pollution. On prévoit que la consommation d'énergie mondiale fera plus que doubler d'ici 2050. Plus de deux milliards de personnes, qui habitent pour la plupart dans les régions rurales de pays en développement, n'ont pas accès aux services énergétiques commerciaux.

Terres : la production alimentaire mondiale est en progression constante, mais plus de 800 millions de personnes souffrent toujours de la faim et de malnutrition. L'utilisation de pesticides et de mauvaises méthodes de production agricole ont laissé des traces profondes : 300 millions d'hectares de terres agricoles à l'échelle de la planète sont maintenant fortement dégradées et les activités agricoles sont délaissées. À cela s'ajoute 1,2 milliard d'hectares de terres qui affichent une perte de fertilité modérée. La désertification (dégradation des terres non irriguées) touche le quart de la surface émergée de la Terre - soit 3,6 milliards d'hectares.

Substances toxiques : les produits chimiques toxiques et les déchets radioactifs continuent de présenter des menaces importantes pour la santé humaine et les écosystèmes. On estime que trois millions de tonnes de déchets toxiques et dangereux traversent les frontières nationales chaque année.

Biodiversité : le taux actuel d'extinction des espèces et de perte d'habitat est sans précédent. Selon une estimation conservatrice, 50 000 espèces végétales et animales seront vraisemblablement perdues chaque année au cours des prochaines décennies.

Financement : en dépit des promesses d'augmentation de l'aide au développement durable faites au Sommet de la Terre par les pays développés, l'aide au développement officielle a régressé; en effet, elle est passée d'une moyenne de 0,34 p. 100 du produit national brut (PNB) du pays donateur, en 1992, à 0,27 p. 100, en 1995. L'objectif des Nations Unies communiqué à Rio est de 0,7 p. 100 du PNB.

Transfert de technologies : les pays en développement ont besoin de toute urgence d'un plus grand accès aux technologies sûres pour l'environnement, afin de se développer de façon durable. La plupart des technologies écologiques sont détenues par le secteur privé et leur accès est tributaire du marché.

Institutions internationales : le nombre d'organismes qui établissent les politiques dans le domaine du développement durable est en hausse continue, et c'est pourquoi il est nécessaire d'améliorer leur coordination et leur collaboration. La crise financière permanente qui afflige les agences et les programmes des Nations Unies rend plus difficile le respect des mandats initiaux et de ceux qui découlent de Rio.

Participation : le Sommet de la Terre a recensé neuf « groupes principaux » dont la participation active est nécessaire pour assurer le développement durable. Ces groupes sont : les femmes; les enfants et les jeunes; les populations autochtones; les organisations non gouvernementales; les représentants locaux comme les maires; les travailleurs et les syndicats; les entreprises et l'industrie; les scientifiques; les agriculteurs.

Source : Département de l'information des Nations Unies - DPI/SD/1910 - juin 1997

15. Néanmoins, les pays ont exprimé de vives inquiétudes parce que les tendances en ce qui concerne le développement durable sont moins bonnes aujourd'hui qu'en 1992. Voici

quelques-uns des indicateurs clés de développement non durable dont ils ont fait mention :

- l'accroissement des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre, des polluants toxiques et des déchets solides;
- la surutilisation des ressources renouvelables, en particulier l'eau douce, les forêts, la terre arable et les pêches;
- le nombre grandissant de personnes qui vivent dans la pauvreté, et la progression de l'écart entre les riches et les pauvres, tant à l'intérieur des pays qu'entre ceux-ci.

16. Les États membres, dont le Canada, se sont engagés à veiller à ce que le prochain examen complet, en l'an 2002 - dix ans après Rio - fasse état de progrès mesurables plus importants au regard de l'atteinte de l'objectif de développement durable (voir la pièce 3) .

Pièce 3

Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies - Programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21

Énoncé d'engagement - le 19 septembre 1997

1. Réunis à l'occasion de la dix-neuvième session extraordinaire de l'Assemblée générale, nous, chefs d'État ou de gouvernement et autres chefs de délégation, nous sommes réunis, avec nos partenaires des institutions internationales et des organisations non gouvernementales, pour examiner les progrès accomplis depuis que s'est tenue il y a cinq ans la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, et pour réaffirmer notre engagement de continuer à agir pour atteindre les buts et les objectifs définis par le Sommet Planète Terre.

2. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a été un événement historique. Nous y avions lancé un nouveau partenariat mondial pour le développement durable - un partenariat qui respecte le caractère indissociable de la protection de l'environnement et du processus de développement et qui traduit une unité de vues à l'échelon mondial et représente un engagement politique pris au plus haut niveau. Adopté à Rio, Action 21 traite des problèmes urgents de l'environnement et du développement mais vise aussi à préparer le monde à la grande tâche du développement durable au siècle prochain.

3. Notre premier souci, à cette session extraordinaire, a été d'accélérer de façon cohérente la mise en oeuvre d'Action 21 et non de renégocier ses dispositions ou de sélectionner celles à mettre en oeuvre. Nous réaffirmons qu'Action 21 demeure bien le programme d'action fondamental pour réaliser le développement durable. Nous réaffirmons tous les principes que renferme la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, ainsi que les Principes relatifs aux forêts. Nous sommes convaincus que pour réaliser le développement durable, il faut intégrer ses différentes composantes économiques,

environnementales et sociales. Nous réaffirmons notre volonté de travailler ensemble - dans l'esprit du partenariat mondial - pour tenter de satisfaire équitablement les besoins des générations présentes et futures.

4. Nous reconnaissons qu'un certain nombre de résultats encourageants ont été obtenus, mais nous constatons avec une profonde inquiétude que, pour ce qui est du développement durable, les perspectives d'ensemble sont plus sombres aujourd'hui qu'en 1992. Nous soulignons que la mise en oeuvre cohérente d'Action 21 demeure d'une importance vitale et est plus urgente que jamais.

5. Le temps presse, si nous voulons relever les défis du développement durable tels qu'ils sont définis dans la Déclaration de Rio et dans Action 21. À cette fin, nous renouvelons notre engagement de participer au partenariat mondial instauré à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et notre volonté de poursuivre une concertation et une action continues inspirées par l'idée qu'il faut rendre l'économie mondiale à la fois plus efficace et plus équitable, car c'est le moyen de créer un climat international propice à la réalisation des objectifs d'environnement et de développement. Nous nous engageons donc à poursuivre de bonne foi et dans un esprit de partenariat le travail que nous avons mené ensemble pour accélérer la mise en oeuvre d'Action 21. Nous invitons chacun, dans le monde, à se joindre à nous dans la défense de cette cause commune.

6. Nous nous engageons à faire en sorte que le prochain examen d'ensemble de la mise en oeuvre d'Action 21, en 2002, fasse apparaître davantage de progrès mesurables sur la voie du développement durable. Le présent programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21 est le moyen que nous avons choisi pour y parvenir. Nous nous engageons à l'appliquer intégralement.

Source : Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies

Travailler à l'échelle mondiale et au pays

17. L'enjeu est de taille. Le Canada est intimement lié - tant sur le plan économique que sur le plan écologique - au reste du monde. La qualité de notre environnement dépend non seulement du comportement des Canadiens, mais aussi et de plus en plus, des activités qui se déroulent à l'extérieur des frontières nationales.

18. Les courants atmosphériques et océaniques, qui transportent des polluants provenant d'autres pays, ont une incidence directe sur la santé et le bien-être des Canadiens. Les questions telles que la pollution atmosphérique, la détérioration de la couche d'ozone, les changements climatiques et l'appauvrissement des pêches en mer ne connaissent pas de frontières.

19. L'exemple de l'Arctique montre bien que le Canada est vulnérable face au comportement de ses voisins. Pour beaucoup de Canadiens, l'Arctique représente un environnement vierge. Ceux qui y vivent trouvent que ce n'est pas le cas. La pollution parcourt des milliers de kilomètres à partir de l'Europe, de l'Asie et de l'Amérique du

Nord. Le rapport d'Environnement Canada intitulé *L'État de l'environnement au Canada* conclut que ce transport à grande distance de contaminants est considéré de plus en plus comme étant la plus grande menace pour la qualité de l'environnement de l'Arctique.

20. Les pays ont reconnu cette intensification de l'interdépendance à l'échelle mondiale et ils ont réagi en préparant une gamme variée d'accords internationaux sur l'environnement. Afin de protéger ses intérêts nationaux, le Canada a été l'un des instigateurs clés du programme international.

21. En adhérant à ces accords, le Canada a pris des engagements envers la communauté internationale. En retour, nous tirons parti de ceux que prennent d'autres pays. Un des principes fondamentaux du droit international veut que les pays s'acquittent de bonne foi de leurs obligations internationales et les traduisent par des mesures significatives sur le plan intérieur.

22. Comment nous acquittons-nous de nos engagements?

Le défi que posent les changements climatiques

23. Le climat de la Terre a fluctué de façon marquée au cours de son histoire. Depuis la dernière période glaciaire, il y a 10 000 ans, il est cependant demeuré assez stable. Les gaz à effet de serre qui se forment naturellement dans l'atmosphère - constitués principalement de vapeur d'eau, de dioxyde de carbone et de méthane - ont fait augmenter de quelque 33 degrés la température de la Terre et ont ainsi contribué au maintien de la vie sur la planète.

24. Toutefois, de nombreux scientifiques ont conclu que les activités menées par l'homme au cours des deux derniers siècles - depuis le début de la Révolution industrielle, - notamment la déforestation et la combustion du charbon, du pétrole et du gaz naturel, ont accru la présence des gaz à effet de serre dans l'atmosphère et contribué au réchauffement du climat. Ces gaz peuvent modifier le climat, causant plus de vagues de chaleur, de tempêtes de pluie et d'inondations, ainsi que des périodes de sécheresse plus longues.

25. Partout dans le monde, les gouvernements sont confrontés à une nouvelle génération de problèmes liés au développement durable, dont les changements climatiques constituent peut-être le problème le plus grave. Celui-ci porte, entre autres, sur la façon de produire et de consommer l'énergie et il est au cœur de la manière dont nous menons et gagnons notre vie. Cette dimension économique, conjuguée aux complexités et aux incertitudes qui se rattachent à la science des changements climatiques, donne amplement matière à un débat passionné sur la façon dont le Canada doit réagir à cette menace.

26. En 1990, le Canada s'est engagé à stabiliser, à l'échelle nationale et d'ici l'an 2000, les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. Le Programme d'action national concernant les changements climatiques, créé en 1995, est le principal programme dans le cadre duquel les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement ont convenu de collaborer à l'atteinte du but que s'est fixé le Canada en matière de stabilisation. Cependant, selon l'évaluation même du gouvernement fédéral,

les émissions de gaz à effet de serre du Canada ne sont pas en voie de se stabiliser; elles empruntent plutôt la mauvaise direction.

27. À mon avis, la mise en œuvre du Programme d'action national n'est pas bien gérée. Les rôles et les responsabilités ne sont pas attribués clairement, le public n'est pas sensibilisé à l'échelle nationale, et il n'y a ni programme d'éducation et de sensibilisation ni plan de mise en œuvre.

28. Le Canada n'est pas le seul pays à ne pas tenir ses promesses. Bien que 166 pays aient ratifié la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* qui a été signée à Rio, quelques-uns seulement d'entre eux devraient atteindre, d'ici l'an 2000, les cibles actuelles, non imposées, de réduction des gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. La Conférence de Kyoto tenue en décembre 1997 avait pour but d'accélérer la prise de mesures à l'échelle internationale aux termes de la Convention (voir la pièce 4) . Le niveau que les parties ont fixé pour notre pays d'ici 2008-2012, est de six pour cent inférieur aux niveaux de 1990. Il faut palier les défaillances de la gestion liées au Programme d'action national actuel si le Canada veut atteindre les cibles de Kyoto.

Pièce 4

La Conférence de Kyoto sur les changements climatiques

À Kyoto, les pays ont approuvé un Protocole juridiquement contraignant en vertu duquel les pays industrialisés réduiront leurs émissions collectives de gaz à effet de serre de 5,2 p. 100 d'ici 2008-2012. Ce taux a été calculé selon une moyenne sur ces cinq ans. Les Nations Unies estiment que, comparativement aux niveaux d'émissions auxquels on pourrait s'attendre d'ici 2010 sans la prise de mesures supplémentaires, la cible visée par le Protocole représente une réduction de 30 p. 100.

La réduction de 5,2 p. 100 comporte différentes cibles pour divers pays.

- La Suisse et de nombreux États de l'Europe centrale et de l'Est réduiront leurs émissions de huit pour cent. L'Union européenne atteindra la même cible en répartissant différents taux de réduction à ses États membres.
- Les États-Unis réduiront leurs émissions de sept pour cent.
- Le Canada, la Hongrie, le Japon et la Pologne ont établi leur cible à six pour cent.
- La Russie, la Nouvelle-Zélande et l'Ukraine doivent stabiliser leurs émissions.
- Il est possible que les émissions augmentent jusqu'à un pour cent, huit pour cent et dix pour cent en Norvège, en Australie et en Islande respectivement.

L'entente accorde aux pays une certaine souplesse quant à la manière dont ils réduisent leurs émissions et les mesurent. En particulier :

- un « mécanisme de développement propre » permettra aux pays industrialisés de financer les projets de réduction des émissions dans les pays en développement, ainsi que d'en avoir le mérite;

- un régime international d'« échange de droits d'émission » sera mis en place afin de permettre aux pays industrialisés d'acheter et de vendre entre eux les crédits d'émissions excessives;
- l'équation tiendra compte, en plus des réductions dans les divers secteurs industriels et économiques, des émissions de dioxyde de carbone causées par la déforestation et des réductions de dioxyde de carbone attribuables aux arbres récemment plantés (qui agissent comme des « puits » de carbone en absorbant le dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère).

Les détails opérationnels de ces mesures doivent encore être élaborés.

Le Protocole pourra être signé pour un an à partir du 16 mars 1998. Il entrera en vigueur après sa ratification par au moins 55 pays représentant 55 p. 100 des émissions totales de 1990 des pays industrialisés.

Source : D'après les données obtenues du Centre d'information des Nations Unies

La biodiversité au Canada : le temps presse

29. La diversité biologique - ou la biodiversité - fait référence à l'énorme variabilité de la vie végétale et animale présente dans l'environnement naturel. La perte de diversité biologique menace l'équilibre de la nature qui soutient la vie, et prive l'humanité des substances nécessaires pour produire de nouveaux médicaments, des variétés végétales et d'autres produits.

30. La Stratégie canadienne de la biodiversité a été élaborée pour respecter les engagements pris par le Canada en vertu de la *Convention sur la diversité biologique* de 1992. Le Canada a été l'un des premiers pays à ratifier la Convention, mais il a tardé à l'appliquer. Cinq ans plus tard, un plan global de mise en application - outil essentiel de coordination des efforts au sein des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux - n'a pas encore été élaboré.

Des déchets dangereux aux pêches de l'Atlantique et du Pacifique

31. Dans mon rapport de 1997 à la Chambre des communes, qui était fondé sur dix années de travaux du vérificateur général, j'ai relevé trois principales faiblesses dans la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable :

- un écart entre les engagements et les mesures concrètes;
- un manque de coordination entre les ministères et les administrations;
- des lacunes au niveau de l'examen du rendement [performance] et de l'information communiquée au Parlement.

32. En plus des travaux présentés dans ce rapport, le vérificateur général a, au cours de l'année écoulée, examiné une série d'autres questions liées à ces deux domaines (voir l'annexe A) . Ces rapports appuient davantage l'idée que le gouvernement doit accorder plus d'attention à l'aspect gestion de l'équation du développement durable.

33. Le problème est attribuable en partie au fait que des données importantes nécessaires à la prise de décisions ne sont pas communiquées ou sont incomplètes. Par exemple :

- Nous ne savons pas dans quelle mesure le Canada remplit ses obligations internationales visant à prévenir le trafic illicite de déchets dangereux à la frontière.
- Nous ne connaissons pas quelle est, ou quelle pourrait être, la contribution de la série des initiatives actuelles d'efficacité énergétique à l'atteinte du but que s'est fixé le Canada en matière de stabilisation des émissions de gaz à effet de serre.
- Nous ne connaissons pas la pleine étendue des passifs environnementaux du gouvernement du Canada, et celui-ci n'a pas reconnu ces passifs dans ses états financiers parce qu'ils sont difficiles à définir et à estimer.
- Nous ne connaissons pas l'incidence de la perte d'habitat sur le saumon de la côte du Pacifique.

34. Parfois, il n'y a pas d'orientation claire. Par exemple, le plan d'activités de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies ne fournit pas de définition claire de l'orientation stratégique par rapport aux grands enjeux actuels et prévisibles de la gestion des terres et de l'eau qui entravent le rétablissement des terres agricoles des Prairies. Il ne définit pas quels sont les résultats escomptés, dans quelle zone ils doivent être obtenus ni dans quel laps de temps.

35. Parfois, l'orientation peut être claire, mais la mise en œuvre est sacrifiée au profit d'autres objectifs. Par exemple, bien que l'on ait dépensé plus de trois milliards de dollars de fonds nouveaux et réaffectés pour soutenir l'industrie du poisson de fond, y compris une somme de 1,9 milliard de dollars dans le cadre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, l'industrie fait face aux mêmes problèmes. Il faut trouver d'autres moyens de réagir aux problèmes sociaux et culturels des collectivités côtières.

36. Cependant, il est possible de relever ces défis. Nous pouvons faire mieux. Par exemple, le Canada a respecté et, parfois plus que respecté, ses obligations prévues par le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* . Les réalisations canadiennes se comparent aussi favorablement à celles d'autres pays quant à l'influence exercée et à la mise en œuvre du programme international.

Un nouvel outil pour l'écologisation du gouvernement du Canada - les stratégies de développement durable

37. La gestion de ces questions, par le gouvernement fédéral, suscitait des inquiétudes et c'est pourquoi on a créé, en 1995, une série d'outils pour l'aider à progresser sur la voie du développement durable. En vertu de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* , les ministères ont été tenus de préparer des stratégies et des plans d'action pour promouvoir le développement durable.

38. J'ai de grandes attentes à l'égard de ces stratégies. Le gouvernement fédéral a énormément d'influence sur les projets environnementaux et de développement durable

du Canada. Il est la plus grande entreprise au pays et il partage la responsabilité de l'établissement du cadre juridique qui influe sur la façon dont nous utilisons l'environnement; de plus, il fournit une gamme de services et de programmes qui contribuent au bien-être des Canadiens sur les plans social, économique et environnemental.

39. Vingt-huit ministères et organismes ont maintenant préparé leur stratégie de développement durable et l'ont déposée à la Chambre des communes - 24 ministères qui étaient tenus de le faire, comme le prévoit la Loi, et quatre autres organisations fédérales qui l'ont préparée volontairement. En ma qualité de commissaire à l'environnement et au développement durable, une importante partie de mon travail consiste à évaluer ces stratégies et à présenter mes constatations à la Chambre des communes.

40. Au moyen de leur stratégie de développement durable, tous les ministères doivent s'efforcer d'intégrer de façon plus systématique des considérations environnementales, économiques et sociales à l'ensemble de leurs activités, c'est-à-dire à leurs politiques, programmes et activités quotidiennes. La pièce 5 résume les objectifs ministériels actuels et les thèmes de six stratégies de développement durable clés.

Pièce 5

Six stratégies de développement durable clés

Ministère	Objectif du Ministère	Thèmes de la stratégie de développement durable
Environnement Canada	Concrétiser l'idée du développement durable au Canada, en aidant les générations actuelles et futures de Canadiens à vivre et à prospérer dans un environnement qu'il y a lieu de respecter, de protéger et de conserver.	• Accroître sa capacité d'atteindre les buts du développement durable • Mieux savoir faire comprendre les avantages du développement durable • Fournir aux Canadiens les instruments dont ils ont besoin pour prendre de bonnes décisions dans un environnement changeant • Donner l'exemple pour l'écologisation des opérations du gouvernement
Ministère des Finances	élaborer des politiques appropriées et fournir des conseils judicieux concernant la situation économique, sociale et financière ainsi que le programme d'action du gouvernement; administrer de façon responsable les obligations et souscriptions financières internationales; financer de manière économique le programme de la monnaie canadienne; financer de manière responsable les projets spéciaux et assurer de manière efficace et efficiente l'administration du Ministère.	• Intégrer l'économie et l'environnement • Bâtir l'avenir • Participer à l'économie mondiale • écologiser les opérations
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	Agir au nom de tous les Canadiens pour accroître la prospérité économique, l'emploi et la sécurité et travailler à la promotion de la paix dans le monde en diffusant la culture et les valeurs canadiennes.	• Croissance économique et prospérité • Consolidation de la paix et de la sécurité • Valeurs et culture canadiennes • Activités d'écologisation
Industrie Canada	Encourager la compétitivité internationale et l'excellence dans l'industrie, les sciences et la technologie dans toutes les régions du Canada, favoriser le développement économique régional en Ontario, faciliter l'essor des entreprises autochtones, veiller au fonctionnement équitable et efficace du marché au Canada, et établir des règles du marché et faire en sorte qu'elles soient efficacement mises en application.	• Créer au Canada un climat du marché qui favorise le développement durable • Améliorer la capacité des entreprises canadiennes à développer et à utiliser des technologies et des outils novateurs qui contribuent au développement durable • Encourager les échanges commerciaux et les investissements qui contribuent au développement durable au Canada et à l'étranger • Continuer à améliorer la capacité d'Industrie Canada à gérer et à mettre en oeuvre ses politiques, ses programmes et ses activités qui contribuent au développement durable
Ressources naturelles Canada	Contribuer à l'essor économique du Canada en fournissant aux Canadiens et aux Canadiennes des connaissances scientifiques et économiques d'expert, et en favorisant le développement durable et l'exploitation rationnelle des ressources naturelles ainsi que la compétitivité des industries de l'énergie, des forêts, des minéraux et métaux et de la géomatique.	• Prendre des décisions plus judicieuses • Améliorer les retombées socio-économiques à long terme • Maintenir un environnement sain et sécuritaire • Prêcher par l'exemple
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	Faire fructifier au maximum l'argent des contribuables affecté aux services communs et centraux, qui sont dispensés aux ministères, organismes, et autres clients en tenant compte des principes essentiels de circonspection, de probité et de transparence de l'état	• écologiser ses services communs et ses opérations internes • Appuyer le développement durable par l'amélioration continue dans les secteurs suivants : – approvisionnement – gestion du parc automobile – gestion des déchets – conservation de l'eau – efficacité énergétique – gestion de l'utilisation des terres

Source : Les objectifs des ministères sont tirés du *Budget des dépenses* de 1998-1999. Les thèmes de la stratégie de développement durable sont tirés des stratégies des ministères.

41. Lors de notre premier examen des stratégies ministérielles, nous avons posé une simple question : « Les ministères ont-ils fait ce qu'on leur a demandé? » Nous avons constaté que la plupart d'entre eux avaient fait la plus grande partie de ce qu'on leur avait demandé. Ils ont décrit leurs mandats et activités actuels, consulté les parties intéressées et établi des buts et des objectifs.

42. Nous savons enfin comment chacun des ministères perçoit le développement durable et quelles mesures il entend prendre pour le promouvoir. La préparation des stratégies a aussi eu pour effet de sensibiliser davantage les ministères aux questions relatives au développement durable.

43. Toutefois, notre examen a aussi révélé des faiblesses au niveau des stratégies, dont deux ont une importance vitale :

- Presque tous les ministères ont omis de fixer des cibles claires, dont ils pourraient se servir eux-mêmes, ainsi que les parlementaires et le public, pour déterminer si la stratégie est mise en œuvre avec succès.
- Bon nombre des stratégies s'en tiennent au statu quo plutôt qu'à un engagement de changer afin de mieux protéger notre environnement et de promouvoir le développement durable.

44. Je crois qu'il faut corriger rapidement la première faiblesse. Le vérificateur général a souvent dit qu'une bonne information est essentielle à la reddition de comptes, que ce soit lorsque les parlementaires votent les dépenses annuelles, examinent les priorités et les plans des années futures ou analysent le rendement passé. En tant qu'électeurs, les Canadiens ont aussi besoin d'une bonne information pour exiger du gouvernement qu'il rende des comptes. Les ministères ont besoin d'une bonne information pour déterminer si leur stratégie est efficace et si des mesures correctives sont nécessaires. Et j'ai besoin d'une bonne information pour m'acquitter de mes responsabilités envers le Parlement, lesquelles consistent à évaluer les progrès des ministères et à faire rapport à ce sujet.

45. La deuxième faiblesse - à savoir que les stratégies ministérielles avaient tendance à être centrées davantage sur les réalisations antérieures et le statu quo que sur le changement et les orientations futures - devra être corrigée au fil du temps. Les stratégies seront mises à jour d'ici décembre 2000; je m'attends à ce que les ministères accordent plus d'attention à ce qu'ils feront différemment pour promouvoir le développement durable. Et je suis persuadé qu'il y aura une amélioration importante de la qualité des prochaines stratégies.

Apprendre les uns des autres

46. Le développement durable a souvent été décrit comme un processus d'apprentissage. Dans le *Guide de l'écogouvernement* , le gouvernement fédéral indique ceci :

Le développement durable n'est pas un état que nous pouvons atteindre par un seul coup de collier. Il est nécessaire de procéder étape par étape, par des améliorations continues et toujours plus poussées, pour réaliser des progrès mesurables.

47. Je suis d'accord. Les organisations du secteur public ne sont pas les seules à chercher le meilleur moyen d'intégrer les considérations liées à l'environnement et au développement durable à la conduite de leurs activités. Dans le secteur privé, le lien entre la valeur d'une entreprise pour les actionnaires et l'environnement a beaucoup évolué au fil du temps. Le gouvernement fédéral peut tirer des leçons de l'expérience des organisations du secteur privé qui sont des chefs de file.

48. Dans un article publié en 1997 dans le *Harvard Business Review* , intitulé « Beyond Greening: Strategies for a Sustainable World », le professeur Stuart Hart affirme :

Alors que les entreprises d'hier ne tenaient souvent aucun compte de l'incidence négative de leurs activités sur l'environnement et que les entreprises d'aujourd'hui visent une incidence nulle, les entreprises de demain doivent apprendre à avoir une incidence positive. [Traduction]

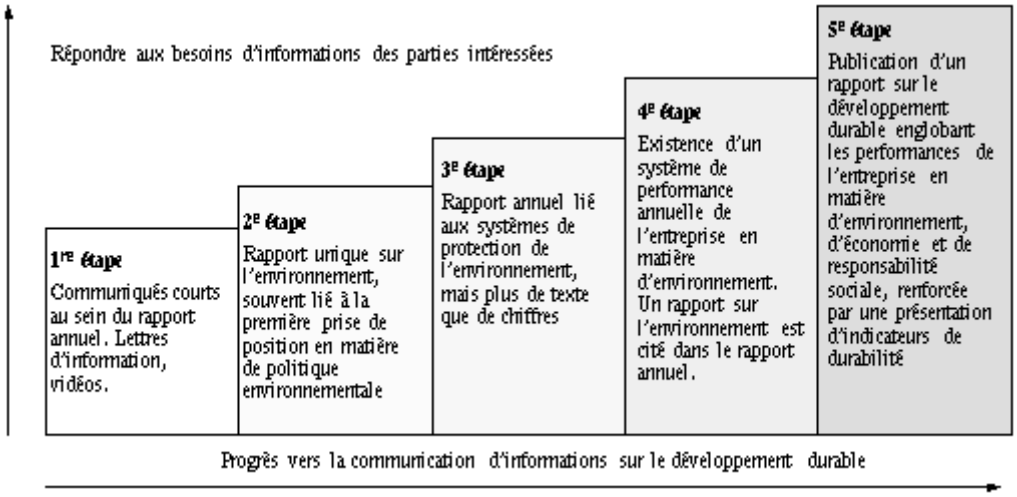
Les gouvernements doivent relever le même défi

49. Afin de répondre aux pressions exercées par les organismes de réglementation, les clients, les fournisseurs, les groupes écologistes et le grand public, les gestionnaires d'entreprise se dotent d'outils pour réduire l'impact environnemental de leurs activités ainsi que l'utilisation des ressources. Les tendances relevées dans les rapports environnementaux d'entreprise et la mise en place de systèmes de gestion de l'environnement sont des indicateurs importants des changements en cours dans le secteur privé.

50. La pièce 6 illustre l'évolution des rapports sur l'environnement et le développement durable des entreprises. La quantité et la qualité des analyses et de l'information qui sous-tendent ces rapports ont tendance à augmenter et à s'améliorer à mesure que les organisations passent des « publications vertes de luxe » à des rapports sur le développement durable.

Pièce 6

Évolution vers la communication d'informations sur le développement durable



Source : Institut Canadien des Comptables Agréés, *L'information sur la performance environnementale,* 1994

51. À l'instar des premières stratégies de développement durable, les rapports d'entreprise initiaux avaient tendance à mettre surtout l'accent sur les aspects positifs de la performance environnementale de l'organisation. Mais à mesure que les organisations acquéraient de l'expérience et utilisaient un système de gestion qui appuyait leurs stratégies, leurs rapports accordaient un traitement plus large et plus en profondeur des questions auxquelles elles étaient confrontées et de la manière dont elles s'y prenaient pour les régler.

52. Les sondages que SustainAbility Ltd. a effectués à l'échelle internationale sur les rapports environnementaux d'entreprise, au nom du Programme des Nations Unies pour l'environnement, indiquent que la qualité des rapports s'est beaucoup améliorée au fil du temps. Selon SustainAbility Ltd., à l'heure actuelle, les meilleurs rapports d'entreprise :

- traitent les trois dimensions du développement durable : économique, sociale et environnementale;
- mettent en évidence les questions clés qui se rattachent directement aux principales activités de la société ainsi qu'aux priorités qui ont été établies pour ces activités;
- présentent des indicateurs de la performance qui sont accompagnés de cibles précises, mesurables, atteignables et vérifiées.

53. Ce sont là les mêmes caractéristiques que nous espérons trouver dans une stratégie ministérielle de développement durable. À l'heure actuelle, la plupart des stratégies ne

répondent pas à ces normes élevées. D'ici l'an 2000, je m'attends à ce que les ministères aient considérablement amenuisé cet écart.

54. À cette fin, ils devront travailler ensemble et apprendre les uns des autres. La préparation et la mise en œuvre des stratégies de développement durable comportent un apprentissage intensif, et les ministères se trouvent à des étapes différentes de ce processus. Ils peuvent tirer profit d'un échange sur leurs expériences et d'une collaboration afin de trouver des solutions à leurs problèmes communs.

55. Tout au long du processus de préparation de sa stratégie de développement durable, Environnement Canada a tracé la voie en établissant une série de mécanismes ayant pour objet de promouvoir les échanges d'information et d'expériences entre les ministères. Les 28 stratégies de développement durable mettent en lumière la gamme des intérêts et des défis communs.

Prochaines étapes : notre plan de travail

56. Mon personnel et moi-même avons une importante contribution à faire à ce processus « d'apprentissage et d'amélioration ». Dans mon premier rapport, j'ai déterminé quatre objectifs devant servir à guider nos travaux au cours des prochaines années :

- Fournir des analyses et des recommandations objectives et indépendantes aux députés pour les aider à examiner les activités liées à l'environnement et au développement durable du gouvernement et à l'en tenir responsable.
- Travailler avec les ministères et les organismes fédéraux pour les aider à renforcer leur capacité de gérer les questions liées aux deux domaines en encourageant l'adoption des meilleures pratiques de gestion.
- S'occuper à la fois de protection de l'environnement et de développement durable, en insistant sur la prise de meilleures décisions au gouvernement fédéral. À court terme, nous surveillerons particulièrement les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour protéger l'environnement.
- Continuer de mettre l'accent sur les principales faiblesses de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées au développement durable que le Bureau du vérificateur général a décelées au cours des travaux précédents, et sur la mesure dans laquelle les ministères réussissent à les corriger. Ces faiblesses comprennent : l'écart entre les objectifs et la réalité, le manque de coordination et d'intégration des activités des ministères et d'autres administrations; les lacunes de l'examen du rendement [performance] et de l'information communiquée au Parlement.

57. Ces objectifs demeurent valables. Toutefois, bien que nos travaux aient initialement porté sur les efforts du gouvernement fédéral pour protéger l'environnement, il est temps d'élargir notre perspective pour inclure les dimensions économiques et sociales du développement durable.

58. La pièce 7 résume les principaux éléments de notre plan de travail pour les deux prochaines années.

Pièce 7

Questions liées à l'environnement et au développement durable : notre plan de travail

Tâche	En 1998-1999	En 1999-2000
Stratégies ministérielles de développement durable	Effectuer les vérifications suivantes : • Processus de consultation pour les stratégies de développement durable • Mise en oeuvre des stratégies au cours de la première année Effectuer des études sur : • Les dimensions sociales, économiques et environnementales du développement durable	Publier un rapport sur les attentes du commissaire à l'égard des mises à jour des stratégies Effectuer les vérifications suivantes : • Mise en oeuvre des stratégies au cours de la deuxième année • Coordination interministérielle
Intégrer le quatrième « E » dans l'ensemble du Bureau du vérificateur général (L'argent a-t-il été dépensé en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience, de l'efficacité et de l'incidence environnementale?)	Effectuer les vérifications suivantes : • Gestion des substances toxiques • Efficacité des accords bilatéraux sur l'environnement • Engagements internationaux et l'Arctique • Gestion axée sur la durabilité de l'industrie des mollusques et des crustacés de l'Atlantique • Progrès de la stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie • Office national de l'énergie Suivi de vérifications antérieures : • Gérance environnementale • Sites contaminés : coûts et passifs Mettre en oeuvre la stratégie de développement durable au Bureau du vérificateur général du Canada	Effectuer les vérifications suivantes : • Gestion des déchets dangereux à la Défense nationale • Saumon du Pacifique — Durabilité des pêches • Uniformiser les règles du jeu pour les sources énergétiques • Stratégie des industries environnementales Suivi de vérifications antérieures : • Mouvements transfrontaliers des déchets dangereux • Protection de la couche d'ozone • Gestion des déchets radioactifs fédéraux
Études spéciales	Effectuer les études suivantes : • La gestion axée sur le développement durable • Phase 2 de la comptabilisation du développement durable	Programme des études de 1999-2000 à déterminer
Pétitions	Surveillance au nom du vérificateur général	Surveillance au nom du vérificateur général

Examen des stratégies de développement durable

59. Comme je l'ai déjà indiqué, 28 ministères et organismes fédéraux ont préparé leur première stratégie de développement durable et l'ont déposée à la Chambre des communes. Au cours des deux prochaines années, les ministères doivent relever trois défis importants :

1. **Mettre en œuvre leur stratégie.** Les ministères ont fixé leurs objectifs et déterminé les mesures qu'ils doivent prendre pour les atteindre. Nous ferons rapport sur la mesure dans laquelle les ministères ont fait ce qu'ils ont dit qu'ils feraient.
2. **Établir des cibles claires et mesurables.** Nous avons recommandé que les ministères établissent une série de points de repère précis, afin de déterminer si les stratégies sont mises en œuvre de façon satisfaisante, et qu'ils les présentent à la Chambre des communes au printemps de 1999. Je sais que c'est une mission difficile pour les ministères. Nous les aiderons à élaborer des indicateurs clés, surveillerons leur performance et ferons rapport à ce sujet.
3. **Se préparer pour la mise à jour des stratégies.** Les ministères sont tenus de mettre à jour leur stratégie au moins tous les trois ans, la première mise à jour devant être faite d'ici décembre de l'an 2000. Avant cette date, je présenterai un rapport spécial dans lequel je préciserai mes attentes à l'égard de la mise à jour des stratégies. Ce rapport contiendra les critères que mon personnel et moi-même retiendrons pour l'évaluation des stratégies mises à jour.

60. Au cours de la prochaine année, nous examinerons également deux questions importantes liées aux stratégies de développement durable.

- **Le processus de consultation.** Dans le cadre de la préparation des stratégies, nous avons demandé aux ministères d'obtenir les vues des clients, des partenaires et des parties intéressées sur les priorités ministérielles en matière de développement durable et sur la façon de les réaliser. Nous examinerons les processus utilisés par les ministères et nous les comparerons aux pratiques établies ainsi qu'aux attentes des ministères et des clients.
- **Les dimensions sociales, économiques et environnementales du développement durable.** Les stratégies nous informent sur la façon dont chacun des ministères perçoit le développement durable et sur les mesures qu'il entend prendre pour le promouvoir. Dans notre évaluation initiale des stratégies, nous avons constaté que ces dernières étaient axées davantage sur les questions économiques et environnementales que sur la dimension sociale. Nous présenterons une évaluation plus complète de cette question.

Intégrer le quatrième « E » aux travaux du Bureau

61. La stratégie de développement durable du vérificateur général indique comment le Bureau intégrera l'environnement et le développement durable à ses activités de vérification, à la gestion de ses activités quotidiennes et à ses pratiques relatives aux ressources humaines. Le Bureau a comme objectif d'intégrer le développement durable à ses activités et à la manière de les exercer.

62. En conformité avec cet engagement, le vérificateur général a effectué, au cours de l'année écoulée, une série de vérifications des questions qui ont une importante composante liée à l'environnement et au développement durable (voir l'annexe A) . Au cours de la prochaine année, nous étudierons d'autres questions, notamment :

- **Gestion des substances toxiques.** La vérification portera sur la gestion de la politique et des règlements sur les substances toxiques par les ministères fédéraux,

y compris Environnement Canada et Santé Canada. De façon précise, nous examinerons comment les ministères fédéraux déterminent les substances qui peuvent être une source de préoccupation et comment ils établissent l'ordre de priorité. Nous tenterons aussi de déterminer si les programmes fédéraux de gestion des substances toxiques mènent à des décisions de gestion du risque qui favorisent le développement durable et si les ressources sont suffisantes pour prendre des décisions fondées sur des données scientifiques.

- **Efficacité des accords bilatéraux sur l'environnement.** Nous examinerons plus attentivement l'efficacité des accords bilatéraux sur l'environnement conclus entre les gouvernements fédéral et provinciaux, par exemple les accords sous le régime de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les pêches.*
- **Engagements internationaux et l'Arctique.** L'année dernière, nous avons mis sur pied un programme de travaux continus afin d'évaluer la mesure dans laquelle le Canada respecte ses engagements internationaux dans le domaine de l'environnement (voir le chapitre 2 , « Les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement : une collaboration mondiale »). Cette année, nous examinerons les questions transfrontalières et le régime des accords internationaux qui ont une incidence sur le Nord du Canada.
- **Gestion axée sur la durabilité de l'industrie des mollusques et des crustacés de l'Atlantique.** Cette vérification portera sur la gestion, par le ministère des Pêches et des Océans, de l'industrie des mollusques et des crustacés de l'Atlantique. Nous examinerons la mesure dans laquelle ses pratiques de gestion contribuent au maintien d'une ressource durable sur le plan biologique et à l'utilisation durable de la ressource. Nous examinerons également la façon dont le Ministère partage sa responsabilité avec l'industrie et gère les activités qu'il conçoit pour assurer la viabilité économique des pêches au fil du temps.
- **Progrès de la stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie.** Dans le cadre de l'examen continu de la stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie, nous tenterons d'établir si la gestion de la science des changements climatiques reflète les principaux engagements de la stratégie.
- **Office national de l'énergie.** L'Office national de l'énergie doit assurer la protection de l'environnement au cours de la planification, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien et de la cession des pipelines et des lignes d'énergie électrique interprovinciaux et internationaux. Notre vérification comprendra des observations sur certains aspects de la responsabilité de l'Office en relation avec les questions environnementales.

63. Nous ferons aussi le suivi des travaux antérieurs sur la gérance environnementale et les sites contaminés, afin de voir comment les ministères ont répondu à nos recommandations.

Études d'intérêt particulier pour le Parlement

64. Nous pouvons, au moyen d'études spéciales, nous éloigner du cadre de vérification et travailler directement avec les ministères afin de les aider à accroître leur capacité de

gérer les questions liées à l'environnement et au développement durable. Au cours de la prochaine année, nous effectuerons des études dans deux secteurs.

- **Gestion axée sur le développement durable.** Le chapitre 5 , « Élargir les horizons : une approche stratégique pour le développement durable », examine les approches de gestion des organisations reconnues pour avoir accompli des progrès en matière de développement durable. Nous avons constaté que les stratégies efficaces comprennent l'application de saines pratiques de gestion, mais aussi de techniques non traditionnelles. Au cours de la prochaine année, nous continuerons de recenser des occasions de renforcer la capacité d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies au gouvernement fédéral.
- **Comptabilisation du développement durable.** Le chapitre 7 , « Prendre les coûts environnementaux en compte », décrit l'évolution des besoins des organisations en ce qui concerne la comptabilisation et la communication de l'information. L'année prochaine, nous ferons enquête sur les nouvelles pratiques d'intégration des considérations environnementales et sociales aux décisions qui touchent les programmes et les politiques. De plus, nous travaillerons de concert avec les ministères en vue d'élaborer des mesures de la performance environnementale du gouvernement du Canada dans les secteurs suivants : approvisionnement écologique; gestion des déchets; consommation d'eau; consommation d'énergie dans les immeubles fédéraux; exploitation des parcs automobiles; gestion de l'utilisation des terres.

Faire participer les Canadiens : le processus de pétition

Le processus de pétition

65. Les modifications de 1995 à la *Loi sur le vérificateur général* ont aussi établi un processus de pétition. Celui-ci fournit aux Canadiens un moyen de communiquer leurs préoccupations au sujet de questions particulières liées à l'environnement et au développement durable qui relèvent de la compétence fédérale, et d'obtenir une réponse à ces préoccupations.

66. Aux termes de ce processus, une personne résidant au Canada peut faire parvenir une pétition au vérificateur général. Cette pétition est ensuite acheminée au ministre fédéral compétent qui doit répondre au signataire de la pétition. Le délai prévu pour la réponse est de 120 jours.

État d'avancement des pétitions reçues

67. Au 31 mars 1998, dix pétitions avaient été reçues et envoyées aux ministres pour réponse. Ces pétitions avaient trait à un certain nombre de questions, notamment l'évaluation environnementale, l'appauvrissement de la couche d'ozone, l'Accord multilatéral sur l'investissement et l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale. Des particuliers aussi bien que des organisations ont présenté des pétitions. L' annexe C contient de l'information sur la nature et l'état d'avancement des pétitions reçues.

68. Toutes les pétitions sauf une ont reçu une réponse dans les délais prescrits. La réponse à la pétition concernant le programme Travaux d'infrastructure Canada accusait un retard de trois mois. On n'a pas encore répondu à deux autres pétitions qui ont été reçues vers la fin de l'exercice.

Prochaines étapes

69. J'ai l'intention de veiller à ce que le processus de pétition soit accessible aux Canadiens et à ce qu'il réponde à leurs besoins. Au cours de la prochaine année, je compte faire un sondage auprès des signataires et des ministères afin de savoir s'ils sont satisfaits du processus et d'obtenir leurs suggestions pour l'améliorer.

70. Nous avons tous un rôle à jouer pour aider le Canada à progresser sur la voie du développement durable. Le processus de pétition est un moyen que peuvent prendre les Canadiens pour faire connaître leurs vues au gouvernement fédéral. Je les invite à y avoir recours.

Conclusion

71. Les organisations tant des secteurs privé que public font l'objet de pressions accrues pour améliorer leur performance et contribuer au développement durable. Ces pressions proviennent d'un large éventail de sources - employés, investisseurs, clients, collectivités, groupes écologistes, gouvernements - et du grand public.

72. À mesure qu'elles ont répondu aux pressions pour une amélioration de leur performance environnementale, les organisations du secteur privé ont commencé à réexaminer leurs processus opérationnels de même que leurs produits et leurs services. Bon nombre d'entre elles ont découvert qu'une stratégie environnementale ou de développement durable bien formulée peut leur procurer un certain nombre d'avantages : meilleure qualité, coûts réduits, amélioration de leur image et de leurs relations avec les parties intéressées. Pour ces sociétés, la protection de l'environnement ne représente plus la rançon des affaires mais une occasion stratégique.

73. Notre défi consiste à aider les organismes gouvernementaux à faire la même transition - sur le plan de la pensée et des actions. Il ne s'agit pas d'un défi qui concerne uniquement la politique ou uniquement la gestion. Il s'agit d'un défi qui concerne les deux - une bonne politique appuyée par une gestion efficace. Mais cela signifie que l'on doit accorder une plus grande attention à l'aspect gestion de l'équation du développement durable. Tout comme l'« écologisation » s'est avérée une bonne pratique dans le domaine des affaires, l'« écologisation » du gouvernement sera le reflet d'une saine gestion publique.

Annexe D - Groupe des conseillers en environnement du commissaire à l'environnement et au développement durable

L'écologisation du gouvernement du Canada : les stratégies de développement durable

---

Points saillants

1.1 En 1995, le gouvernement fédéral a adopté une loi pour l'aider à renforcer sa capacité de protéger l'environnement et de promouvoir le développement durable. Selon les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* , les ministres devaient préparer une stratégie de développement durable pour leur ministère.

1.2 La stratégie de développement durable devait aider les ministères à élargir leur perspective sur leurs activités et la façon de les mener - c'est-à-dire prendre en compte de façon plus systématique les éléments environnementaux, économiques et sociaux dans leurs politiques, leurs programmes et leurs activités. La stratégie devait transformer l'expression « développement durable » en actes. Le commissaire à l'environnement et au développement durable a été chargé d'aider les parlementaires à examiner les stratégies des ministères.

1.3 La préparation d'une stratégie de développement durable est un processus systématique qui :

- débute en déterminant les activités d'un ministère et la façon de les mener;
- évalue ces activités par rapport à leurs impacts sur le développement durable;
- cherche à connaître le point de vue des clients, des partenaires et des autres intervenants sur les priorités;
- établit des buts, des objectifs et des points de repère servant à mesurer les progrès;
- présente un plan d'action pour traduire ces buts en résultats concrets;
- se termine par une explication des façons dont le ministère mesurera sa performance et en rendra compte.

1.4 Lors de notre premier examen des stratégies de développement durable élaborées par les ministères, nous avons constaté que la plupart d'entre eux avaient préparé une stratégie conforme à la majorité des exigences de base précitées. Ainsi, pour la première fois, nous avons une image qui montre comment chaque ministère perçoit le développement durable et quelles sont les mesures qu'il compte prendre pour le promouvoir. Par ailleurs, la préparation d'une stratégie a amélioré la sensibilisation aux enjeux du développement durable dans ces ministères.

1.5 Cependant, notre examen des stratégies nous a permis de déceler plusieurs faiblesses, deux d'entre elles étant fondamentales.

- À part quelques exceptions, les ministères n'ont pas établi les cibles claires et mesurables qui sont essentielles à la réussite ou à l'échec du processus des stratégies de développement durable. Par conséquent, les ministères, les parlementaires et le public ne possèdent pas les points de repère nécessaires pour juger si les stratégies sont mises en œuvre et donnent de bons résultats, ou pour déterminer quand une mesure correctrice pourrait s'imposer.
- Bon nombre de stratégies semblent être moins un engagement à changer afin de promouvoir le développement durable qu'un maintien du retour au statu quo. Ces stratégies ont tendance à être axées plus sur des réalisations antérieures que sur des orientations futures. Moins de la moitié des ministères définissent les changements précis qu'il faudrait apporter aux politiques, aux programmes, aux lois, aux règlements ou aux activités afin de mettre en œuvre leur stratégie.

1.6 Il faut trouver sans délai une solution au manque de points de repère. Nous sommes d'avis que les ministères devraient établir un ensemble de cibles claires et les présenter à la Chambre des communes au printemps de 1999.

1.7 D'ici le 15 décembre 2000, les ministères sont censés présenter leur deuxième stratégie de développement durable. En nous inspirant de l'expérience acquise lors de la première série de stratégies, nous nous attendons à ce que les ministères améliorent considérablement la qualité de leur deuxième stratégie et à ce qu'ils s'attardent davantage aux changements qu'ils apporteront pour promouvoir le développement durable.

Introduction

1.8 En 1995, le gouvernement du Canada a instauré de nouveaux outils pour renforcer sa capacité de protéger l'environnement et de promouvoir le développement durable. Selon les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* , les ministres devaient préparer une stratégie de développement durable pour leur ministère. Le vérificateur général a nommé le commissaire à l'environnement et au développement durable et l'a chargé d'aider les parlementaires à examiner les stratégies.

1.9 À la fin de 1997, 28 stratégies ont été présentées à la Chambre des communes. C'est alors qu'a débuté notre premier examen de ces stratégies. Notre objectif était d'aider les parlementaires à comprendre ce que les ministères ont fait pour répondre aux exigences législatives et, par conséquent, à surveiller le processus des stratégies de développement durable.

Objet de la vérification

1.10 Au cours de la vérification, nous nous sommes posé la question suivante : « Les ministères ont-ils fait ce qu'on leur a demandé? ». Pour y répondre, nous avons cherché à établir si les stratégies que les ministères ont produites concordaient avec les orientations législative et stratégique que le gouvernement leur avait données.

- Nous avons examiné 28 stratégies : 24 de ministères et d'organismes (ci-après appelés « ministères ») tenus de les préparer en vertu de la *Loi* , et quatre

stratégies qui ont été élaborées volontairement par d'autres organismes fédéraux (voir la pièce 1.1) .

- Sur les 28 stratégies, six ont été examinées plus en profondeur. Les ministères choisis constituent un échantillon des mandats dans les domaines stratégique, opérationnel et de programme. Ces ministères sont les suivants : Environnement Canada, le ministère des Finances, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Pièce 1.1

Ministères ayant présenté une stratégie de développement durable

Ministères tenus par la *Loi* de présenter une stratégie de développement durable [1]

Affaires indiennes et du Nord Canada	Industrie Canada
Agence canadienne de développement international	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Agence de promotion économique du Canada atlantique	Ministère des Finances
Agriculture et Agroalimentaire Canada	Ministère de la Justice
Anciens Combattants Canada	Ministère du Patrimoine canadien
Bureau fédéral de développement régional (Québec)	Pêches et Océans
Citoyenneté et Immigration Canada	Ressources naturelles Canada
Défense nationale	Revenu Canada
Développement des ressources humaines Canada	Santé Canada
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	Secrétariat du Conseil du Trésor
Environnement Canada	Solliciteur général Canada
	Transports Canada
	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Ministères ayant présenté volontairement une stratégie de développement durable [2]

Agence canadienne d'évaluation environnementale	Gendarmerie royale du Canada
Bureau du vérificateur général du Canada	Service correctionnel Canada

1 Source : *Loi sur le vérificateur général*

2 Source : stratégies de développement durable des ministères

1.11 La section intitulée À propos de la vérification , à la fin de ce chapitre, contient d'autres précisions sur l'objet de la vérification.

Observations et recommandation

Ce que l'on a demandé aux ministres et à leur ministère de faire

1.12 Selon les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* , qui sont entrées en vigueur le 15 décembre 1995, les ministres sont tenus de :

- faire préparer par leur ministère ou leur organisme une stratégie de développement durable;
- présenter la stratégie à la Chambre des communes dans les deux années qui suivent;
- mettre à jour la stratégie au moins tous les trois ans.

1.13 Dans la *Loi sur le vérificateur général* , on définit une stratégie comme étant l'ensemble des objectifs et des plans d'action d'un ministère pour favoriser le développement durable. La pièce 1.2 contient la définition d'une stratégie de développement durable qui figure dans la *Loi* et dans des documents stratégiques connexes. On y trouve aussi des exemples des façons dont les ministères ont interprété eux-mêmes cette définition dans leurs propres travaux.

Pièce 1.2

Définition de la stratégie de développement durable et interprétations

Que signifie le développement durable?

Le développement durable constitue un cadre pour l'intégration des politiques écologiques et des stratégies de développement. Il faut entendre par développement durable que le développement est essentiel à la satisfaction des besoins humains et à l'amélioration de la qualité de la vie humaine. Cependant, le développement doit se faire par une utilisation efficiente, dans le respect de l'environnement, de toutes les ressources limitées de la société, c'est-à-dire les ressources naturelles, humaines et économiques.

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland) a dit que le développement durable consistait à « répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs ». C'est cette définition du développement durable qui a été intégrée dans la législation fédérale et dans les modifications à la *Loi sur le vérificateur général* pour établir le commissaire à l'environnement et au développement durable. Cette définition constitue donc un important point de référence pour les ministères qui doivent préparer leur stratégie de développement durable. **Source :** gouvernement du Canada, *Guide de l'écogouvernement* , 1995.

Qu'est-ce qu'une stratégie de développement durable?

« Les stratégies de développement durable des ministères constitueront une charnière sur la voie du développement durable, car on y définira les buts et les objectifs, les plans d'action et les points de repère qui serviront à mesurer les progrès réalisés. Les ministères les élaboreront en consultation avec leurs principaux intervenants. » **Source :** gouvernement du Canada, *Réponse au premier rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable* , octobre 1994.

« " Stratégie de développement durable " [...] Stratégie comportant les objectifs et plans d'action d'un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable. » **Source :** *Loi sur le vérificateur général.*

« Chaque ministère y définira les buts concrets qu'il se sera fixés et les plans d'action qu'il aura dressés pour intégrer le développement durable dans ses politiques, dans ses programmes et dans ses opérations. » **Source :** gouvernement du Canada, *Guide de l'écogouvernement* , 1995.

Comment les ministères ont-ils interprété la définition de la stratégie de développement durable?

Selon certains des ministères qui ont présenté une stratégie, une stratégie de développement durable :

« [...] explique comment le ministère appliquera concrètement le concept de développement durable » (**source :** stratégie de développement durable de Revenu Canada);

« [...] est un document-cadre destiné à orienter le point de vue du Ministère sur les rapports et les liens qui existent entre ses activités et le développement durable » (**source :** stratégie de développement durable du ministère des Finances);

« [...] décrit la façon dont le Ministère traduira le concept de développement durable en mesures concrètes. La Stratégie porte sur les politiques, les programmes et les activités du Ministère. » (**source :** stratégie de développement durable de Santé Canada);

« [...] aide un ministère à passer de la parole à l'action dans le domaine du développement durable » (**source :** *Vers le développement durable : Une stratégie pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*).

1.14 Pour aider les ministères à préparer leur stratégie, le gouvernement a publié le *Guide de l'écogouvernement* en 1995. Ce guide contient les principaux éléments d'une stratégie de développement durable (voir la liste à la pièce 1.3) et incite les ministères à adapter la préparation de la stratégie à leur mandat et à la façon de mener leurs activités. Le Guide est aussi un point de repère utile pour examiner les stratégies.

Pièce 1.3

La préparation d'une stratégie de développement durable

i. Le profil du ministère

Ce que fait le ministère et comment il le fait.

ii. L'étude de la question [des enjeux]

Évaluation des activités du ministère par rapport aux répercussions [impacts], positives ou négatives, qu'elles ont sur le développement durable.

iii. Les consultations

Le point de vue des clients, des partenaires et des autres intervenants sur les priorités du ministère en vue du développement durable et sur la façon de les réaliser.

iv. Les buts, les objectifs et les échéances [cibles]

Comment le ministère administrera son plan d'action en vue du développement durable, y compris les points de repère dont il se servira pour mesurer son rendement [sa performance].

v. Le plan d'action

Comment le ministère traduira ses objectifs [cibles] de développement durable en résultats mesurables, y compris les modifications particulières qu'il apportera à ses politiques, à ses programmes, à ses lois, à ses règlements et à ses opérations [activités].

vi. La mesure, l'analyse et le rapport [compte rendu] du rendement [de la performance]

Les mécanismes que le ministère établira pour surveiller et améliorer son rendement.

Source : gouvernement du Canada, *Guide de l'écogouvernement* , 1995

1.15 La préparation d'une stratégie de développement durable devait être un processus systématique qui :

- débute en déterminant les activités d'un ministère et la façon de les mener (le profil du ministère);
- évalue ces activités par rapport à leurs impacts sur le développement durable (l'étude des enjeux);
- cherche à connaître le point de vue des clients, des partenaires et des autres intervenants sur les priorités (les consultations);
- établit des buts et des points de repère servant à mesurer les progrès (les buts, les objectifs et les cibles du ministère en matière de développement durable);
- présente un plan d'action pour traduire ces buts en résultats concrets;

- se termine par une explication des façons dont le ministère mesurera sa performance et en rendra compte.

Le profil du ministère détermine ce que ce dernier fait et comment il le fait

1.16 Le profil d'un ministère précise ce que celui-ci fait et comment il le fait. Le profil est un élément important de la stratégie puisqu'il détermine le contexte général du reste du document, permettant au lecteur de comprendre le mandat du ministère et ses principales activités. Le profil représente le point de départ d'une évaluation portant sur la façon dont le développement durable devrait être intégré dans le mandat, les politiques, les programmes et les activités du ministère.

L'étude des enjeux consiste en une évaluation des activités du ministère par rapport aux impacts qu'elles ont sur le développement durable

1.17 L'étude des enjeux consiste en une autoévaluation des politiques, des programmes et des activités du ministère par rapport aux impacts qu'ils ont sur le développement durable. On a demandé aux ministères de préciser, de leur point de vue, quels sont les principaux enjeux du développement durable. L'étude des enjeux aide les ministères à comprendre les impacts de leurs activités sur le développement durable.

1.18 L'étude des enjeux est un élément essentiel de la stratégie puisqu'elle établit le lien entre ce que le ministère fait, selon son profil, et les enjeux auxquels il est confronté s'il souhaite parvenir au développement durable. Cette étude facilite également l'élaboration des buts, des objectifs et des cibles qui permettront au ministère de s'acheminer vers le développement durable.

Les consultations consistent à connaître le point de vue des clients, des partenaires et des autres intervenants

1.19 Les consultations consistent à connaître le point de vue des clients, des partenaires et des autres intervenants sur les priorités du ministère et sur la façon de les réaliser. Le développement durable est une responsabilité que doivent se partager les différents paliers de gouvernement, les peuples autochtones et d'autres intervenants. En conséquence, les consultations représentent le principal moyen de démontrer que le gouvernement fédéral s'est engagé à élaborer, d'une façon ouverte et transparente, des politiques et des programmes de développement durable.

1.20 Les consultations sont primordiales parce que, en faisant participer une vaste gamme d'intervenants au processus décisionnel, elles peuvent mener à la prise de décisions plus éclairées et à une plus grande acceptation par le public. Par ailleurs, elles aident les ministères à déterminer s'ils font les bonnes choses correctement.

Les stratégies établissent des buts, des objectifs et des points de repère servant à mesurer les progrès

1.21 Les buts, les objectifs et les cibles sont des outils qu'un ministère utilise pour gérer son programme de développement durable et qui lui servent de points de repère pour mesurer les progrès. Les buts établissent l'orientation générale et définissent les

paramètres de l'action du ministère; les objectifs représentent ce vers quoi tend chacun des buts; et les cibles sont les exigences détaillées de performance que le ministère se propose de respecter.

1.22 Les buts, les objectifs et les cibles sont importants puisqu'ils servent de point de convergence aux efforts du ministère en vue d'atteindre le développement durable. Le choix des cibles indique également quelles sont les priorités du ministère. Bien qu'elles soient difficiles à établir, les cibles constituent un élément essentiel de la préparation d'une stratégie de développement durable.

Les plans d'action traduisent les buts en résultats mesurables

1.23 Les plans d'action indiquent ce que les ministères feront pour traduire leurs buts de développement durable en résultats mesurables. Ils définissent les changements précis à apporter aux politiques, aux programmes, aux lois, aux règlements ou aux activités pour atteindre le développement durable. Ils doivent également décrire comment le ministère collaborera avec d'autres groupes afin d'atteindre ses buts.

1.24 Les plans d'action, et leur mise en œuvre, serviront de point de convergence pour l'examen futur des stratégies ministérielles par le commissaire à l'environnement et au développement durable.

L'information sur la performance détermine si les résultats souhaités sont atteints ou si une mesure correctrice est nécessaire

1.25 Les ministères, les parlementaires et le public ont besoin de renseignements sur la performance pour déterminer si la stratégie ministérielle est sur la bonne voie, si les activités donnent les résultats souhaités ou si une mesure correctrice pourrait être nécessaire. Il est essentiel que l'amélioration soit continue afin de réaliser des progrès mesurables en matière de développement durable.

1.26 La *Loi sur le vérificateur général* exige que les stratégies de développement durable soient mises à jour au moins tous les trois ans et qu'elles soient présentées à la Chambre des communes. Le gouvernement a demandé également aux ministères de présenter un rapport annuel sur leur rendement.

Ce que les ministères ont fait

1.27 Les ministères ont-ils fait ce qu'on leur a demandé? Pour répondre à cette question, nous avons dressé une liste de contrôle fondée sur les dispositions législatives de la *Loi sur le vérificateur général* et sur l'orientation stratégique donnée dans le *Guide de l'écogouvernement* . Cette liste de contrôle figure à la pièce 1.4 .

Pièce 1.4

Les ministères ont-ils fait ce qu'on leur a demandé?

Liste de contrôle de la conformité

La liste de contrôle suivante a servi à déterminer si la stratégie de développement durable d'un ministère donné était conforme aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* et du *Guide de l'écogouvernement* .

A. Systèmes et procédures du ministère

1. La stratégie a-t-elle été déposée au Parlement le 15 décembre 1997 au plus tard?

B. Profil du ministère

1. La stratégie contient-elle un profil du ministère?

2. Le mandat et les principales activités du ministère sont-ils décrits?

3. Le contexte législatif et administratif dans lequel le ministère fonctionne est-il décrit?

4. La stratégie expose-t-elle la façon dont le mandat, les priorités, les objectifs et les défis du ministère ont évolué et précise-t-elle les changements prévus à ceux-ci pendant la durée de la stratégie?

C. Étude des enjeux

1. La stratégie contient-elle une étude des enjeux?

2. La stratégie recense-t-elle les enjeux de développement durable du point de vue de l'élaboration des politiques et des programmes du ministère?

3. La stratégie recense-t-elle les enjeux relatifs à la gestion des activités internes du ministère?

4. La stratégie fait-elle mention de ce qui permet au ministère de faire avancer le développement durable et de ce qui l'en empêche?

D. Consultations

1. La stratégie contient-elle de l'information sur les consultations?

2. Le ministère a-t-il obtenu le point de vue des clients, des partenaires et des autres intervenants?

3. La stratégie contient-elle une brève description de la nature des consultations et de la façon dont les points de vue énoncés ont été pris en considération et incorporés dans le produit final?

E. Buts, objectifs et cibles

1. Les buts sont-ils précisés dans la stratégie?

2. Ces buts sont-ils compatibles avec les enjeux recensés dans l'étude des enjeux?

3. Est-ce que des objectifs sont fixés pour chaque but?

4. Les objectifs font-ils mention de ce vers quoi tend, de façon générale, chacun des buts du développement durable?

5. Les cibles sont-elles des exigences détaillées de performance? Par exemple, elles doivent être claires et mesurables, et mentionner des dates limites précises.

F. Plan d'action

1. L'exigence liée au plan d'action est-elle respectée?

2. Le ministère a-t-il indiqué comment il traduira ses cibles en résultats mesurables en incluant les modifications particulières qu'il apportera à ses politiques, à ses programmes, à ses lois, à ses règlements et à ses activités?

3. Le plan d'action décrit-il les partenariats qui aideront le ministère à atteindre ses cibles, ses objectifs et ses buts?

G. Mesure, analyse et compte rendu de la performance

1. La stratégie mentionne-t-elle comment le ministère mesurera et analysera la performance et comment il en rendra compte?

Sources : *Loi sur le vérificateur général* ; gouvernement du Canada, *Guide de l'écogouvernement* , 1995

1.28 Nous nous attendions à ce que les stratégies incluent la majorité des éléments de la liste, sinon tous. Chacun de ces éléments est essentiel pour que les ministères, les parlementaires et le public sachent ce vers quoi se dirigent les ministères, comment ils y parviendront et comment ils sauront s'ils ont réussi.

La plupart des stratégies répondaient aux exigences de base mais il existe des faiblesses fondamentales

1.29 Nous avons constaté que, en général, la majorité des ministères ont préparé une stratégie qui répond à la majorité des exigences de base. Par conséquent, pour la première fois, nous avons une image qui montre comment chaque ministère perçoit le développement durable et quelles sont les mesures qu'il compte prendre pour le promouvoir.

1.30 Nous avons remarqué cependant que certains ministères doivent rattraper le retard qu'ils ont accusé par rapport aux autres. Notre examen a fait ressortir plusieurs points faibles, dont deux sont fondamentaux.

- À part quelques exceptions, les ministères n'ont pas établi de cibles claires et mesurables. Ces cibles sont déterminantes pour la réussite ou l'échec du processus des stratégies de développement durable. Sans elles, les ministères, les parlementaires et le public ne disposent d'aucun point de repère pour juger si les stratégies seront mises en œuvre avec succès ou pour déterminer quand une mesure correctrice pourrait s'imposer.
- Nous nous sommes demandé quels changements les ministères apporteraient à la suite de la mise en œuvre de leur stratégie. Moins de la moitié d'entre eux ont indiqué que la mise en œuvre de leur stratégie apporterait des changements précis aux politiques, aux programmes, aux lois, aux règlements et aux activités.

Résultats par élément de stratégie

1.31 La pièce 1.5 donne une représentation de la conformité à l'échelle de l'administration fédérale, pour chaque élément de la stratégie. Pendant l'examen des stratégies, nous avons remarqué que les principaux points forts étaient :

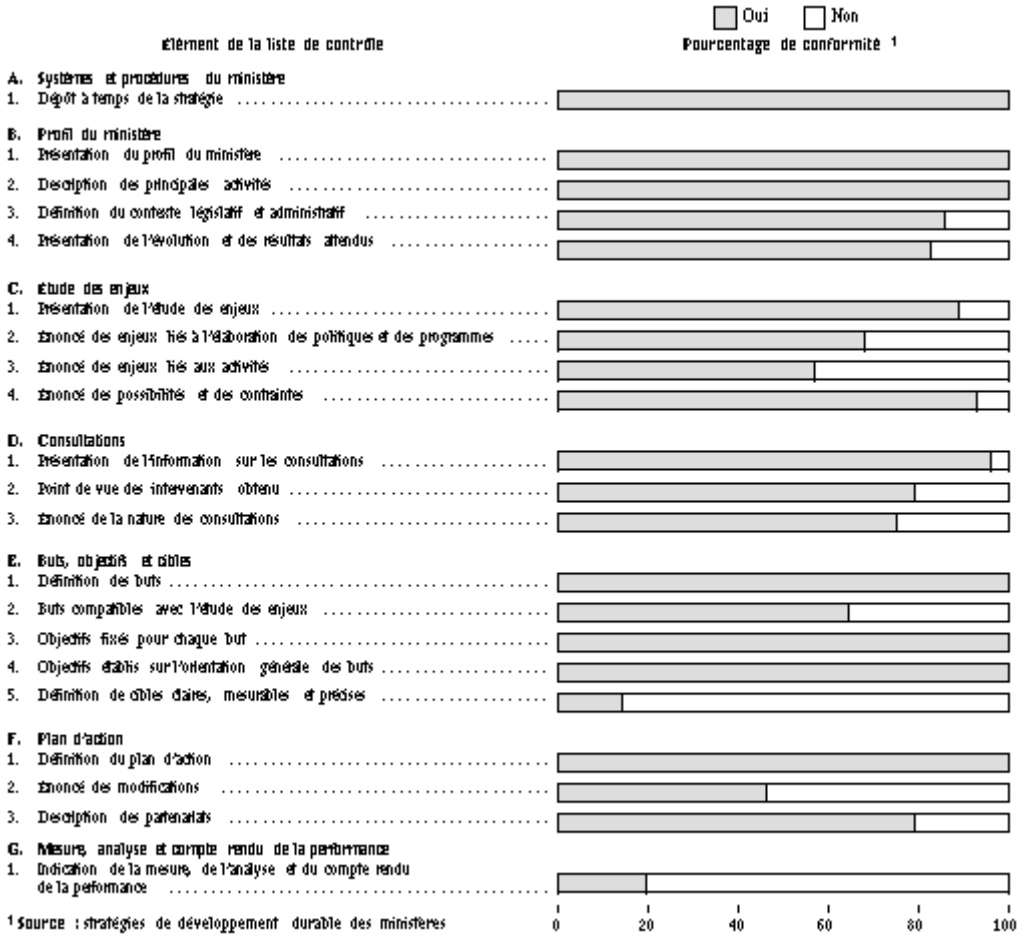
- la description des mandats et des activités des ministères;
- la consultation d'intervenants;
- l'établissement de buts et d'objectifs.

Pièce 1.5

Représentation de la conformité à l'échelle de l'administration fédérale

En 1995, les ministres et leur ministère ont obtenu des directives sur le calendrier et le contenu de leur stratégie de développement durable.
Ont-ils fait ce qu'on leur a demandé?

Conformité des ministères avec les éléments de la liste de contrôle présentée à la pièce 1.4



1.32 Les points faibles les plus sérieux étaient :

- la détermination des enjeux liés aux politiques, aux programmes et aux activités dans l'étude des enjeux;
- la présentation du point de vue des intervenants et la façon dont il a influencé la stratégie;
- l'établissement de cibles claires, mesurables et précises;
- la définition de changements précis aux politiques, aux programmes, aux lois et aux activités dans le plan d'action.

1.33 Le profil du ministère. Dans la plupart des stratégies, le profil du ministère contenait de l'information sur le mandat et sur les activités de celui-ci. Cependant, quatre ministères (14 p. 100) n'ont pas décrit leur contexte législatif ou administratif. Environ un tiers des ministères n'ont pas indiqué comment leur mandat avait évolué ni comment il pourrait changer au cours des années à venir.

1.34 L'étude des enjeux. Bon nombre de ministères ont éprouvé des difficultés à présenter une étude des enjeux du point de vue du développement durable. Sur les 28

stratégies, le tiers ne comportait aucune description des enjeux touchant le développement durable au chapitre de l'élaboration des politiques ou des programmes. Douze ministères (43 p. 100) n'ont décrit aucun enjeu de développement durable lié à leurs activités internes dans leur étude des enjeux; et trois stratégies (10 p. 100) ne contenaient aucune étude des enjeux.

1.35 Les consultations. En général, les ministères ont mené leurs consultations de façon consciencieuse. Vingt-deux ministères (80 p. 100) ont engagé des consultations détaillées auprès de clients, de partenaires et d'autres intervenants. Un quart des stratégies contenait toutefois peu d'information sur la nature des consultations, comme le processus suivi ou le point de vue des intervenants.

1.36 Les buts, les objectifs et les cibles. Toutes les stratégies de développement durable contenaient des buts et des objectifs. Vingt stratégies (71 p. 100) établissaient un lien entre leurs buts et les enjeux déterminés dans l'étude des enjeux.

1.37 La plupart des ministères ont cependant éprouvé des problèmes à établir des cibles qui respectent les lignes directrices figurant dans le *Guide de l'écogouvernement* . Seulement quatre des 28 ministères - Service correctionnel Canada, Défense nationale, Ressources naturelles Canada et Anciens Combattants Canada - ont inclus des cibles précises et mesurables pour la plupart de leurs objectifs. Bien que ces quatre ministères reconnaissent qu'il y a encore des étapes à franchir, nous sommes d'avis que, dans le cadre de la première série de stratégies, ils ont fait le meilleur travail dans ce domaine difficile.

1.38 Les ministères ont tendance à mettre l'accent sur les activités liées aux processus. Certains d'entre eux ont mentionné par exemple qu'à compter de 1997, ils feront participer les jeunes Canadiens aux programmes environnementaux. D'autres ont signalé qu'ils travaillent avec le secteur de l'assurance afin de prendre des décisions éclairées étant donné les changements climatiques. Bien que ces activités puissent être des initiatives de développement durable valables, il n'est pas facile de les traduire en conséquences mesurables.

1.39 Les plans d'action. Tous les ministères ont présenté un plan d'action sous une forme ou une autre dans leur stratégie de développement durable. La plupart de ces plans ne contenaient toutefois aucune description suffisante de la façon dont les cibles dans ce domaine pourraient se traduire en résultats mesurables. Sur les 28 plans d'action, moins de la moitié décrivait les changements précis à apporter aux politiques, aux programmes, aux lois et aux activités pour atteindre les cibles. Une stratégie sur cinq ne comportait aucune description des partenariats qu'il faudra établir pour aider les ministères à atteindre leurs cibles.

1.40 La mesure, l'analyse et le compte rendu de la performance. Même si 20 des stratégies ministérielles (71 p. 100) précisaient de quelle façon le ministère mesurera la performance, l'analysera et en rendra compte, peu de ministères ont établi des cibles concrètes pour évaluer la performance, tel qu'indiqué au paragraphe 1.37. Dans certains

cas, ils ont reconnu devoir collaborer avec d'autres ministères pour atteindre certains de leurs buts en matière de développement durable, mais les mécanismes permettant de rendre compte de la performance commune ne sont pas en place.

Résultats par ministère

1.41 La pièce 1.6 est un résumé des résultats par ministère.

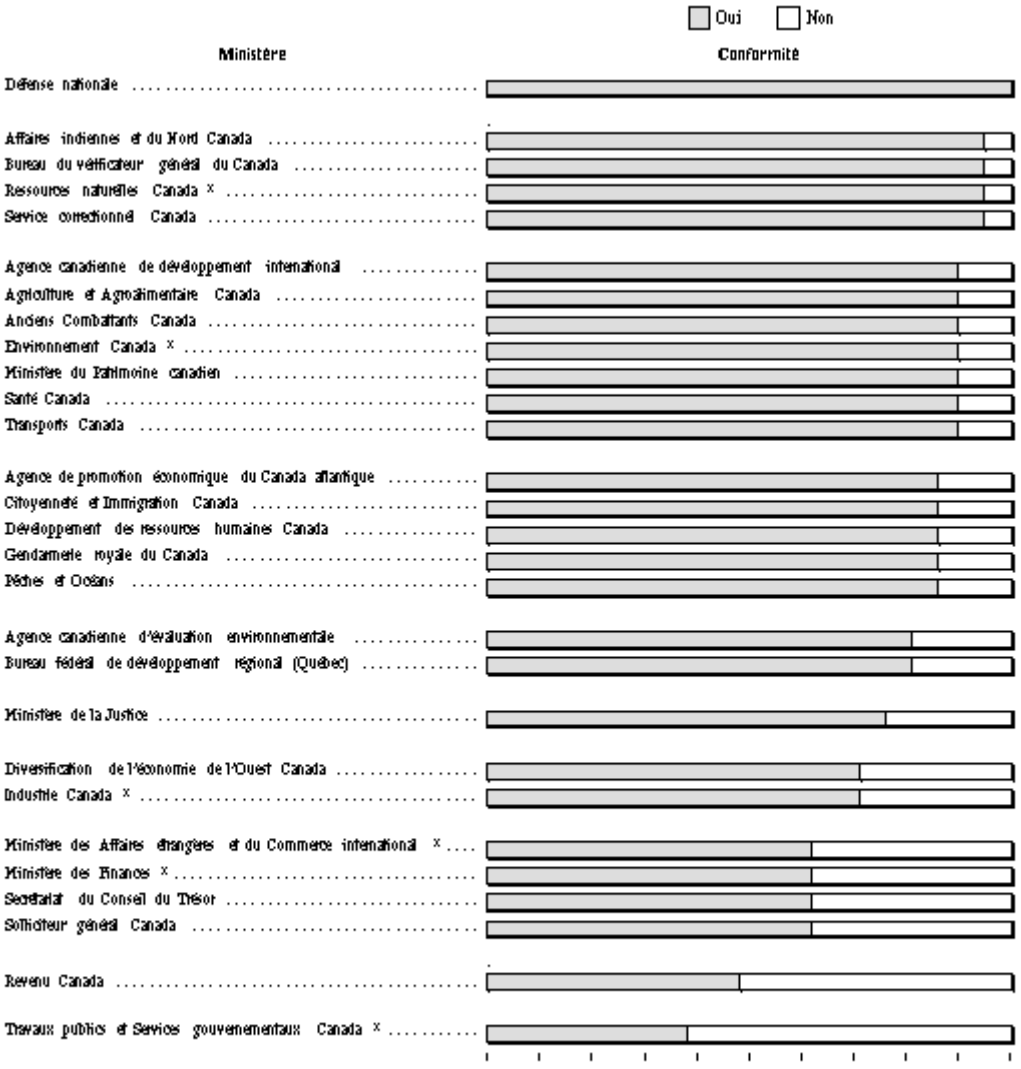
- Un ministère, la Défense nationale, s'est conformé aux 21 éléments que nous avons examinés dans les stratégies. Ce ministère a fait ce qu'on lui a demandé.
- Onze autres ministères se sont conformés à 19 ou 20 éléments. Leurs principaux points faibles concernaient l'établissement de cibles.
- À l'autre extrémité, six stratégies ministérielles comportaient plus de lacunes que les autres. Les lacunes précises se retrouvaient principalement dans la détermination des enjeux, les consultations, ainsi que l'établissement de cibles et d'un plan d'action. Par conséquent, il est difficile de dire avec précision ce vers quoi tendent ces ministères, comment ils y parviendront et comment ils sauront s'ils ont réussi.

Pièce 1.6

Représentation de la conformité par ministère

En 1995, les ministres et leur ministère ont obtenu des directives sur le calendrier et le contenu de leur stratégie de développement durable. Ont-ils fait ce qu'on leur a demandé?

Conformité de chaque ministère avec les éléments de la liste de contrôle présentée à la pièce 1.4



x Ministères choisis pour un examen plus approfondi et mentionnés dans les paragraphes 1.42 à 1.61.

Source : stratégies de développement durable des ministères

Examen plus approfondi de six stratégies

1.42 Le fait qu'une stratégie a été ou non préparée conformément aux dispositions législatives et à l'orientation stratégique ne constitue qu'un seul indicateur de sa qualité. Dans la deuxième partie de notre examen, nous avons fait une analyse plus approfondie de la stratégie des six ministères suivants : Environnement Canada, le ministère des Finances, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

1.43 Nous avons choisi ces six ministères pour deux raisons. Premièrement, ils constituent un groupe représentatif des genres d'activités que le gouvernement fédéral réalise dans les domaines stratégique, opérationnel et de programme. Deuxièmement, à

notre avis, le rôle de ces ministères est primordial pour la réussite ou l'échec des efforts déployés en vue du développement durable dans l'ensemble de l'administration fédérale. Le développement durable fait partie du mandat législatif de deux de ces ministères - Industrie Canada et Ressources naturelles Canada.

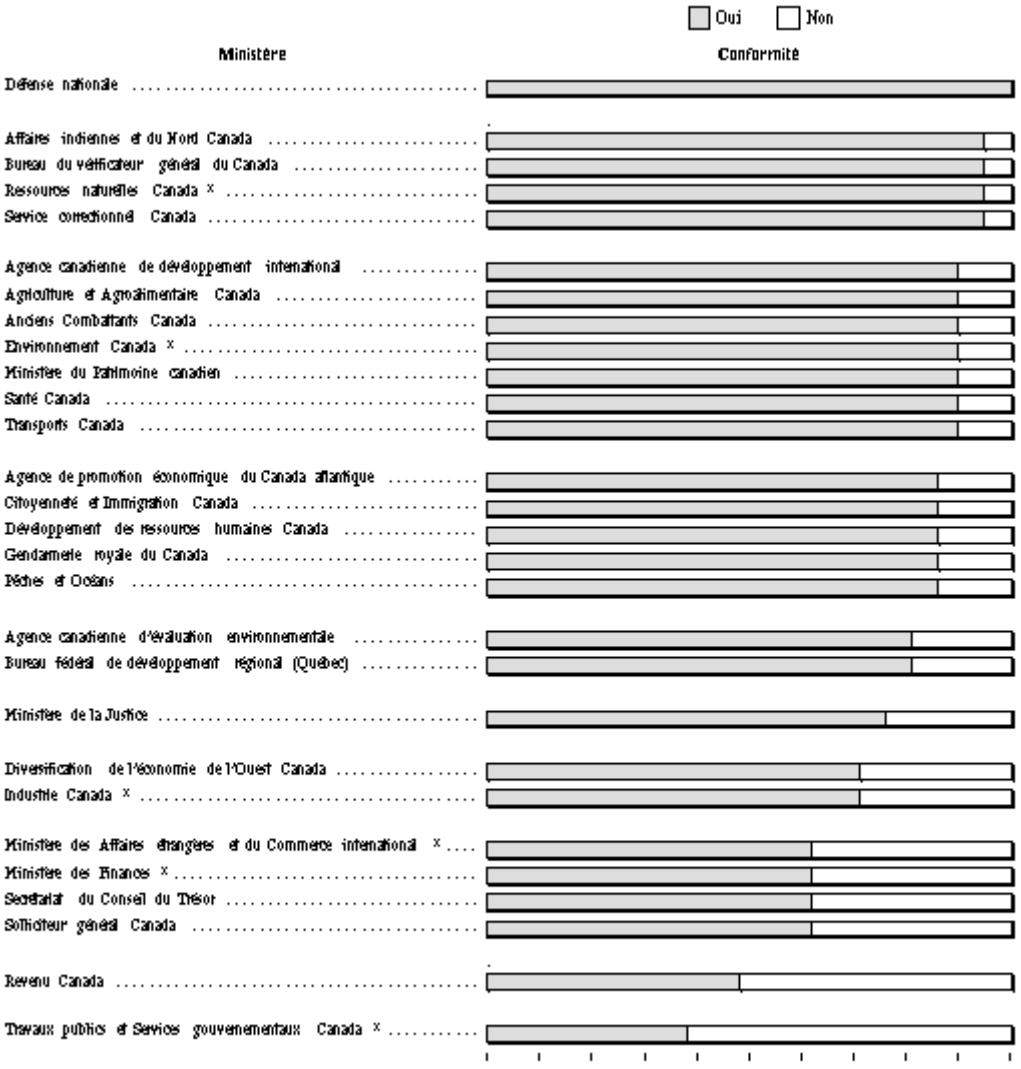
1.44 L'annexe contient un résumé des six stratégies et la pièce 1.7 présente les critères utilisés pour réaliser cet examen plus approfondi. Comme les résultats de la liste de contrôle mentionnés plus haut, les critères sont fondés sur l'orientation stratégique fournie dans le *Guide de l'écogouvernement* . Cependant, nous avons insisté sur la préparation des stratégies et sur la façon dont leur mise en œuvre sera gérée. Des entrevues ont été réalisées avec des fonctionnaires ayant participé à l'élaboration des stratégies, et les dossiers pertinents ont été examinés.

Pièce 1.6

Représentation de la conformité par ministère

En 1995, les ministres et leur ministère ont obtenu des directives sur le calendrier et le contenu de leur stratégie de développement durable. Ont-ils fait ce qu'on leur a demandé?

Conformité de chaque ministère avec les éléments de la liste de contrôle présentée à la pièce 1.4



x Ministères choisis pour un examen plus approfondi et mentionnés dans les paragraphes 1.42 à 1.61.

Source : stratégies de développement durable des ministères

L'examen approfondi a permis de confirmer des faiblesses fondamentales

1.45 Les résultats de cet examen plus détaillé ont permis de confirmer les constatations présentées dans la section précédente. Pour la plupart, les stratégies établissaient bien le contexte des activités de développement durable que prévoyaient les ministères.

- Les mandats et les principales activités des ministères y étaient bien expliqués.
- La majorité des ministères ont réussi à cerner certains enjeux du développement durable qui étaient primordiaux pour eux et ont mené des consultations dans le cadre de cet exercice.
- Les ministères ont établi leurs buts et leurs objectifs et ont rédigé un plan d'action sous une forme ou une autre.

1.46 Toutefois, les ministères n'ont pas indiqué clairement comment leur stratégie changerait ce qu'ils font et comment ils le font. Pour certains d'entre eux, la stratégie représentait moins un engagement à changer afin de parvenir au développement durable qu'un maintien du retour au statu quo.

- Les six stratégies mettaient l'accent sur l'impact positif des activités existantes en matière de développement durable.
- Sur les six ministères, Ressources naturelles Canada a le mieux répondu à l'exigence d'expliquer les changements à apporter aux politiques, aux programmes, aux lois, aux règlements et aux activités pour mettre en œuvre sa stratégie.
- Les mesures étaient souvent décrites en termes vagues à l'aide des mots « continuer » et « conserver ».

1.47 Aucun des six ministères n'a établi d'ensemble complet de cibles claires et mesurables qui lui permette, ainsi qu'au Parlement, de juger si sa stratégie l'aidait à parvenir au développement durable. Sur les six ministères, Ressources naturelles Canada a le mieux répondu à cette exigence. Sa stratégie contenait certaines cibles précises et le Ministère est en train d'élaborer un système pour évaluer sa performance à trois niveaux : les engagements, les objectifs et les progrès à l'échelle nationale (voir l'encadré « Mesure, analyse et compte rendu à Ressources naturelles Canada »).

Les thèmes des stratégies illustraient les différences entre les mandats et les approches

1.48 À la pièce 1.8 figurent les principaux thèmes de chacune des six stratégies de développement durable. Ces thèmes illustrent à la fois les différents mandats des ministères (leur point de départ) et l'approche qu'ils ont adoptée (leur orientation future). Les six ministères admettent qu'ils doivent faire un examen interne pour savoir comment ils prennent des décisions, et un examen externe pour savoir comment ils exercent une influence sur les décisions des autres. La stratégie de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada était axée sur l'atténuation des conséquences environnementales directes des activités gouvernementales; le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont adopté les perspectives les plus larges par rapport au développement durable.

Pièce 1.8

Thèmes des stratégies de développement durable de certains ministères

Environnement Canada	• Accroître sa capacité d'atteindre les buts du développement durable. • Mieux savoir faire comprendre les avantages du développement durable. • Fournir aux Canadiens les instruments dont ils ont besoin pour prendre de bonnes décisions dans un environnement changeant. • Donner l'exemple pour l'écologisation des opérations [activités] du gouvernement.
Industrie Canada	• Créer au Canada un climat du marché qui favorise le développement durable. • Améliorer la capacité des entreprises canadiennes à développer et à utiliser des technologies et des outils novateurs qui contribuent au développement durable. • Encourager les échanges commerciaux et les investissements qui contribuent au développement durable au Canada et à l'étranger. • Continuer à améliorer la capacité d'Industrie Canada à gérer et à mettre en oeuvre ses politiques, ses programmes et ses activités qui contribuent au développement durable.
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	• Croissance économique et prospérité. • Consolidation de la paix et de la sécurité. • Valeurs et culture canadiennes. • Activités d'écologisation.
Ministère des Finances	• Intégrer l'économie et l'environnement. • Bâtir l'avenir. • Participer à l'économie mondiale. • Écologiser les opérations.
Ressources naturelles Canada	• Prendre des décisions plus judicieuses. • Améliorer les retombées socio-économiques à long terme. • Maintenir un environnement sain et sécuritaire. • Prêcher par l'exemple.
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	• Écologiser ses services communs et ses opérations internes. • Appuyer le développement durable par l'amélioration continue dans les secteurs suivants : – approvisionnement – gestion du parc automobile – gestion des déchets – conservation de l'eau – efficacité énergétique – gestion de l'utilisation des terres

Source : stratégies de développement durable des ministères

La gestion des stratégies s'intègre peu à peu à la manière dont les ministères mènent leurs activités

1.49 Pour être réussies, l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies doivent faire partie de la manière dont les ministères ont l'habitude de mener leurs activités. Nous avons constaté que ce processus a commencé.

- Dans la plupart des six cas, la préparation des stratégies de développement durable a reposé sur les efforts d'un petit groupe de fonctionnaires agissant au nom de tout le ministère. Les six ministères ont chargé le niveau de gestion adéquat de préparer leur stratégie de développement durable.

- Cinq des six ministères ont établi un lien entre leur plan de développement durable et leur plan d'activités, alors qu'un ministère a organisé sa stratégie en fonction des éléments de son plan de gérance environnementale.
- Les systèmes de gestion de l'environnement devraient améliorer l'intégration des stratégies dans les programmes et les activités des ministères. Deux des six ministères - Environnement Canada et Ressources naturelles Canada - exploitent actuellement un système de gestion de l'environnement. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a un système en place pour celle de ses directions générales qui influe le plus directement sur l'environnement; le Ministère prévoit mettre en œuvre un système dans d'autres directions générales. Trois autres ministères ont un calendrier pour la mise en œuvre de leur système de gestion de l'environnement.
- Les six stratégies ministérielles précisaient la nécessité d'avoir des activités de formation en développement durable et quatre ministères se sont engagés à établir un plan de formation ou de sensibilisation lié aux processus stratégique et décisionnel.
- Cinq des six ministères ont préparé des plans de communication afin de traiter avec la clientèle interne et externe avant de présenter leur stratégie et après l'avoir fait. Dans sa stratégie, le ministère des Finances s'est engagé à préparer un plan de communication complet pour l'écologisation de ses activités.
- Les ministères n'ont pas précisé les ressources nécessaires pour mettre en œuvre leur stratégie.

Les mandats et les activités étaient bien expliqués

1.50 Les ministères ont bien expliqué leur mandat et leurs principales activités, mais ils étaient moins clairs sur le contexte législatif et administratif de leurs activités. Seul Environnement Canada a dressé la liste complète des lois qu'il est chargé d'administrer.

1.51 On retrouvait peu d'analyse sur le contexte administratif dans lequel les ministères s'acquittent de leurs responsabilités en matière de programmes. Seuls Environnement Canada et Industrie Canada ont mentionné des défis précis qu'ils doivent relever pour parvenir au développement durable. Selon ces stratégies, les défis comprennent : l'élaboration des approches permettant de mieux intégrer les buts environnementaux, économiques et sociaux; le perfectionnement des connaissances en temps opportun; et la concertation.

Les études des enjeux par les ministères variaient énormément

1.52 La préparation des études des enjeux et leur diffusion ont permis de sensibiliser le personnel des ministères aux enjeux du développement durable, ce qui est un important avantage du processus. Pour assurer une mise en œuvre plus efficace du programme gouvernemental de développement durable, il faudrait faire un examen plus approfondi des enjeux et par la suite établir les priorités pour chacun.

- Le niveau de détail et l'étendue des études des enjeux et la façon dont les ministères les ont préparées variaient énormément.

- Environnement Canada a eu recours à un sondage interne afin de cerner les enjeux du développement durable pour le Ministère; il a mis l'accent sur les enjeux qui limitent sa capacité de réaliser des progrès en vue d'atteindre le développement durable. Le Ministère n'a pas établi de lien direct entre les conclusions de l'étude des enjeux et les objectifs de la stratégie, ni n'a déterminé les impacts de ses politiques, de ses programmes ou de ses activités.
- Le ministère des Finances a demandé de l'information à tous les niveaux pour déterminer les enjeux et l'impact de ses activités. Il a cherché à améliorer sa capacité de faire face aux enjeux du développement durable et de fixer les priorités en vue de réaliser une analyse des politiques au cours des trois prochaines années.
- Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international s'est également servi d'un processus interne pour déterminer les enjeux propres à son mandat qui ont un impact sur le développement durable. L'exercice s'est soldé par des orientations générales sur les mesures à prendre, plutôt qu'une évaluation des impacts ou des inquiétudes.
- Industrie Canada a réalisé une analyse approfondie des enjeux à l'aide d'un processus en deux temps, soit des consultations et une étude de base . Cette étude a permis au Ministère de mieux comprendre l'impact de ses activités sur le développement durable ainsi que la position qu'il devrait adopter par rapport aux enjeux. Seul un bref sommaire de ce travail était inclus dans le document de stratégie.
- Ressources naturelles Canada s'est inspiré d'une analyse et de consultations, réalisées avant de préparer la stratégie, pour déterminer les enjeux liés à ses activités. Le Ministère a également puisé dans les travaux approfondis liés à la Stratégie nationale sur les forêts, à l'Initiative minière de Whitehorse et à l'élaboration de la Politique sur les minéraux et les métaux du gouvernement fédéral. Ce travail s'est accompagné d'autres consultations réalisées pendant l'élaboration de la stratégie, ce qui a donné un sommaire équilibré des enjeux auxquels faisait face le Ministère.
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'est inspiré du *Guide de l'écogouvernement* pour cerner ses enjeux au lieu de réaliser sa propre étude sur le sujet.
- Les ministères n'ont pas établi d'ordre de priorité des enjeux. Aucun ne semble avoir utilisé l'étude des enjeux comme une forme d'analyse des écarts pour comparer la performance actuelle à l'état futur souhaité.
- La plupart des études des enjeux étaient centrées sur ceux qui avaient une dimension économique et environnementale. Les études exploraient les impacts sur le développement durable d'éléments tels que les politiques, les programmes, les taxes et les impôts, les règlements, la diffusion d'information et les activités internes, notamment l'achat et la gestion d'immeubles, de terres et de parcs automobiles. Or, la plupart des études ne comprenaient aucune évaluation des impacts sociaux. Trois des ministères ont l'intention de faire l'analyse de ces impacts à l'avenir.
- La majorité des stratégies présentaient les impacts positifs des activités ministérielles sur le développement durable plutôt qu'une analyse plus neutre.

Dans les rares exemples où des répercussions négatives étaient mentionnées, celles-ci étaient souvent contrebalancées par une observation sur un avantage économique ou environnemental.

Les consultations ont permis de réaliser de meilleures stratégies de développement durable

1.53 La plupart des ministères ont trouvé que les consultations ont permis de réaliser une meilleure stratégie de développement durable. Toutefois, ceux qui ont essayé de mener des consultations à grande échelle ont été déçus du peu de réponses obtenues.

- Quatre des six ministères se sont mobilisés pour consulter à l'interne et à l'externe pendant le processus de préparation de leur stratégie de développement durable. Ils ont eu recours à de nombreuses techniques de consultation, notamment les groupes de discussion, les entrevues personnelles, les sites Internet, les bulletins internes et la sollicitation par la poste de groupes choisis. Certains ont réalisé des consultations à divers endroits au Canada, mais la plupart les ont faites dans la région d'Ottawa.
- Le ministère des Finances a fait des consultations tard dans le processus d'élaboration de sa stratégie, ce qui fait qu'il lui a été difficile d'en incorporer les résultats dans le document de stratégie final. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a élaboré sa stratégie sans faire de consultations.
- À quelques exceptions près - comme les consultations mixtes d'Industrie Canada et de Ressources naturelles Canada - les ministères n'ont pas essayé de coordonner leurs consultations avec d'autres ministères avec lesquels ils se partagent la clientèle ou les responsabilités en matière de programme.
- Seuls Industrie Canada et Ressources naturelles Canada ont documenté la façon dont des commentaires précis ont été jugés au cours de la préparation de leur stratégie.

Les stratégies établissaient une orientation mais aucun point de repère

1.54 Chacune des six stratégies donnait une idée de l'orientation générale du ministère en matière de développement durable. Cependant, à part les exemples limités ayant trait aux « activités d'écologisation », peu de points de repère ont été élaborés pour préciser les exigences de performance claires et détaillées de la gestion interne ou pour définir la performance en termes qui pourraient être vérifiés de façon objective ou évalués par un tiers.

- Lorsque des cibles étaient fixées, elles avaient tendance à porter sur des activités ou des processus à réaliser comme des études, des conférences, des analyses ou des négociations, plutôt que sur les résultats souhaités.
- La plupart des initiatives et des mesures incluses dans les stratégies étaient définies vaguement ou accompagnées d'expressions telles que « dans la mesure du possible », « le cas échéant » ou « continuer à travailler en vue de ».

1.55 Pour remédier aux lacunes touchant la gestion de la performance durant la mise en œuvre de leur stratégie, les ministères devraient établir un ensemble de

cibles claires et le présenter à la Chambre des communes dans leur rapport sur les plans et les priorités au printemps de 1999.

1.56 Sur les six ministères, Ressources naturelles Canada a le mieux répondu à l'exigence d'établir des échéances claires et mesurables.

Les plans d'action n'étaient pas précis

1.57 Les six stratégies de développement durable contenaient un plan d'action sous une forme ou une autre. Toutefois, aucune ne mentionnait de modifications précises à apporter aux politiques, aux programmes, aux lois, aux règlements ou aux activités pour transformer les objectifs ministériels en résultats mesurables. Ressources naturelles Canada a le mieux rempli cette exigence. Le Ministère a établi les mesures qu'il prendra au cours des trois prochaines années pour atteindre les objectifs de sa stratégie.

- Les mesures étaient souvent exprimées en termes vagues, tels que « continuer » et « améliorer » des activités ministérielles existantes. Les ministères ont mis l'accent sur les choses déjà faites plutôt que sur les mesures futures. Aucun ministère n'a indiqué comment ses initiatives seront financées.
- La plupart des stratégies renvoyaient aux partenaires - comme d'autres ministères, des organisations non gouvernementales, des associations, des groupes de consommateurs et des organisations internationales - qui sont jugés nécessaires pour atteindre les objectifs. Or, aucune des stratégies ne précisait comment ces partenariats seront gérés. Les documents ne mentionnaient pas les mécanismes, le rôle, les responsabilités et la reddition de comptes des organismes dont les efforts de collaboration sont essentiels pour atteindre les objectifs des stratégies de développement durable des ministères.

Les ministères se sont engagés à mesurer la performance, à l'analyser et à en rendre compte

1.58 Tous les ministères se sont engagés à mesurer la performance, à l'analyser et à en rendre compte. Deux des six stratégies expliquaient comment les ministères mesureront leurs réalisations par rapport aux cibles précisées dans leur plan d'action. Trois stratégies indiquaient comment les ministères comptent surveiller leur performance et incorporer le changement.

1.59 Toutefois, aucune des stratégies examinées ne fournissait de détails sur des questions telles que les responsabilités, les pratiques ou les procédures nécessaires pour mesurer la performance, ni les processus à suivre pour examiner l'information et garantir que celle-ci s'intègre dans le cycle de planification du ministère.

1.60 Les ministères ont adopté des approches différentes dans la façon dont ils prévoient communiquer l'information sur leur performance. Trois d'entre eux rendront compte de leurs indicateurs à court terme dans leur rapport sur le rendement annuel. Ressources naturelles Canada va plus loin en disant qu'il préparera également un rapport annuel décrivant en détail la mise en œuvre de sa stratégie.

Résultats par ministère

1.61 Voici les constatations qui sont ressorties de notre examen des stratégies et de nos discussions avec les fonctionnaires.

- Ressources naturelles Canada a relevé le défi, soit préparer de façon sérieuse une stratégie. Ce ministère s'est engagé à la mettre en œuvre et à assurer le développement durable qui est au coeur de ses activités. L'engagement ferme de la haute direction était évident. Le processus de préparation de la stratégie a aidé divers secteurs du Ministère à mieux se connaître les uns les autres; ce dialogue se poursuit pendant la mise en œuvre et l'élaboration plus approfondie de son système de gestion de la performance. D'autres ministères pourraient apprendre de la stratégie de Ressources naturelles Canada, tout particulièrement dans des domaines tels que la préparation d'un système de gestion de la performance.
- Environnement Canada a bien relevé lui aussi le défi qui consistait à élaborer sa première stratégie. Du point de vue du développement durable, la tâche d'Environnement Canada était, à bien des égards, à l'opposé de la tâche des autres ministères. Les éléments environnementaux du développement durable sont au coeur de son mandat; le défi de ce ministère consiste à renforcer sa capacité d'intégrer des éléments économiques et sociaux dans sa façon de mener ses activités. Sa stratégie fait ressortir la nécessité de travailler efficacement avec des partenaires, de réaliser des études conjointes et de mieux comprendre l'intégration des éléments économiques, sociaux et environnementaux. Cependant, comme pour d'autres ministères, la surveillance de la performance par rapport aux mesures énoncées lui posera des problèmes.
- Industrie Canada, le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont chargé des employés de leur ministère de préparer leur stratégie. Pour ces trois ministères, le principal avantage qu'ils ont retiré du processus était une plus grande sensibilisation dans leurs rangs. Les trois ministères ont documenté des mesures passées ou en cours qui appuient le développement durable. Cependant, on ne voit pas clairement comment les mesures prévues pour l'avenir dans les stratégies feront une différence.
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a indiqué qu'il a choisi d'élaborer un document stratégique en s'adressant tout d'abord aux parlementaires. Selon le Ministère, le document produit est de niveau général, concis et facile à lire, même s'il ne satisfait pas à tous les critères énoncés dans le *Guide de l'écogouvernement* . À notre avis, le Ministère n'a pas évalué ses activités par rapport à leur impact sur le développement durable et il n'a pas consulté ses clients. Par conséquent, il est difficile de juger s'il fait les bonnes choses ou s'il produira de bons résultats.

Conclusion

1.62 Même si l'administration fédérale s'occupe du processus d'« écologisation du gouvernement » depuis longtemps, ce n'est qu'en 1995 que les ministères étaient tenus pour la première fois de préparer des stratégies de développement durable, et ce, au bout de deux ans.

1.63 Nous avons constaté que, en général, la plupart des ministères ont préparé une stratégie conforme à la plupart des exigences de base. Toutefois, un certain nombre de faiblesses sont évidentes, certaines étant fondamentales. Par ailleurs, plusieurs ministères doivent rattraper le retard qu'ils ont accusé par rapport aux autres.

1.64 À part quelques exceptions, les ministères n'ont établi aucune cible claire et mesurable. Or, cet élément de la stratégie est déterminant pour la réussite ou l'échec global du processus des stratégies de développement durable. Les ministères, les parlementaires et le public n'ont aucun point de repère pour juger si les stratégies sont mises en œuvre avec succès ou pour déterminer quand une mesure correctrice pourrait s'imposer.

1.65 Les stratégies doivent être mises à jour à l'automne de l'an 2000. En nous inspirant de l'expérience acquise lors de cette première série de stratégies, nous nous attendons à ce que les ministères améliorent considérablement la qualité de leur deuxième stratégie, et à ce qu'ils s'attardent davantage aux changements qu'ils apporteront pour promouvoir le développement durable.

À propos de la vérification

Objectifs

Les deux objectifs de notre vérification consistaient à :

- réaliser une première évaluation des stratégies de développement durable présentées à la Chambre des communes en 1997, en comparant ces stratégies aux dispositions législatives et à l'orientation stratégique remises aux ministres et à leur ministère;
- aider à renforcer la capacité des ministères de gérer les enjeux de développement durable en cernant les bonnes pratiques de gestion.

Approche et méthode

L'examen des stratégies de développement durable est une nouvelle entreprise du commissaire à l'environnement et au développement durable. Tout d'abord, pour remplir le mandat du commissaire, nous avons évalué les stratégies afin de déterminer dans quelle mesure elles étaient conformes aux dispositions législatives et à l'orientation stratégique. La mise en œuvre des stratégies sera évaluée à une date ultérieure.

La vérification de la conformité détermine la mesure dans laquelle les stratégies de développement durable des ministères sont conformes au cadre établi dans le *Guide de l'écogouvernement* et aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* . Le Guide propose une approche que les ministères peuvent suivre pour préparer leur stratégie. Les principaux éléments d'une stratégie figurent à la pièce 1.3 .

Nous avons examiné les 24 stratégies de développement durable des ministères qui sont tenus par la loi de les présenter et les quatre stratégies élaborées de plein gré par d'autres ministères. La liste des 28 ministères et organismes qui ont présenté leur stratégie de développement durable à la Chambre des communes figure à la pièce 1.1 .

La liste de contrôle que nous avons utilisée pour vérifier les stratégies est fondée sur les principaux éléments du *Guide de l'écogouvernement* . Cette liste figure à la pièce 1.4 . La vérification de la conformité est fondée uniquement sur un examen des stratégies de développement durable, sans autre analyse des documents de fond contenus dans les dossiers des ministères.

Un examen plus approfondi a été réalisé auprès d'un échantillon comprenant les stratégies de développement durable des six ministères suivants : Environnement Canada; le ministère des Finances; le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international; Industrie Canada; Ressources naturelles Canada; et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Ils ont été choisis parce qu'ils représentent des ministères importants au chapitre des politiques, des programmes et des activités. Par ailleurs, le développement durable fait partie du mandat législatif de deux d'entre eux.

L'examen plus approfondi a porté sur l'information contenue dans les stratégies de développement durable, la documentation supplémentaire produite par les ministères et les entrevues réalisées auprès des principaux employés chargés de préparer les stratégies. Les critères utilisés pour examiner les stratégies figurent à la pièce 1.7 .

Équipe de vérification

Directeur principal : Richard Smith
Directeurs : Janet Jones et Edward Wood

Frank Barrett
Ron Bergin
Margaret Cross
Lori Elliott
Andrew Ferguson
Gisèle Grandbois
Jacques Grou
David Harris
Christopher Keith
Susan Mojgani
Peter Morrison
Paul Morse
Darlene Pearson
John Reed
Geoffrey Robins
David Sawyer

Holly Shipton
Mary-Louise Sutherland

Pour plus d'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.

Les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement : une collaboration mondiale

---

Points saillants

2.1 La qualité de l'environnement au Canada dépend non seulement du comportement des Canadiens, mais aussi des activités qui se déroulent à l'extérieur des frontières nationales. La pollution atmosphérique, la détérioration de la couche d'ozone, les changements climatiques, la diminution des ressources halieutiques au large des côtes et la pollution des océans sont autant de problèmes environnementaux qui ne connaissent pas de frontières.

2.2 De plus en plus conscients de cette interdépendance environnementale, les différents pays du monde ont réagi en concluant un large éventail d'accords internationaux. Le Canada a participé activement à la négociation de ces accords pour assurer la défense de ses intérêts nationaux, et doit continuer sur cette voie.

2.3 Le Canada a souvent joué un rôle clé dans la définition du programme international en matière d'environnement et est signataire d'un nombre important d'accords internationaux liés aux questions d'environnement et de développement durable. Le Canada consacre beaucoup de temps et d'efforts à l'élaboration de ces accords. En effet, à chaque accord correspond un calendrier de réunions et de travaux internationaux, de même qu'un processus interne distinct par lequel le Canada établit sa propre position en tant que négociateur.

2.4 En adhérant à ces accords, le Canada a pris des engagements à l'égard de la communauté internationale. En retour, il est en mesure de tirer des avantages des engagements pris par celle-ci.

2.5 Un des principes fondamentaux du droit international veut que les pays s'acquittent de bonne foi de leurs obligations internationales. Dans certains cas, cela signifie qu'ils doivent traduire ces obligations par des mesures significatives sur le plan national. Dans d'autres cas, les engagements exigent que les pays collaborent avec les autres pays signataires d'accords internationaux.

2.6 Toutefois, le Canada n'assure pas un suivi systématique de la mise en œuvre de ses engagements internationaux en matière d'environnement. Par conséquent, il n'a pas une vision d'ensemble de la façon dont il s'acquitte des obligations prises, c'est-à-dire des réussites enregistrées, des écarts à combler et des leçons tirées. Ce manque d'information accessible nuit grandement à la capacité du Parlement de surveiller la façon dont le Canada donne suite à ses engagements actuels et futurs en la matière.

2.7 Le fait de posséder et d'utiliser de l'information fiable constitue le facteur déterminant d'une gestion efficace des engagements du Canada. De concert avec les ministères, le commissaire à l'environnement et au développement durable s'emploie à constituer une base de données, accessible au public, sur les engagements internationaux pris par le Canada en matière d'environnement afin que le gouvernement puisse mieux rendre compte au Parlement de leur mise en œuvre. Le commissaire continuera également d'analyser en profondeur le degré d'application de certains accords. Il s'attend toutefois à ce que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et Environnement Canada procèdent, de concert avec d'autres ministères, à une évaluation plus globale de la mesure dans laquelle le Canada respecte les obligations qu'imposent ces accords.

Introduction

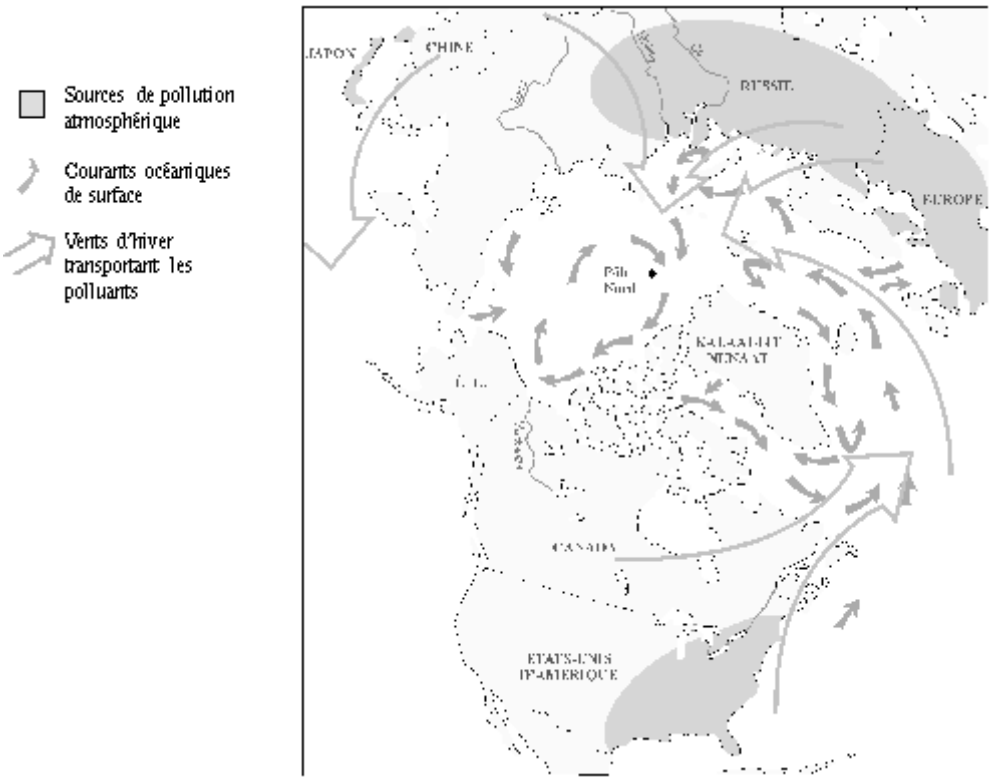
La mondialisation des problèmes environnementaux

2.8 La qualité de l'environnement au Canada dépend non seulement du comportement des Canadiens, mais aussi des activités qui se déroulent à l'extérieur des frontières nationales. Les courants atmosphériques et marins qui transportent des polluants venus d'autres pays ont une incidence directe sur la santé et le bien-être des Canadiens. Le Canada a des systèmes naturels en commun avec les États-Unis, au Sud, et avec les autres pays de la région circumpolaire, au Nord. Il contribue également à la modification de l'environnement à l'échelle de la planète, tout comme il en subit les conséquences.

2.9 La pollution atmosphérique transfrontalière, la détérioration de la couche d'ozone, les changements climatiques, la diminution des ressources halieutiques au large des côtes et la pollution des océans sont autant de problèmes environnementaux qui ne connaissent pas de frontières. Le transport à grande distance des polluants atmosphériques illustre clairement la vulnérabilité de l'Arctique canadien aux gestes posés par les pays voisins du Canada (voir la pièce 2.1) . Souvent, les mesures prises par le Canada ne suffisent pas à protéger les habitants et l'environnement du pays. Le Canada doit unir ses efforts à ceux des autres pays afin de trouver des solutions internationales à des problèmes internationaux.

Pièce 2.1

Transport des polluants jusque dans l'Arctique



Pour un grand nombre de Canadiens, l'Arctique est un milieu vierge. Des études révèlent toutefois que tel n'est pas le cas. Les courants atmosphériques et marins transportent des polluants depuis des régions éloignées jusque dans l'Arctique. Ainsi, on y a trouvé des résidus de certains pesticides et composés organochlorés utilisés en Asie du Sud-Est ainsi qu'en Amérique centrale et du Sud, transportés jusque-là par les courants atmosphériques. Ceux-ci transportent également divers polluants produits en Europe et en Eurasie, qui forment en hiver une brume rougeâtre, appelée brume arctique.

Les courants océaniques de surface transportent divers types de polluants depuis l'Europe et le golfe du Mexique jusque dans l'Arctique. Les sources de contaminants sont variées : déversements dans les rivières et les fleuves ou dans les océans, rejets dans l'atmosphère, et transport par les courants de césium radioactif provenant de l'usine de retraitement de combustible nucléaire de Sellafield, au large des côtes de l'Angleterre.

Le fragile écosystème de l'Arctique et la population qui l'habite subissent directement les répercussions des gestes posés par les habitants d'autres pays et d'autres continents. En prenant des mesures destinées à susciter une action collective, le Canada peut contribuer à protéger à la fois l'écosystème et les habitants de l'Arctique des effets non désirés de la pollution transfrontalière.

Source : *L'état de l'environnement au Canada* , gouvernement du Canada, Ottawa, 1991.

2.10 De plus en plus conscients de l'existence de cette interdépendance environnementale, les différents pays du monde ont réagi en concluant un large éventail d'accords internationaux portant sur l'environnement. Le Canada a souvent joué un rôle clé dans la définition du programme international en matière d'environnement et est signataire d'un nombre important d'accords. En adhérant à ces accords, le Canada a pris des engagements à l'égard de la communauté internationale. En retour, il est en mesure de tirer des avantages des engagements pris par celle-ci.

2.11 Un des principes fondamentaux du droit international veut que les pays s'acquittent de bonne foi de leurs obligations internationales. Dans certains cas, cela signifie que le Canada doit traduire ces obligations par des mesures significatives sur le plan national. D'autres obligations internationales obligent le Canada à collaborer avec les autres pays signataires des accords internationaux. Étant donné la mondialisation accrue des problèmes environnementaux, il est encore plus important que les pays se concertent pour résoudre ces problèmes, ce qui, par ailleurs, attire davantage l'attention sur les efforts que déploient les pays pour s'acquitter de leurs engagements. Grâce à la couverture accordée par les médias à des accords internationaux très connus, tels le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* et la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques,* ainsi que le nouveau *Protocole de Kyoto* qui l'accompagne, la population a une idée des succès enregistrés et des difficultés rencontrées par les différents pays, dont le Canada, dans l'accomplissement de leurs engagements internationaux, ainsi que des politiques que ces pays adoptent afin d'y donner suite.

2.12 La participation du Canada aux efforts visant à trouver des solutions internationales à ces problèmes exige des ressources importantes. D'après le récent Plan d'activités du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, les programmes internationaux sont au cœur des activités de plusieurs ministères. Ainsi, quelque 5 000 fonctionnaires consacrent plus de la moitié de leur temps aux questions internationales.

L'objet de cette étude

2.13 La présente étude s'inscrit dans un programme de travail permanent visant à évaluer dans quelle mesure le Canada s'acquitte de ses engagements internationaux en matière d'environnement et comment il pourrait améliorer sa performance. Le Bureau du vérificateur général a procédé récemment à des vérifications (voir la pièce 2.2) relatives à certains accords, notamment la *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination,* le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* (le « Protocole de Montréal »), la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* et la *Convention sur la diversité biologique.* Bien que ces vérifications portent également sur des questions autres que la mise en œuvre des engagements internationaux, certaines des constatations soulèvent des préoccupations quant à la performance globale du Canada à l'égard de ses obligations internationales et des politiques adoptées pour y donner suite.

Pièce 2.2

Vérifications effectuées récemment par le Bureau du vérificateur général sur les questions qui ont une incidence internationale sur l'environnement

Référence	Conclusions
Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada Mai 1998 Chapitre 3	Nous avons examiné le rôle du gouvernement fédéral dans la mise en oeuvre du Programme d'action national concernant les changements climatiques du Canada, instrument que le Canada s'est donné pour s'acquitter des obligations internationales que lui impose la *Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques*. Nous avons notamment constaté qu'il n'existe aucun texte qui assure la mise en oeuvre de l'orientation stratégique du programme et que les rôles et responsabilités respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que des administrations territoriales concernant les mesures à prendre au pays, à l'égard des changements climatiques, n'ont pas été clairement définis.
La biodiversité au Canada : le temps presse Mai 1998 Chapitre 4	La principale réponse du Canada à la *Convention sur la diversité biologique* a consisté à élaborer la Stratégie canadienne de la biodiversité. Notre vérification a révélé que la mise en oeuvre de cette stratégie en est encore à ses premiers stades au niveau fédéral, étant donné que seulement deux des huit plans de mise en oeuvre ont été réalisés jusqu'à maintenant. Nous nous interrogeons également sur leur utilité, car ils ne précisent pas l'échéancier de la mise en oeuvre, les ressources à y consacrer ni les résultats prévus, et ne contiennent aucun indicateur de performance. Nous estimons qu'un plan fédéral global de mise en oeuvre constitue un outil nécessaire à l'atteinte des objectifs nationaux et à l'évaluation de la performance du Canada en matière de biodiversité par rapport à ses engagements internationaux.
Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé Décembre 1997 Chapitre 27	Nous avons examiné la façon dont le Canada s'acquitte de ses engagements internationaux en ce qui concerne le contrôle de l'utilisation et de la production des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Nous avons notamment conclu que « les réalisations du Canada sous le régime du Protocole de Montréal se comparent favorablement, et sont même supérieures dans plusieurs cas à celles d'autres pays » (paragraphe 27.38). Notre rapport soulignait toutefois certaines lacunes quant au respect de ces obligations au Canada, notamment en ce qui a trait aux activités d'inspection destinées à assurer le respect de la réglementation fédérale sur le contrôle des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (section débutant au paragraphe 27.51).
Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux Avril 1997 Chapitre 4	Notre examen du régime canadien de contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux nous a amenés à conclure que « le Canada n'est pas en position de savoir dans quelle mesure il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite à la frontière » (paragraphe 4.107).

2.14 Les commentaires formulés dans le présent chapitre concernent les accords internationaux axés principalement sur l'environnement, et non ceux qui portent sur les aspects sociaux et économiques plus généraux du développement durable. Bien que cette étude se concentre sur les accords entraînant des obligations juridiques, elle fait également allusion à certains instruments non contraignants qui ont une importance internationale reconnue.

2.15 La présente étude revêt un caractère plus descriptif que les travaux précédents du Bureau. Elle donne un aperçu du programme international en matière d'environnement et du rôle joué par le Canada dans la définition de ce programme. L'étude examine également le nombre et la nature des accords internationaux portant sur l'environnement, dont le Canada est signataire, ainsi que le processus par lequel le pays adhère à ces accords. L'étude définit ensuite l'information nécessaire pour évaluer dans quelle mesure le Canada s'acquitte de ses engagements internationaux en matière d'environnement, ce qui constitue la première étape de l'évaluation. Cette information pourra servir à déterminer les lacunes dans la mise en œuvre des engagements internationaux actuels et à tirer des leçons qui pourront servir lors de la négociation et de la mise en œuvre des futurs accords. Pour obtenir de plus amples renseignements sur l'étendue et les objectifs

de la présente étude, prière de consulter la section intitulée À propos de l'étude , à la fin du présent chapitre.

Constatations de l'étude

Le Canada et le programme international en matière d'environnement

Le programme international

2.16 La collaboration internationale en matière d'environnement couvre la plus grande partie du XXe siècle; elle a pour principal instrument les accords internationaux. Des accords formels ont été négociés afin de définir des normes de conduite collectives prenant la forme d'obligations ayant force de loi pour les pays.

2.17 Les premiers accords internationaux, négociés à une époque où la souveraineté des États sur les ressources naturelles constituait le principe directeur, mettaient principalement l'accent sur la réglementation des eaux limitrophes et des droits de pêche dans les zones frontalières, ainsi que sur la protection des animaux ayant une valeur commerciale, tels les oiseaux migrateurs et les phoques à fourrure. Au fil des ans, les États ont de plus en plus reconnu l'importance de la conservation des ressources naturelles et du patrimoine commun. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement, qui s'est déroulée à Stockholm (Suède) en 1972, marque le début d'un effort mondial et multilatéral pour protéger, préserver et améliorer l'environnement. De nombreux accords importants ont été négociés à l'époque de cette conférence, notamment la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets* (1972), la *Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* (1972), ainsi que la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* (1973). Au moment de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, en 1992, le nombre d'accords internationaux comportant des dispositions importantes en matière d'environnement était passé de quelques dizaines à plusieurs centaines.

2.18 Cet accroissement du nombre d'accords s'est accompagné d'une diversification des sujets visés et d'un élargissement de la portée des accords. La pièce 2.3 présente un bref résumé de quelques accords internationaux importants liés à l'environnement. Ces accords portent notamment sur les changements climatiques, la pollution atmosphérique, les espèces menacées d'extinction, la diversité biologique et la pollution marine, enjeux qui nécessitent tous une coopération internationale. Ils montrent également à quel point la portée des accords internationaux s'est élargie. Alors que les premiers accords mettaient plutôt l'accent sur le contrôle bilatéral de la pollution transfrontalière et la préservation de certaines espèces, la gamme des sujets traités s'est ensuite élargie pour inclure la lutte contre la pollution à l'échelle mondiale, la conservation des écosystèmes, ainsi que le contrôle international de l'utilisation des ressources et des activités menées à l'intérieur des frontières nationales afin de protéger des sites du patrimoine mondial, des terres humides et des zones importantes sur le plan de la diversité biologique.

Pièce 2.3

Importants accords multilatéraux sur l'environnement

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

- Objectif intérimaire : ramener d'ici l'an 2000 les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990.
- Objectif ultime : stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêcherait toute perturbation dangereuse du régime climatique par l'être humain, dans un délai suffisant pour permettre aux écosystèmes de s'adapter naturellement au changement climatique.
- S'assurer que la production alimentaire n'est pas menacée.
- Faire en sorte que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable.

Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

- Protéger de la pollution atmosphérique les êtres humains et leur environnement.
- Limiter, puis progressivement réduire et prévenir la pollution atmosphérique, notamment la pollution transfrontalière à longue distance.

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

- S'assurer, par la coopération internationale, que le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages ne menace pas la conservation des espèces en cause.
- Protéger de la surexploitation certaines espèces menacées d'extinction, au moyen d'un régime de permis d'importation et d'exportation.

Convention sur la diversité biologique

- Assurer la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments.
- Promouvoir le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, et grâce à un financement adéquat.

Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL)

- Contrôler la pollution par les navires en exigeant l'adoption de normes de conception, de construction et d'exploitation des navires et de leur équipement ainsi que des installations portuaires.
- Éliminer la pollution de la mer par le pétrole, les produits chimiques et les autres substances nocives pouvant être déversées au cours des opérations.
- Réduire au minimum les déversements accidentels de pétrole résultant de collisions entre des navires ou encore de la présence de navires ou de plateformes fixes ou flottantes.

Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

- Promouvoir la protection et l'amélioration de l'environnement au Canada, aux États-Unis et au Mexique et promouvoir le développement durable au moyen de la coopération et de politiques environnementales et économiques mutuellement favorables.
- Accroître la coopération afin de mieux conserver, protéger et valoriser l'environnement, notamment par la mise en place ou l'amélioration de lois, règlements, procédures et politiques sur l'environnement.
- Soutenir les buts et objectifs de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en matière d'environnement.
- Augmenter le degré de respect et d'application des lois et règlements sur l'environnement.

Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination

- Contrôler les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux.
- Promouvoir la gestion écologique des déchets, notamment sur le plan de leur élimination et de leur récupération.
- Aider les pays en développement et les pays dont l'économie est en transition à assurer une gestion écologique des déchets dangereux et autres.

Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone

- Protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultant ou pouvant résulter des activités humaines qui modifient ou sont susceptibles de modifier la couche d'ozone.
- Contrôler d'une manière équitable, puis éliminer complètement, à l'échelle de la planète, les émissions de substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

- Cesser progressivement la production et la consommation de certaines substances qui appauvrissent la couche d'ozone, et réduire puis éliminer le commerce de ces substances.

Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine (Convention Ramsar)

- Favoriser la conservation et l'utilisation contrôlée des zones humides par des mesures nationales et la coopération internationale.
- Réduire l'envahissement progressif des zones humides par l'homme et empêcher la disparition de ces zones, aujourd'hui et dans l'avenir.
- Inscrire les zones humides nationales sur une liste des zones humides d'importance internationale.

Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (Convention de Londres)

- Contrôler et prévenir la pollution des mers causée par le déversement en mer de déchets provenant de bateaux, d'avions, de plateformes et d'autres structures de fabrication humaine.
- Les annexes I et II de la Convention décrivent les déchets dont l'immersion est interdite ou assujettie à l'obtention d'un permis.
- L'annexe III énonce les facteurs à prendre en considération au moment d'établir des régimes nationaux de permis.

2.19 La tendance à l'augmentation du nombre d'accords internationaux et à leur diversification, ainsi qu'à l'élargissement de leur portée, s'accompagne d'une troisième tendance, soit le déploiement d'efforts pour assurer la participation de nombreux pays à ces accords. On admet de plus en plus que les défis posés par l'environnement à l'échelle de la planète nécessitent maintenant un degré de collaboration sans précédent entre les pays industrialisés et les pays en développement. Toutefois, les diverses parties ont des intérêts particuliers fort variés, ne contribuent pas toutes de façon égale aux problèmes environnementaux de la planète, et ne disposent pas toutes des mêmes moyens financiers, institutionnels et techniques pour résoudre ces problèmes.

2.20 Par conséquent, les accords internationaux qui ont été conclus récemment dans le domaine de l'environnement s'assortissent de mécanismes qui incitent non seulement les pays à prendre des engagements, mais leur donnent aussi les moyens de les remplir. À titre d'exemple, certains accords prévoient des engagements qui varient en fonction des moyens dont disposent les pays et de leur contribution aux problèmes environnementaux. Ainsi, aux termes du Protocole de Montréal, les pays en développement ont un délai supplémentaire pour se conformer aux dispositions de l'accord. D'autres techniques sont aussi utilisées. Elles consistent notamment à fournir une aide financière aux pays moins développés afin de les aider à éponger le coût de mesures de mise en œuvre qu'ils ne pourraient assumer autrement, ainsi qu'à prévoir un transfert de technologie et des échanges d'information.

Accords entraînant des obligations juridiques et instruments non contraignants

2.21 Bien que les accords internationaux sur l'environnement varient grandement, tant par la forme que par le fond, ils créent tous des obligations juridiques pour les pays qui y adhèrent. Il s'agit en effet d'accords entre États ou entre États et organisations internationales, régis par le droit international. Ils peuvent porter différentes appellations, notamment traité, convention et protocole.

2.22 Cependant, la communauté internationale a aussi recours à divers instruments non contraignants afin d'inciter les pays à unir leurs efforts en vue de l'atteinte de buts communs. C'est le cas des déclarations de principes, des lignes directrices et des codes de conduite internationaux, ainsi que des résolutions d'organismes internationaux comme l'Assemblée générale des Nations Unies. Parmi les principaux instruments non contraignants, mentionnons : la *Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement* (1972) et la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (1992). Ces deux instruments énoncent des principes généraux de protection de l'environnement et de développement durable devant guider l'action des différents pays. Aucun d'eux n'a un caractère obligatoire.

2.23 On a recours aux accords entraînant des obligations juridiques lorsqu'il existe un consensus suffisant, au sein de la communauté internationale, sur les mesures concrètes à prendre pour assurer l'atteinte des buts et cibles prescrits. D'autre part, on a tendance à recourir aux instruments non contraignants lorsque les pays ne sont pas disposés, au départ, à s'assujettir à des obligations juridiques, mais admettent la nécessité de s'engager à travailler à une solution commune (voir la pièce 2.4) .

Pièce 2.4

Importance des instruments non contraignants

Les instruments non contraignants ont grandement contribué à la définition du droit et des politiques internationaux en matière d'environnement. Le fait même que ces instruments n'entraînent pas d'obligations juridiques leur confère des avantages par rapport aux accords entraînant de telles obligations.

- Les pays sont souvent plus disposés à signer des instruments non contraignants dans les cas où les preuves scientifiques ne sont pas concluantes, mais où des précautions s'imposent, ou encore lorsque les coûts économiques sont incertains ou trop lourds.
- Le processus d'élaboration est moins long, de sorte que ces instruments peuvent être négociés et avalisés plus rapidement que les accords entraînant des obligations juridiques. En outre, leur entrée en vigueur n'est pas soumise aux mêmes délais que les accords à caractère obligatoire.
- Les engagements non contraignants ont une autorité morale et politique pouvant autant influer sur le comportement des États que s'ils entraînaient des obligations juridiques, du fait de la pression exercée par « l'opinion publique internationale ».

- Les États intègrent souvent à leurs lois et politiques les principes et les concepts (tel le principe de précaution) découlant des instruments non contraignants, préparant ainsi leur participation à la négociation ultérieure d'accords entraînant des obligations juridiques.

2.24 La prolifération des accords internationaux sur l'environnement a donné lieu à la formulation d'un certain nombre de dispositions types que l'on trouve habituellement dans tous les accords entraînant des obligations juridiques. Les éléments types de ces accords sont énumérés à la pièce 2.5 .

Pièce 2.5

Éléments types d'un accord international sur l'environnement

Les accords internationaux sur l'environnement comportent habituellement les principaux éléments suivants :

- Un préambule et, dans certains cas, un énoncé des principes directeurs.
- Un énoncé des objectifs de l'accord.
- Les engagements essentiels des parties.
- Des dispositions prévoyant l'établissement d'un secrétariat ou d'un organisme analogue ayant des fonctions d'administration et de coordination.
- L'obligation pour les parties de rendre compte des efforts qu'elles déploient pour assurer la mise en oeuvre et le respect des obligations contenues dans l'accord.
- Des dispositions concernant le contrôle, l'examen et la modification de l'accord.
- Des dispositions concernant le règlement des différends.
- Des dispositions prévoyant des réunions régulières des parties dans le but d'élaborer et d'approuver les programmes de travail, de discuter des questions de mise en oeuvre et d'assurer la mise à jour de l'accord au moyen de protocoles ou d'annexes.

Problèmes de respect des engagements à l'échelle internationale

2.25 Importance récente accordée à la mise en œuvre et au respect des engagements. Jusqu'à tout récemment, les efforts de la communauté internationale se concentraient sur l'élaboration de nouveaux accords internationaux en matière d'environnement. Toutefois, on reconnaît de plus en plus que ces accords n'atteindront leurs objectifs que si l'on accorde davantage d'attention aux mesures visant à assurer que les pays qui y adhèrent s'acquittent effectivement de leurs obligations. Le manque d'information sur l'observation des accords et l'absence de mécanismes permettant d'assurer le respect des engagements constituent néanmoins une grave contrainte à cet égard.

2.26 Renseignements limités sur le respect des engagements. Beaucoup d'accords internationaux sur l'environnement exigent que les parties rendent compte des progrès qu'elles réalisent dans la mise en œuvre des dispositions. L'information fournie varie selon l'objet de l'accord. Il peut s'agir, par exemple, du nombre de permis octroyés relativement à des activités contrôlées - notamment le déversement ou le mouvement

transfrontalier de déchets dangereux - ou de données sur les émissions de polluants atmosphériques.

2.27 Les rapports sur les efforts de mise en œuvre des accords constituent la pierre angulaire du processus de respect de ces derniers. L'efficacité des mécanismes de compte rendu est toutefois remise en question. En effet, une étude menée en 1992 par le General Accounting Office des États-Unis a révélé qu'en ce qui a trait aux accords internationaux examinés, l'information avait été soit divulguée en retard ou de manière incomplète, soit n'avait pas été divulguée du tout, de sorte qu'il était impossible d'avoir une image complète de l'observation des accords. Dans de nombreux cas, des secrétariats fournissent aux parties des formulaires normalisés destinés à faciliter et à favoriser la divulgation de renseignements, mais le faible taux de divulgation de la part des pays en développement est souvent attribuable au fait que ces derniers ne disposent pas des ressources techniques ou financières nécessaires à la collecte de données.

2.28 Quelques initiatives récentes ont donné lieu à l'étude et à la comparaison du degré de mise en oeuvre et de respect de certains accords internationaux par différents pays. La base de données décrite au paragraphe 2.77 reflète cette nouvelle tendance. Elle vise à recueillir de l'information dans le but de constituer un instrument de responsabilité publique permettant d'évaluer les efforts que déploie le Canada dans la mise en oeuvre des accords auxquels il adhère.

2.29 Mécanismes de respect des engagements. La *Convention de Vienne sur le droit des traités* exige que les engagements prévus par les traités soient accomplis de bonne foi. Il s'agit là d'un des fondements du droit international. En théorie, si un pays ne remplit pas ses engagements, les autres parties à l'entente peuvent obliger ce pays à leur rendre des comptes. Les mécanismes de règlement des différends prévus dans beaucoup d'accords internationaux sur l'environnement exigent que les parties négocient de bonne foi lorsque surgissent des différends au sujet de l'interprétation ou de l'application de l'accord. Certains accords renferment également des mécanismes non contraignants de règlement des différends, tels l'arbitrage ou des audiences devant la Cour internationale de Justice.

2.30 En pratique, cependant, il est rare que des mesures soient prises pour faire respecter des obligations internationales en matière d'environnement. La pression exercée par les autres nations et le poids de l'opinion publique nationale et internationale sont deux facteurs importants qui amènent les pays à rendre des comptes. Les risques liés au non-respect d'un accord, notamment l'atteinte à la réputation d'un pays, tant chez lui qu'à l'étranger, sont perçus comme des éléments qui favorisent l'observation des obligations prévues par les traités. L'attention accordée par les médias à l'observation d'accords internationaux importants, notamment la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques,* et la publication de « fiches de performance » par les organisations internationales non gouvernementales oeuvrant dans le secteur de l'environnement peuvent aussi inciter les pays à respecter leurs engagements.

2.31 Les nouveaux mécanismes visant à promouvoir et à faciliter le respect des accords, mentionnés au paragraphe 2.20, comprennent :

- l'aide financière et les mesures d'incitation financière destinées à permettre aux pays moins développés d'éponger le coût des mesures de mise en oeuvre;
- le transfert de technologie et l'échange d'information afin de permettre aux pays moins développés d'avoir plus facilement accès à une technologie écologique ainsi qu'à de la formation et à de l'information;
- les procédures destinées à résoudre les cas de non-respect grâce à la conciliation, et sans confrontation. Ainsi, en vertu du Protocole de Montréal , les procédures pour non-respect des engagements visent à offrir le plus d'occasions possibles de promouvoir leur respect au lieu d'infliger des peines. Les procédures permettent à un pays de déclarer lui-même les problèmes de respect des engagements, et aux parties de soulever toute préoccupation concernant le comportement d'autres parties. Un comité de mise en oeuvre qui fera des recommandations visant à promouvoir la conformité à l'accord a été établi.
- les mesures commerciales visant à décourager les échanges commerciaux avec les pays qui n'adhèrent pas à un accord et à encourager les pays à y adhérer;
- les sanctions commerciales pour mettre un terme au comportement des membres signataires d'un accord lorsque les actions de ces derniers contreviennent aux dispositions de l'accord;
- la mise en oeuvre conjointe ou partagée en vertu de laquelle, par exemple, un pays peut respecter partiellement ses cibles de réduction des émissions en compensant ses propres émissions par des projets de financement des réductions d'émissions dans d'autres pays.

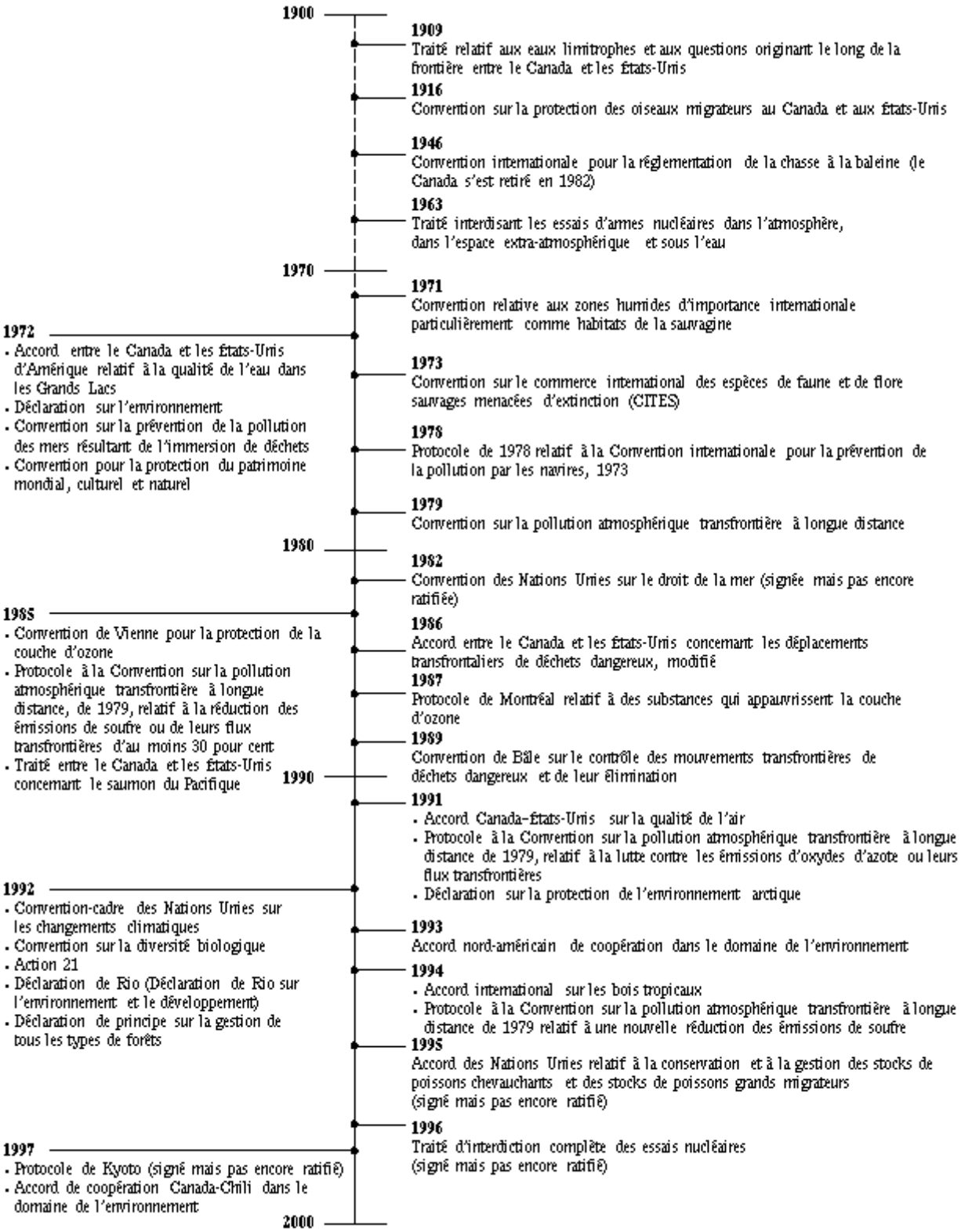
La participation du Canada

2.32 Les activités du Canada en matière d'environnement reflètent la tendance mondiale à conclure de plus en plus d'accords portant sur des questions toujours plus complexes. La participation du Canada dans ce domaine remonte à 1909, année de la conclusion du *Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis.* Ce traité établissait la Commission mixte internationale (la première organisation conjointe permanente des États-Unis et du Canada), ayant pour mandat d'appliquer les règles d'utilisation des eaux limitrophes énoncées dans le Traité. Ce traité est également un des premiers accords internationaux qui renferme des dispositions sur la pollution transfrontalière.

2.33 Depuis, le Canada a signé un nombre croissant d'accords, de sorte qu'aujourd'hui, il est partie ou a souscrit à plus de 230 accords exécutoires et instruments non contraignants, à caractère international et portant sur l'environnement. La pièce 2.6 est un schéma chronologique qui indique à quel moment le Canada a souscrit à d'importants accords et instruments internationaux en matière d'environnement. À la pièce 2.7 , on peut voir l'accélération du rythme de participation du Canada dans la diplomatie environnementale depuis le début du siècle.

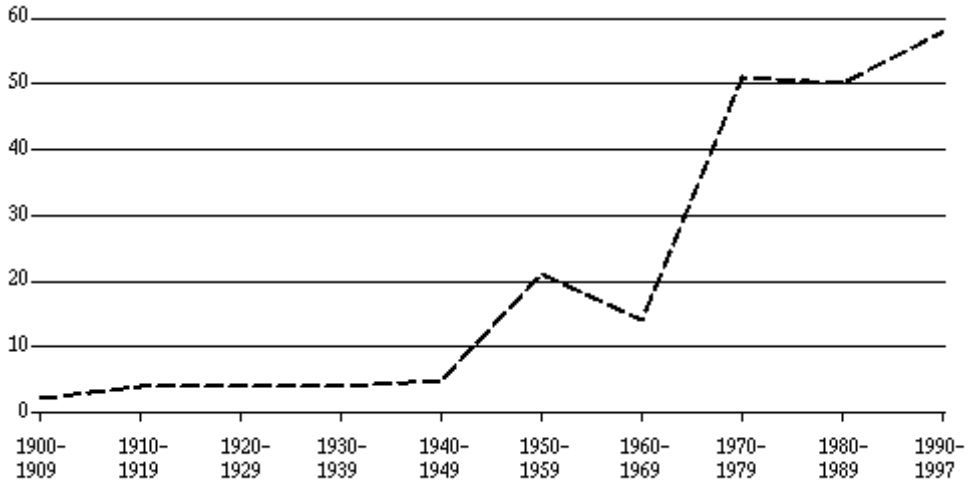
Pièce 2.6

L'évolution de la participation du Canada aux accords et instruments internationaux en matière d'environnement


1900
1909
Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis
1916
Convention sur la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis
1946
Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (le Canada s'est retiré en 1982)
1963
Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau
1970
1971
Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine
1972
• Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs
• Déclaration sur l'environnement
• Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets
• Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel
1973
Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)
1978
Protocole de 1978 relatif à la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, 1973
1979
Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance
1980
1982
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (signée mais pas encore ratifiée)
1985
• Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone
• Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30 pour cent
• Traité entre le Canada et les États-Unis concernant le saumon du Pacifique
1986
Accord entre le Canada et les États-Unis concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux, modifié
1987
Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
1989
Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
1990
1991
• Accord Canada–États-Unis sur la qualité de l'air
• Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979, relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières
• Déclaration sur la protection de l'environnement arctique
1992
• Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
• Convention sur la diversité biologique
• Action 21
• Déclaration de Rio (Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement)
• Déclaration de principe sur la gestion de tous les types de forêts
1993
Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement
1994
• Accord international sur les bois tropicaux
• Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979 relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre
1995
Accord des Nations Unies relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs (signé mais pas encore ratifié)
1996
Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (signé mais pas encore ratifié)
1997
• Protocole de Kyoto (signé mais pas encore ratifié)
• Accord de coopération Canada-Chili dans le domaine de l'environnement
2000

Pièce 2.7

Nombre d'accords et d'instruments internationaux sur l'environnement négociés, par décennie



Source : L'information nécessaire à l'établissement de cette pièce a été tirée du répertoire des accords et des instruments non contraignants sur l'environnement et le développement durable auxquels le Canada a souscrit.

2.34 Jusqu'au début des années 40, le Canada adhérait à un ou deux accords par décennie. Il s'agissait surtout d'accords bilatéraux avec les États-Unis, portant sur l'utilisation des eaux limitrophes. Au cours des 20 années qui ont suivi, le nombre d'accords a augmenté et leur portée s'est accrue progressivement. On a aussi assisté à la signature d'accords multilatéraux, notamment sur la chasse à la baleine et les essais nucléaires. Comme mentionné plus haut, le programme international en matière d'environnement s'est beaucoup accéléré après la Conférence de Stockholm, en 1972, pour atteindre un sommet au début des années 90. Durant cette période, le Canada a conclu à la fois des accords bilatéraux (principalement avec les États-Unis) et des accords multilatéraux (d'envergure mondiale ou régionale).

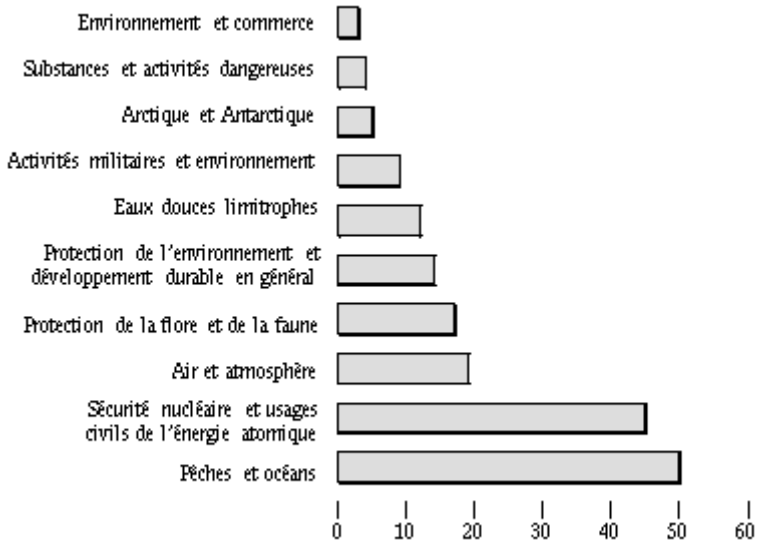
2.35 En sa qualité de gardien de l'un des territoires les plus vastes et les plus diversifiés de la planète sur le plan écologique, le Canada est confronté à un large éventail de problèmes environnementaux. Les accords internationaux que le Canada a signés reflètent d'ailleurs la diversité de ces problèmes. Ils couvrent des sujets allant de la protection des fragiles écosystèmes de l'Arctique au mouvement transfrontalier des déchets dangereux, en passant par la protection de la flore et de la faune sauvages et les questions concernant l'air et l'atmosphère.

2.36 C'est sur les pêches et les océans que porte la majorité des accords internationaux en matière d'environnement signés par le Canada (voir la pièce 2.8) . Du fait de la longueur

de ses côtes, le pays s'intéresse depuis longtemps aux questions maritimes. Les accords en cause comprennent différentes ententes bilatérales, régionales et multilatérales sur les pêches, ainsi que des accords sur la prévention de la pollution ayant pour but d'empêcher la dégradation des milieux marins résultant de déversements de déchets ou de pétrole.

Pièce 2.8

Objet des accords et des instruments internationaux en matière d'environnement auxquels le Canada a souscrit



Source : L'information nécessaire à l'établissement de cette pièce a été tirée du répertoire des accords et des instruments non contraignants en matière d'environnement et de développement durable auxquels le Canada a souscrit. Sont exclus les accords que le Canada a signés mais qu'il n'a pas ratifiés.

2.37 Les accords internationaux signés par le Canada sont surtout des accords bilatéraux conclus avec les États-Unis, ce qui n'a rien d'étonnant. Comme les deux pays ont une frontière commune s'étendant sur 9 000 kilomètres ainsi que des liens commerciaux et économiques très étroits, les questions bilatérales avec les États-Unis continuent d'occuper une place primordiale dans le programme international du Canada en matière d'environnement. Des accords bilatéraux importants, tels que l' *Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air* et l' *Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* , ont contribué à la mise en place de régimes de protection des ressources atmosphériques et hydriques communes.

2.38 Outre le fait qu'il a adhéré à un large éventail d'accords, le Canada a, au fil des ans, joué un rôle actif dans l'élaboration de divers accords internationaux sur l'environnement. Il s'est taillé une réputation de neutralité, d'équité et d'impartialité en tant

qu'intermédiaire, jouant parfois un rôle de chef de file dans les efforts mondiaux visant à protéger l'environnement et à promouvoir le développement durable. Ainsi, il est largement admis que le leadership assumé par le Canada a contribué à la mise en place du régime international de protection de la couche d'ozone (le Protocole de Montréal) et que le pays a joué un rôle capital dans l'élaboration de l'Accord de 1995 des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et stocks de poissons grands migrateurs.

2.39 Le Canada accueille également le secrétariat d'importants accords mondiaux et trilatéraux. La Commission de coopération environnementale, formée aux termes de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* , a son siège à Montréal, ville où se trouvent aussi le secrétariat de la *Convention sur la diversité biologique* et le secrétariat du Fonds multilatéral constitué aux termes du Protocole de Montréal.

2.40 Les alliances forgées par le Canada dans le but de favoriser la protection de l'environnement comprennent aussi des accords régionaux et hémisphériques touchant les relations commerciales. En 1994, le Canada a signé, avec le Mexique et les États-Unis, l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* . Une entente analogue a été conclue avec le Chili en 1997, et l'on prévoit que les questions environnementales feront partie des discussions lors des prochaines négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange couvrant l'ensemble des Amériques (du Nord, centrale et du Sud).

Le programme de négociations actuel

2.41 Le Canada continue de participer aux efforts internationaux visant à résoudre les préoccupations liées à l'environnement et au développement durable, aux niveaux régional et mondial. La pièce 2.9 illustre les types d'accords que le Canada négocie en ce moment. Certains sont de nouveaux accords multilatéraux, tandis que d'autres requièrent de nouveaux protocoles aux termes d'accords déjà conclus. La pollution et les matières dangereuses occupent une place importante dans le programme de négociations actuel, tout comme la biotechnologie.

Pièce 2.9

Programme international du Canada en matière d'environnement

Nouveaux accords multilatéraux entraînant des obligations juridiques

- **Convention internationale sur les forêts** . Le Canada cherche à lancer des négociations sur cette convention en fonction de l'énoncé de principes directeurs sur les forêts qui a résulté du Sommet de la Terre, tenu à Rio en 1992. Cette convention internationale fixerait des règles mondiales pour la gestion durable des forêts. Le Canada participe actuellement au Forum intergouvernemental sur les forêts, constitué au mois de juin 1997.

- **Convention mondiale sur les polluants organiques rémanents (POR)** . Le transport à longue distance des POR de sources étrangères est particulièrement préoccupant pour le Canada, étant donné le nombre croissant de cas de contamination par les POR dans l'Arctique canadien et dans les Grands Lacs. Ces polluants ne se dégradent que lentement et s'accumulent dans les tissus adipeux, avec bioconcentration le long de la chaîne alimentaire. Les responsables du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ont décidé de convoquer un comité de négociation intergouvernemental afin d'accélérer l'élaboration d'une convention mondiale et obligatoire sur les POR. La première réunion du Comité se déroulera du 29 juin au 3 juillet 1998, à Montréal.
- **Convention sur les procédures de consentement préalable éclairé devant régir le commerce de certains produits chimiques et pesticides dangereux.** La Convention donnera un caractère obligatoire aux lignes directrices du PNUE et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) concernant les procédures de consentement préalable éclairé. Ces procédures constituent un moyen d'obtenir et de diffuser les décisions des pays importateurs concernant l'importation de produits chimiques et de certains pesticides interdits ou faisant l'objet de sévères restrictions. La Convention sera ouverte à la signature à l'occasion d'une conférence diplomatique qui aura lieu à Rotterdam (Pays-Bas) au mois de septembre 1998.

Protocoles signés aux termes d'accords internationaux existants sur l'environnement

- **Protocole sur la biosécurité aux termes de la Convention sur la diversité biologique** . Ce protocole vise à établir des procédures ayant pour but d'assurer le transport, la manutention et l'utilisation sécuritaires d'organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie, qui risquent d'avoir un impact défavorable sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. La négociation de ce protocole devrait être terminée d'ici la fin de 1998.
- **Protocole de responsabilité et d'indemnisation aux termes de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination.** Ce protocole établirait un cadre de responsabilité civile qui assurerait l'indemnisation rapide des victimes d'accidents découlant des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux. La négociation de ce protocole devrait se poursuivre jusqu'en l'an 2000.
- **Protocole global afférent à la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (1972).** Ce protocole, qui modifie substantiellement et met à jour les dispositions de la convention initiale, a été finalisé et adopté par certains pays en 1996. On prévoit que le Canada adhérera au Protocole une fois qu'il aura apporté les modifications nécessaires à ses lois.

Protocoles conclus aux termes de la Convention des Nations Unies sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (convention

régionale regroupant les membres de la Commission économique pour l'Europe ainsi que le Canada et les États-Unis)

- **Protocole sur les polluants organiques rémanents (POR).** Ce protocole régional couvre la totalité des pays de l'Europe de l'Est et de l'Ouest ainsi que les États-Unis et la Russie, qui comptent parmi les principales sources de POR suscitant des inquiétudes au Canada. Le Canada a présidé le groupe de travail responsable du projet de protocole, qui devrait être signé au mois de juin 1998.
- **Protocole sur les métaux lourds.** Ce protocole s'attaque à la problématique de plus en plus importante des métaux lourds, tels que le plomb, le cadmium et le mercure, sont transportés sur de longues distances dans l'atmosphère, pour être déposés loin de leur lieu d'origine. Le protocole doit être signé en même temps que le Protocole sur les POR, au mois de juin 1998.
- **Protocole sur les oxydes d'azote et les substances connexes.** Ce protocole vise à instaurer des mesures de contrôle des émissions, afin de lutter contre l'acidification, l'ozone au niveau du sol et les autres conséquences des mouvements transfrontaliers de polluants atmosphériques. La négociation de ce protocole devrait débuter en 1998.

Élaboration des accords internationaux sur l'environnement

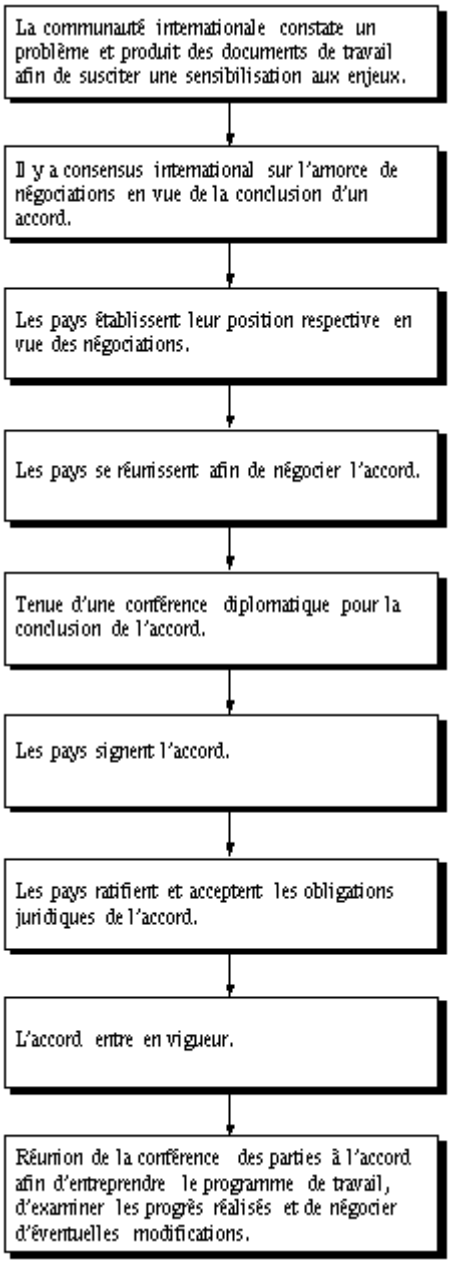
2.42 Le Canada consacre beaucoup de temps et d'énergie à l'élaboration des accords internationaux sur l'environnement. À chaque accord correspond un calendrier de réunions et de travaux internationaux, ainsi qu'un processus interne distinct par lequel le Canada établit sa propre position en tant que négociateur.

Le processus international

2.43 Le processus d'élaboration des accords multilatéraux sur l'environnement est parfois long et fastidieux. Il s'agit là d'une situation inévitable lorsque l'on essaie d'arriver à un consensus entre de nombreux pays qui n'ont pas le même niveau de développement industriel, ne disposent pas des mêmes moyens techniques ni des mêmes ressources, et ont des priorités ou des préoccupations distinctes en matière d'environnement. Le processus peut s'étendre sur plusieurs années et progresser par étapes. À la pièce 2.10 , on décrit de façon simplifiée le processus complexe d'élaboration des accords multilatéraux.

Pièce 2.10

Élaboration des accords internationaux sur l'environnement



2.44 Demande d'intervention initiale . Le processus débute habituellement au moment où la communauté scientifique constate un risque et accumule suffisamment de preuves pour persuader les gouvernements de prendre des mesures collectives. Cette étape couvre parfois une longue période de temps. Ainsi, les scientifiques avaient constaté dès 1974 que les chlorofluorocarbures (CFC) contribuaient à l'amincissement de la couche d'ozone stratosphérique. Il fallut toutefois attendre la découverte d'un trou important dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique, en 1985, pour que les pays acceptent les mesures de contrôle établies dans le Protocole de Montréal de 1987.

2.45 Négociations. Une fois qu'il y a consensus international sur la nécessité d'une action commune pour résoudre un problème, des négociations sont normalement amorcées sous les auspices d'une organisation internationale, souvent un organisme des Nations Unies. Les représentants des différents pays se réunissent périodiquement au sein de groupes de travail afin de négocier le texte d'un projet d'accord. Quatre ou cinq séances d'une à deux semaines chacune, sur une période de 18 à 24 mois, peuvent s'avérer nécessaires. Entre les séances, les différents pays élaborent et précisent leur propre position, en fonction des intérêts nationaux et des moyens dont ils disposent.

2.46 Une fois que les groupes de travail ont élaboré le projet d'accord, chaque pays envoie une délégation de négociateurs qui se réunissent en séance plénière officielle. Les délégations se divisent ensuite en petits groupes plus informels afin de discuter du texte de l'accord. Ainsi, il a fallu six séances de négociations de deux semaines chacune, sur une période d'environ 16 mois, pour conclure la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* . Les séances ont été complétées par des réunions informelles entre groupes de pays. Pour promouvoir une position particulière, les pays cherchent souvent à conclure des alliances avec d'autres nations qui semblent avoir des intérêts analogues.

2.47 Signature. Une fois que le texte est prêt, on convoque une conférence diplomatique afin de conclure l'accord et de l'approuver en principe. L'accord peut alors être signé. La signature peut avoir lieu immédiatement ou s'échelonner sur un certain nombre de mois après que la convention ait été finalisée.

2.48 Ratification. La signature d'un accord n'entraîne pas automatiquement des obligations juridiques pour les pays signataires. En effet, la plupart des traités multilatéraux doivent également être ratifiés par les États signataires, étape qui consiste souvent à présenter un instrument de ratification. Au Canada, la signature et la ratification nécessitent toutes deux un décret fédéral. Au cours de la période qui se situe entre la signature et la ratification, les pays sont tenus, aux termes du droit international, de s'abstenir de prendre toute mesure allant à l'encontre de l'esprit du traité.

2.49 Le Canada a pour principe de ne ratifier une convention qu'après avoir acquis la certitude de pouvoir s'y conformer. À cette fin, il peut s'avérer nécessaire de promulguer des lois ou des règlements répondant aux nouvelles normes internationales, de s'assurer que les structures administratives requises sont en place, ou d'adopter des politiques et des stratégies adéquates. Au Canada, ces activités de mise en oeuvre peuvent exiger une intervention à la fois au niveau provincial et au niveau fédéral.

2.50 Entrée en vigueur. La date d'entrée en vigueur d'un traité est la date à compter de laquelle ses dispositions peuvent être appliquées à l'endroit des pays qui l'ont ratifié. Dans certains cas, les dispositions du traité prévoient que celui-ci n'entrera en vigueur que lorsqu'un nombre déterminé de pays l'auront ratifié. Souvent, un programme de travail provisoire est élaboré avant l'entrée en vigueur d'un traité, afin d'éviter toute perte de temps dans la mise en oeuvre des dispositions de l'accord une fois que celui-ci entre en vigueur.

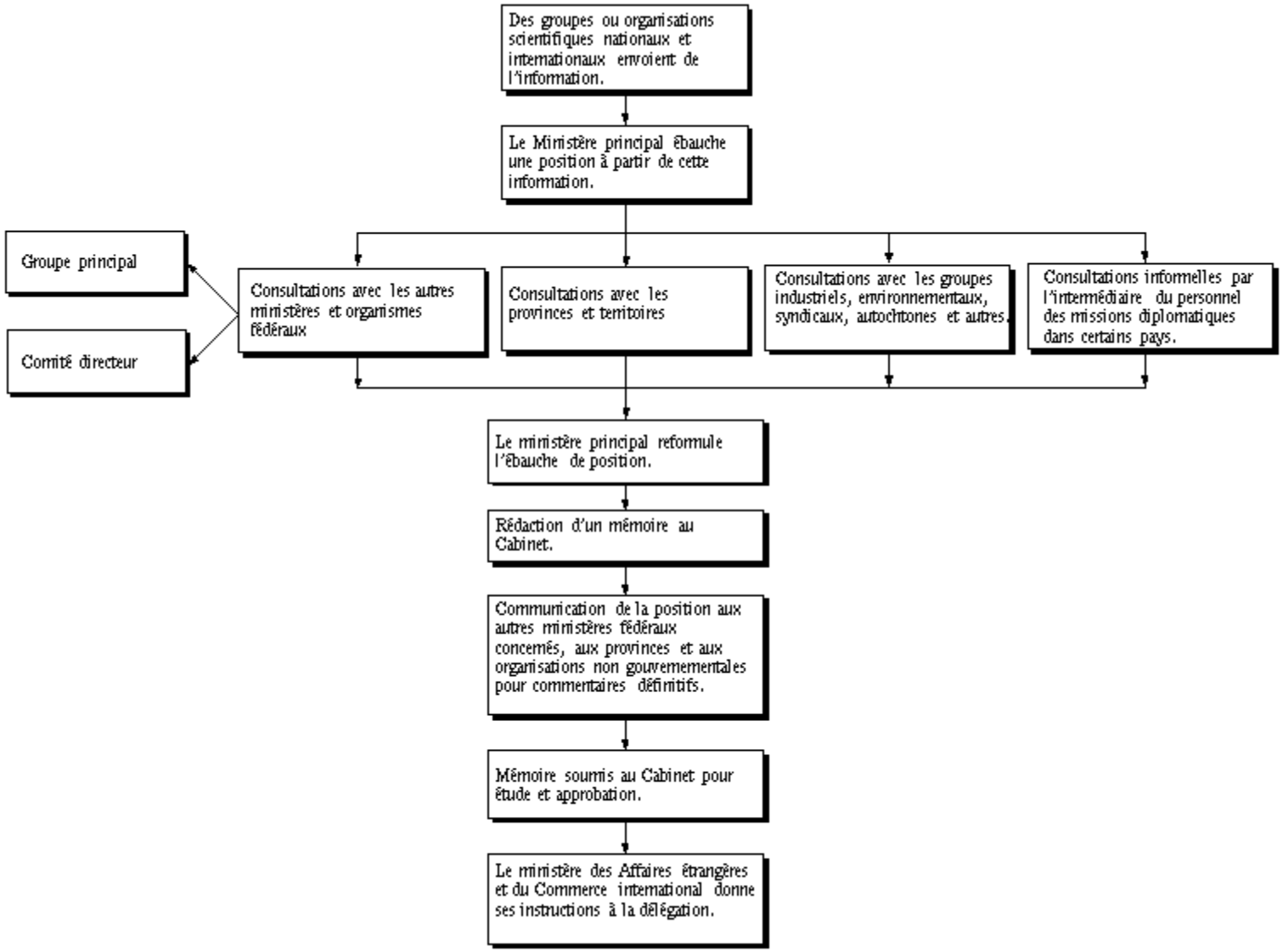
2.51 Réunions d'examen et de modification. Les traités prévoient des rencontres à intervalles réguliers entre les parties. Au début, les parties choisissent le lieu du secrétariat, et fixent le budget et le calendrier des réunions ordinaires. Ensuite, elles se réunissent afin d'élaborer, d'approuver et d'examiner les programmes de travail et les budgets, de passer en revue les progrès réalisés, de prendre des décisions au sujet de l'interprétation des dispositions de l'accord et, s'il y a lieu, d'effectuer des rajustements ou des modifications pour tenir compte des progrès scientifiques ou technologiques. En vertu de nombreux traités, les parties doivent rendre compte à un organisme de surveillance des mesures prises pour mettre en oeuvre les dispositions du traité.

Le processus national

2.52 S'il veut participer efficacement à ces démarches internationales, le Canada doit établir sa propre position de négociateur. Le processus par lequel le Canada définit sa position en vue des négociations internationales est illustré à la pièce 2.11 . Bien que tous les éléments indiqués fassent partie du processus, leur ordre et leur importance relative peuvent varier selon les accords.

Pièce 2.11

Établissement de la position du Canada en vue des négociations



2.53 Le processus canadien est axé sur la consultation. En raison du caractère transsectoriel des questions environnementales et de la structure du régime fédéral canadien, la consultation fait partie intégrante du processus d'établissement de la position qu'adoptera le pays. Au niveau interministériel, la consultation permet de veiller à ce que l'incidence des accords proposés sur les politiques et les intérêts sectoriels soit prise en compte dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Les administrations provinciales et territoriales sont consultées lorsque les ressources naturelles locales ou les intérêts commerciaux régionaux sont en cause, et lorsque la mise en oeuvre de l'accord proposé exige l'intervention des administrations provinciales et territoriales. On consulte également les organisations non gouvernementales représentant le milieu des affaires, le secteur industriel, le secteur environnemental, le monde syndical et d'autres groupes d'intérêt. Le processus revêt un caractère itératif en ce sens que, pour un accord particulier, les consultations sur la position canadienne sont répétées après chaque série de négociations internationales.

2.54 La position aux négociations. Parfois, le Canada négocie un accord en fonction des programmes ou des lois qu'il possède déjà. Il ne doit alors pas établir de nouveaux programmes pour se conformer à ses obligations internationales. Tel fut le cas pour le protocole sur les émissions de soufre, conclu en 1985 dans le cadre de la *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.* Ce protocole exigeait que les parties réduisent leurs émissions de 30 p. 100, cible que le Canada s'était déjà fixé et qu'il s'efforçait d'atteindre au moyen de son programme de réduction des pluies acides.

2.55 Dans d'autres cas, toutefois, le fait de signer un accord oblige le pays à adopter des nouvelles mesures. Ainsi, la *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination* a donné lieu à la modification de règlements, afin d'ajuster les normes canadiennes aux nouvelles normes internationales.

2.56 Rôles et responsabilités des ministères. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a pour mandat de gérer et de conduire les négociations internationales, et de signer au nom du Canada, les accords qui en résultent. Bien que le MAECI soit toujours représenté au sein des délégations de négociateurs, la responsabilité principale est souvent attribuée au ministère fédéral possédant des compétences dans le domaine en cause, ou est partagée avec ce ministère. Lorsqu'il s'agit de l'environnement, Environnement Canada joue un rôle clé dans le processus. Le ministère de la Justice et celui des Affaires étrangères et du Commerce international se partagent la responsabilité de formuler des conseils sur les incidences juridiques de la conclusion de traités. Pour le MAECI, le volet commerce international de son mandat pose un défi, en raison de la nécessité d'assurer un équilibre entre les aspects commerciaux et environnementaux de certains accords.

2.57 Consultations interministérielles. Le ministère principal s'inspire de l'information recueillie par les groupes d'experts ou organisations scientifiques internationaux pour établir la position du Canada. L'ébauche est ensuite soumise aux autres ministères

fédéraux pour commentaires, l'objectif étant d'obtenir une position représentative de toute l'administration fédérale.

2.58 Il y a généralement formation d'un groupe de base constitué de représentants des ministères fédéraux les plus directement concernés par l'objet de l'accord, ainsi que d'un comité directeur qui veille au respect des délais d'établissement de la position canadienne pour les négociations. Dans le cas des accords axés sur l'environnement, le groupe de base compte souvent des représentants des ministères suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, ministère des Finances, Pêches et Océans, Santé Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada et Transports Canada. La composition du groupe de base varie selon l'objet de l'accord négocié.

2.59 Consultation des administrations provinciales et territoriales. La négociation, la ratification et la mise en oeuvre d'accords internationaux sur l'environnement peuvent présenter un défi particulier pour le Canada, car les questions environnementales font l'objet de compétences partagées. Le gouvernement fédéral a le droit de conclure des accords au nom du Canada. Toutefois, leur mise en oeuvre peut nécessiter des interventions de la part des gouvernements provinciaux et territoriaux si l'objet de l'accord relève de leur compétence. La consultation des gouvernements provinciaux et territoriaux constitue par conséquent un élément clé, non seulement pour l'établissement d'un consensus national sur la position de négociation du Canada, mais aussi pour le succès de la mise en oeuvre de l'accord, une fois celui-ci conclu. Ces consultations s'effectuent souvent par le biais du Conseil canadien des ministres de l'environnement, formé des ministres de l'environnement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Il se peut aussi que d'autres conseils, tel celui des ministres de l'énergie, interviennent dans les consultations.

2.60 Pour chaque séance de négociation internationale, des activités doivent être menées en parallèle au Canada, afin d'informer les administrations provinciales et territoriales de l'évolution des négociations et de solliciter de nouvelles interventions de leur part, au fur et à mesure que la position canadienne évolue. Ce chevauchement du processus national et international, lors de la négociation des accords internationaux, constitue un défi de taille parce qu'il faut non seulement trouver des ressources suffisantes, mais aussi donner à la démarche nationale la souplesse requise pour permettre aux administrations provinciales et territoriales de donner une réponse complète en temps voulu.

2.61 Autres consultations. Au cours de ce processus national, on demande, selon l'objet de l'accord, le point de vue de représentants du secteur industriel ainsi que des organisations environnementales, syndicales, autochtones et autres. Le Canada a pris les devants à cet égard, car il est l'un des rares pays à compter des représentants d'organisations non gouvernementales au sein des délégations chargées de négocier les accords. Instituée à l'occasion de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, en 1992, cette politique reste en vigueur pour la plupart des accords et protocoles actuellement en voie de négociation.

2.62 Il arrive également que des consultations informelles soient menées par le personnel de missions diplomatiques canadiennes en poste dans certains pays. Cela permet au gouvernement d'avoir une indication préliminaire de la nature et de la portée des positions adoptées par d'autres pays.

2.63 Peaufiner la position de négociation. Une fois les consultations terminées, le ministère principal formule une nouvelle fois l'ébauche de position et la soumet aux autres ministères fédéraux ainsi qu'aux administrations provinciales et territoriales et aux organisations non gouvernementales concernées pour qu'ils puissent tous faire connaître leurs dernières observations. Le ministère principal rédige également un mémoire au Cabinet, qui énonce la position canadienne proposée et décrit les alternatives possibles. Le mémoire précise le contexte du dossier, indique les conséquences qu'entraînent les moyens d'action proposés et définit les paramètres à l'intérieur desquels la position de négociation est formulée. Le mémoire peut être requis à diverses étapes du processus de négociation, notamment en fonction de l'objet de l'accord.

2.64 Avant que la délégation canadienne n'assiste aux négociations internationales, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international lui donne des instructions, en fonction des directives éventuelles formulées par le Cabinet. Ces instructions serviront de lignes directrices à la table de négociations.

2.65 Tel que nous l'avons indiqué précédemment, le processus international comporte plusieurs séances de négociations. Il faut donc reprendre le processus de consultation interne à chaque étape, afin d'ajuster la position canadienne en fonction de l'évolution des négociations internationales.

Mise en oeuvre des accords internationaux sur l'environnement

2.66 Comme illustré aux sections précédentes, des pays comme le Canada consacrent beaucoup de temps et d'énergie à la négociation d'accords internationaux sur l'environnement. L'élaboration de ces traités constitue l'une des principales préoccupations de la communauté internationale, ce qui souligne l'importance accordée à cet instrument de coopération internationale.

2.67 Toutefois, on porte maintenant plus d'attention à l'application des engagements pris aux termes des traités. Étant donné que ces accords recèlent un énorme potentiel pour changer la façon dont l'humanité fait usage de la planète, il faut, pour véritablement mettre en oeuvre les engagements prévus par les traités sur l'environnement, les traduire par des mesures concrètes, tant au pays qu'à l'étranger.

2.68 La pièce 2.12 énonce certains des engagements que le Canada a pris aux termes de trois accords internationaux de premier plan, soit la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction,* le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* et la *Convention sur la diversité biologique* . Ces traités illustrent le large éventail d'obligations que le Canada assume, notamment la production de rapports, le transfert de technologie, l'établissement de mesures de contrôle, l'échange de renseignements et l'aide

financière. La pièce montre également que la mise en oeuvre des accords peut nécessiter des mesures sur le plan tant national qu'international.

Pièce 2.12

Exemples d'engagements pris aux termes de trois accords internationaux importants sur l'environnement

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES, 1973)	*Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, 1987	*Convention sur la diversité biologique*, 1992
Mesures de contrôle		
• Les parties sont tenues d'établir un régime de licences d'importation et d'exportation afin de réglementer le commerce des spécimens d'espèces visées par la Convention (les animaux et les plantes nécessitant une protection sont classés dans trois annexes). • Les parties sont tenues de respecter les critères régissant la forme et le traitement des permis et certificats commerciaux, l'identification des espèces, etc. • Aux fins de la Convention, le Canada doit désigner une autorité administrative et une autorité scientifique au niveau national.	• Les parties sont tenues de s'efforcer, par tous les moyens pratiques, de minimiser l'utilisation et les émissions de substances qui appauvrissent la couche d'ozone (SACO). • Le Canada est tenu de réduire et d'éliminer la production et la « consommation[1] » de « substances contrôlées », en fonction de cibles et de calendriers obligatoires. Les calendriers d'élimination varient selon la classe de SACO dont il s'agit. Ainsi, la date d'élimination des chlorofluorocarbures (CFC) était le 1er janvier 1996. Le Canada est tenu d'éliminer le bromure de méthyle d'ici 2005.	• Le Canada est tenu d'élaborer de nouveaux plans, stratégies ou programmes pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique[2] (ou d'adapter les plans, stratégies ou programmes existants). • Les parties sont tenues d'établir un système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales sont prises pour conserver la diversité biologique. • Les parties sont tenues de remettre en état et de restaurer les écosystèmes dégradés et de favoriser la reconstitution des espèces menacées, moyennant, entre autres, l'élaboration et l'application de plans ou autres stratégies de gestion. • Le Canada est tenu de mettre en place ou de maintenir les moyens nécessaires pour réglementer, gérer ou maîtriser les risques associés à l'utilisation et à la libération d'organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie, qui risquent d'avoir un impact défavorable sur l'environnement.
Mesures commerciales		
• Le Canada est tenu de prendre les mesures nécessaires pour appliquer les dispositions de la Convention et interdire le commerce de spécimens qui viole ces dispositions (en pénalisant le commerce ou la possession de telles espèces et en confisquant et en retournant ces spécimens).	• Les parties sont tenues d'interdire l'importation de CFC et de halons de tout pays qui n'est pas partie au Protocole. Les parties sont également tenues d'interdire l'exportation de ces produits dans ces mêmes pays. • Les parties sont tenues de décourager l'exportation de technologies permettant la production et l'utilisation de CFC, de halons, etc., dans tout pays qui n'est pas partie au Protocole.	
Aide financière		
	• À l'instar des autres parties au Protocole, le Canada est invité à participer, ici même et par la voie de l'aide bilatérale, dans les pays en développement, au financement des activités de recherche et de développement visant à trouver des solutions de rechange aux SACO, aux fins des travaux de laboratoire et d'analyse. • Au cours de la période de 1997 à 1999, le Canada contribuera plus de 5 millions de dollars américains par année au Fonds multilatéral constitué aux termes du Protocole. Le Fonds prévoit une aide financière aux pays en développement qualifiés qui sont parties au Protocole, afin de les aider à s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne le contrôle des SACO.	• Le Canada est tenu de prévoir des mesures d'aide et d'incitation financières pour les activités nationales visant à assurer l'atteinte des objectifs de la Convention. • Le Canada est tenu de fournir de nouvelles ressources financières aux pays en développement qui sont parties à la Convention afin de leur permettre d'éponger les coûts associés à la mise en œuvre des mesures de conservation et d'utilisation durable de la diversité biologique.

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES, 1973)	*Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, 1987	*Convention sur la diversité biologique*, 1992
Échange d'information et collecte de données		
• Les parties sont tenues de tenir des registres du commerce des espèces visées par la Convention (ces registres doivent notamment indiquer le nombre et le type de permis accordés, les pays avec lesquels des échanges commerciaux ont eu lieu et les types d'espèces visés par ce commerce).	• Les parties sont tenues d'échanger de l'information sur les meilleures technologies disponibles, les solutions de rechange aux substances contrôlées et l'éducation du public.	• Les parties sont tenues de faciliter l'échange d'information sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, en tenant compte des besoins particuliers des pays en développement.
Production de rapports		
• En tant que partie à la Convention, le Canada est tenu de soumettre au secrétariat de la Convention des rapports fournissant les renseignements suivants : données sur le commerce des espèces réglementées, et description des mesures de mise en oeuvre et d'application adoptées.	• Chaque année, le Canada est tenu de soumettre au Programme des Nations Unies pour l'environnement un rapport renfermant des données sur la production, la destruction, le commerce et le recyclage des substances contrôlées.	• Le Canada est tenu de soumettre à la Conférence des parties des rapports indiquant les mesures prises afin d'assurer la mise en oeuvre de la Convention ainsi que l'efficacité de ces mesures en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs de la Convention.
Contrôle		
• Le Canada est tenu de contrôler les permis d'exportation accordés et les exportations effectives de certaines espèces et de prendre au besoin des mesures pour maintenir l'espèce à un niveau compatible avec le rôle qu'elle joue dans l'écosystème et bien supérieur au niveau auquel l'espèce risquerait d'être menacée d'extinction.		• Les parties sont tenues de surveiller les effets des processus et des activités qui ont ou qui risquent d'avoir des effets défavorables importants sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.
Coopération		
	• Les parties sont tenues de coopérer afin de promouvoir la recherche, le développement et l'échange d'information sur les meilleures techniques pour améliorer le confinement, la récupération, le recyclage ou la destruction des substances contrôlées, ou d'en réduire les émissions.	• En tant que partie à la Convention, le Canada est tenu de promouvoir la coopération technique et scientifique internationale, spécialement avec les pays en développement, en vue de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique.
Transfert de technologie		
	• Les parties sont tenues de prendre des mesures afin d'assurer le transfert rapide des meilleurs substituts écologiques (aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone) et des technologies connexes aux pays en développement qui sont parties au Protocole.	• Les parties sont tenues de s'engager à assurer et à faciliter l'accès au transfert des technologies liées à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique aux pays en développement, à des conditions équitables et favorables (tout en étant compatibles avec la protection adéquate des droits de propriété intellectuelle).

Nota :

1 Dans le Protocole de Montréal, le mot « consommation » ne signifie pas « utilisation »; il a plutôt trait à une formule permettant de déterminer l'offre nette de substances qui appauvrissent la couche d'ozone dans un pays.

2 L'expression « diversité biologique » désigne la « variabilité des organismes vivants de toute origine; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ».

2.69 Mise en œuvre au niveau national. Sur le plan national, la mise en œuvre des accords nécessite parfois la promulgation de lois et de règlements, afin d'harmoniser la législation nationale avec les exigences internationales. Dans le cas du Canada, l'intervention de plus d'un palier de gouvernement peut s'avérer nécessaire à cet égard. La mise en œuvre des accords requiert aussi parfois des mesures administratives, telles que l'instauration de programmes de recherche, de contrôle et de mise en application. Ainsi, le Protocole de Montréal a obligé le Canada à adopter de nouveaux règlements afin d'harmoniser les normes internationales et ses mesures de contrôle des substances appauvrissant la couche d'ozone. De même, les lois et règlements fédéraux tiennent compte des exigences relatives au système des permis d'importation et d'exportation prévu par la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.* Le gouvernement fédéral s'est doté d'une stratégie de la biodiversité, conformément à l'une des exigences de cette convention internationale. En vertu des trois accords, le Canada doit soumettre des rapports à un organisme international central sur divers aspects de la mise en œuvre de ses engagements.

2.70 Mise en œuvre au niveau international. Sur le plan international, certains accords requièrent que le Canada contribue à l'amélioration des moyens de mise en œuvre dont disposent certains autres pays, par le partage d'information, le transfert de technologie ou des mesures d'aide financière. Cette manière de favoriser la mise en œuvre et le respect des ententes par les pays en développement constitue l'une des principales tendances observées dans les récents accords internationaux sur l'environnement. Tant le Protocole de Montréal que la *Convention sur la diversité biologique* illustrent d'ailleurs cette tendance. Ainsi, le Protocole de Montréal exige que les parties apportent une aide financière aux pays qualifiés qui adhèrent au Protocole, pour que ces derniers puissent s'acquitter plus facilement de leurs obligations en ce qui a trait au contrôle des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. En outre, tant le Protocole de Montréal que la *Convention sur la diversité biologique* obligent le Canada à faciliter le transfert de technologie aux pays en développement, ainsi qu'à promouvoir la coopération scientifique et technique.

Améliorer la base de connaissances du Canada

2.71 Bien que le Canada soit partie à un grand nombre d'accords internationaux sur l'environnement, il ne surveille pas de façon systématique la mise en œuvre des engagements prévus par ces accords. En outre, comme l'information concernant la mise en œuvre et le respect des accords internationaux sur l'environnement sont dispersés dans les diverses directions et divisions des ministères responsables, le Canada n'a pas de vision globale de la façon dont il s'acquitte de ses obligations internationales, c'est-à-dire des réussites, des écarts à combler et des leçons tirées. Le fait que l'information ne soit pas regroupée porte gravement atteinte à la capacité du Parlement de surveiller l'accomplissement des engagements internationaux du Canada en matière d'environnement.

2.72 Pour pouvoir évaluer en profondeur la performance du Canada en ce qui a trait à la mise en œuvre des accords internationaux, il faudrait au moins pouvoir répondre aux quatre questions suivantes :

- Quels sont les engagements du Canada?
- Quelles sont les mesures nécessaires pour assurer le respect de ces engagements?
- Quelles sont les mesures qui ont été prises?
- Dans quelle mesure ces initiatives ont-elles permis de respecter les engagements pris par le Canada?

2.73 Quels sont les engagements du Canada? Au moment de produire cette étude, le Bureau n'a pu trouver de liste complète des engagements pris par le Canada à l'égard de l'environnement et du développement durable. Autrement dit, il n'y a pas de réponse toute faite à la première question.

2.74 La sous-direction des Traités du MAECI publie chaque année la liste des traités bilatéraux et multilatéraux auxquels le Canada est partie. Ceux-ci portent sur des sujets très divers, allant de la culture au maintien de la paix en passant par le commerce et l'aide au développement. On tient également une liste des protocoles d'entente non contraignants. La liste des traités indique leur date de signature, de ratification et d'entrée en vigueur, et leur attribue un numéro d'ordre dans le Recueil des traités du Canada, pour fins de référence.

2.75 La liste des traités ne précise pas les engagements pris aux termes de chacun d'entre eux. Pour obtenir ce genre de renseignements, il faut consulter le texte des traités, disponible en version imprimée à la sous-direction des Traités du MAECI. Certaines organisations, telles que le Programme des Nations Unies pour l'environnement ou le secrétariat de diverses conventions internationales, offrent en outre la version électronique d'un certain nombre de traités. Divers ministères chargés de la mise en œuvre de tels accords, notamment Environnement Canada et Pêches et Océans, possèdent la liste des accords qui relèvent de leur mandat. Il est également possible d'obtenir des ministères le texte de certains accords internationaux sur l'environnement.

2.76 Constitution d'un répertoire . Pour mieux saisir la performance du Canada au chapitre de la mise en œuvre, le commissaire à l'environnement et au développement durable a dressé un répertoire des accords et des instruments internationaux sur l'environnement et le développement durable auxquels le Canada a souscrit. L'information a été puisée à même diverses sources, tant dans l'administration fédérale que dans des organisations internationales. Nous avons établi une méthode de classement fondée sur les systèmes qu'utilisent le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et les Nations Unies ainsi que d'autres organisations internationales. Jusqu'à maintenant, le répertoire contient plus de 230 accords internationaux entraînant des obligations juridiques et instruments non contraignants.

2.77 Une base de données sur les engagements environnementaux du Canada. Le répertoire représente le fondement de la base de données sur les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement, que le commissaire à l'environnement et au développement durable est en train de constituer. Les premiers travaux, qui portent sur les accords entraînant des obligations juridiques, sont menés en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international,

Environnement Canada et d'autres ministères fédéraux. La base de données sera un outil d'information accessible au public.

2.78 La base de données renfermera la liste détaillée des engagements pris aux termes de chacun des accords, ainsi qu'une classification de ces engagements. On y trouvera également de l'information de nature plus générale sur l'objectif de chaque accord, sa portée géographique, le sujet visé, les dates de signature, de ratification et de modification éventuelle, ainsi que le ministère fédéral principal ou responsable. On trouvera de plus amples renseignements à l' annexe du présent document, intitulée **Au sujet de la base de données** .

2.79 Prochaines étapes . Au cours de l'année qui vient, la base de données sera accessible par le truchement d'Internet, en tant que projet en voie de réalisation, dans le but d'obtenir des commentaires et des suggestions sur la façon d'en accroître l'utilité. Parallèlement, l'information sur les autres traités sera ajoutée à partir du répertoire. Une fois que la saisie initiale des données sur les traités sera terminée, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international se chargera de compléter cet outil d'information et d'en assurer la mise à jour.

2.80 La base de données permettra de déterminer plus facilement les engagements que le Canada a pris, mais ne constituera néanmoins qu'une première étape de l'évaluation de la performance du pays quant à la mise en œuvre de ces engagements. Les prochaines étapes, à savoir le catalogage et l'évaluation des mesures de mise en œuvre, qui permettront de répondre aux trois autres questions posées au paragraphe 2.72, exigeront une analyse approfondie.

2.81 La base de données a été conçue de manière à fournir des précisions sur les mesures de mise en œuvre prises à l'égard de chacun des engagements. C'est aux ministères que devrait revenir la tâche de compléter les renseignements à ce niveau, étant donné qu'ils connaissent tout l'éventail de programmes et de mesures de mise en œuvre déjà en vigueur. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et Environnement Canada uniront probablement leurs efforts à ceux d'autres ministères afin de procéder à une évaluation plus globale de la performance du pays, de déterminer les lacunes et de coordonner la gestion efficace des obligations internationales du Canada à l'égard de l'environnement et du développement durable.

2.82 Cette étude s'inscrit dans le cadre d'un effort permanent visant à examiner dans quelle mesure le Canada s'acquitte de ses engagements internationaux en matière d'environnement et comment il peut améliorer sa performance. Le commissaire continuera d'analyser en profondeur certains accords. Ainsi, il mènera des études complémentaires sur les engagements du Canada à l'égard des changements climatiques et examinera les efforts que déploie le pays afin de protéger l'environnement de l'Arctique.

Conclusion

2.83 La mondialisation croissante des problèmes environnementaux incite de plus en plus les pays à rechercher des solutions transfrontalières et planétaires. Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, qui a eu lieu à Stockholm, en 1972, le programme international en ce domaine s'est particulièrement amplifié, phénomène qui est allé de pair avec l'accroissement du nombre, de la diversité et de la portée des accords internationaux.

2.84 Le Canada a souvent joué un rôle clé dans la définition du programme international en matière d'environnement et il est partie à un grand nombre d'accords. En signant ces accords, le pays a pris des engagements à l'égard de la communauté internationale. En vertu de droit international, il doit s'acquitter de bonne foi de ces engagements.

2.85 Tel que nous l'avons mentionné précédemment, l'information concernant la mise en œuvre et le respect des accords internationaux sur l'environnement est répartie dans les différentes directions et divisions des ministères ayant des responsabilités à cet égard. Par conséquent, le Canada n'a pas de vision globale de la mesure dans laquelle il s'acquitte de ses obligations internationales. Ce manque d'information facilement accessible porte gravement atteinte à la capacité du Parlement de surveiller la mise en œuvre des engagements internationaux du Canada en matière d'environnement.

2.86 L'information revêt une importance capitale dans la gestion efficace des engagements du pays. Le commissaire s'emploie actuellement à constituer une base de données, accessible au public, sur les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement. Il s'agit d'un premier pas pour mieux comprendre la performance du Canada en matière de mise en œuvre de ces engagements. Pour avoir une vue d'ensemble de cette question, il faut que tous les ministères responsables de la mise en œuvre procèdent à l'évaluation plus globale de la mesure dans laquelle le Canada s'acquitte des obligations qui lui incombent aux termes de ces engagements et en fassent rapport.

À propos de l'étude

Contexte

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'un programme de travail permanent visant à évaluer dans quelle mesure le Canada s'acquitte de ses engagements internationaux en matière d'environnement et comment il pourrait améliorer sa performance à cet égard. Les vérifications effectuées récemment par le Bureau à cet égard ont porté sur des accords précis, notamment la *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination,* le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* , la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* et la *Convention sur la diversité biologique.* Bien que la portée de ces vérifications dépasse habituellement le respect des obligations internationales, certaines constatations suscitent des inquiétudes quant à la

performance globale du Canada à l'égard de ses obligations internationales et des politiques adoptées pour y donner suite.

Dans son premier rapport, le commissaire à l'environnement et au développement durable s'engageait à constituer un répertoire des engagements internationaux du Canada en matière d'environnement. La présente étude offre de l'information de base sur l'élaboration de ces accords et fait partie intégrante du plan de travail continu du commissaire consistant à examiner la mesure dans laquelle le pays s'acquitte de ces engagements.

Étendue

La présente étude porte sur les accords internationaux axés avant tout sur l'environnement; elle ne tient donc pas compte de ceux qui traitent des aspects sociaux et économiques plus généraux du développement durable. L'étude met l'accent sur les accords entraînant des obligations juridiques, mais fait également allusion à certains instruments non contraignants dont l'importance internationale est reconnue. En outre, l'étude ne vise que les accords internationaux signés par le Canada et non les engagements internationaux pris par d'autres paliers de gouvernement.

Objectifs

Les objectifs de l'étude sont les suivants :

- dresser un répertoire des accords internationaux sur l'environnement et le développement durable auxquels le Canada a souscrit et élaborer une base de données devant servir à déterminer l'étendue des engagements pris aux termes de ces accords;
- fournir de l'information de base sur le contexte international qui a favorisé la conclusion de ces accords, sur le processus qui y a conduit et sur la nature des mesures de mise en œuvre à prendre;
- contribuer à donner au gouvernement fédéral les moyens de surveiller les priorités et les engagements du Canada en ce qui a trait aux accords internationaux sur l'environnement;
- fournir de l'information de base au commissaire à l'environnement et au développement durable afin de permettre à celui-ci d'évaluer dans quelle mesure les stratégies sur le développement durable reflètent les obligations internationales du Canada.

Méthode

L'information qui a servi à la réalisation de cette étude a été tirée de documents juridiques et traitant de sciences sociales, ainsi que de publications produites par les ministères. Nous avons également mené une série d'entrevues avec des représentants de divers ministères fédéraux, dont Environnement Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, des organismes des gouvernements provinciaux, ainsi que des organisations non gouvernementales représentant les secteurs de l'environnement et de l'industrie.

Conformément à l'engagement pris dans le premier rapport du commissaire, un répertoire de ces accords a été élaboré, de même qu'une base de données électronique à leur sujet. L'information a été puisée à même diverses sources, notamment la documentation sur les traités des Nations Unies, le Recueil des traités produit par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, des publications de l'Organisation de coopération et de développement économiques et d'autres sources fiables. Nous avons également demandé à plus de 24 ministères et organismes fédéraux de fournir des renseignements sur leur rôle respectif à l'égard de la mise en oeuvre de ces engagements.

Nous avons collaboré avec Environnement Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour la conception de la base de données sur les accords internationaux du Canada en matière d'environnement, afin de veiller à ce que les ministères puissent facilement s'en servir et l'appliquer.

Équipe chargée de l'étude

Directeur principal : Richard Smith
Directrice : Darlene Pearson

Lori Elliott
Susan Mojgani

Équipe chargée de la base de données

Directeurs : Peter Morrison et Darlene Pearson

Jeanette Booth
Erin Charron

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.

Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada

---

Points saillants

1. La question des changements climatiques est sans doute, parmi les nouveaux problèmes environnementaux qu'ont à résoudre les gouvernements de la planète, celui qui pose le plus grand défi. Le Canada estime que les changements climatiques sont en partie inévitables. Le gouvernement fédéral a conclu que cette menace est réelle et qu'il faut en gérer les risques. Il croit que les coûts potentiels sont tout simplement trop élevés sur les plans environnemental, économique et humain pour ne pas prendre des mesures immédiates et préventives.

2. Trouver solution aux changements climatiques est un travail de collaboration entre gouvernements ou paliers de gouvernement. Il faut donc, à ce chapitre, une entente claire, entre tous les intervenants gouvernementaux, sur les rôles et les responsabilités impartis à chacun. En outre, toutes les initiatives gouvernementales doivent être intégrées et doivent miser sur la participation de l'industrie, des organisations non gouvernementales et des particuliers.

3. Depuis 1990, le Canada s'est engagé, dans le cadre de sa politique intérieure, à stabiliser, d'ici l'an 2000, ses émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. En 1995, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement ont approuvé le Programme d'action national concernant les changements climatiques (PANCC) afin de fournir une orientation stratégique permettant l'atteinte de l'objectif de stabilisation. Toutefois, de l'aveu même du gouvernement fédéral, l'accroissement des niveaux de 1990 des émissions de gaz à effet de serre, au Canada, va à l'encontre de cet objectif.

4. À notre avis, la mise en œuvre du PANCC a été inadéquate. Nombre des éléments clés nécessaires à la gestion de la mise en œuvre de la démarche canadienne visant à parer aux changements climatiques manquent ou sont incomplets. Par exemple, les rôles et les responsabilités ne sont pas clairement attribués, il n'existe aucun programme national de communications ni aucun plan de mise en œuvre du programme, peu de dispositions ont été prises pour contrôler régulièrement l'évolution de la situation en fonction des résultats, et aucun rapport sommaire consolidé n'est présenté au Parlement. Notre vérification a débouché sur la formulation de plusieurs recommandations destinées à régler ces points. Ces recommandations valent également pour toute démarche visant à assurer le respect de tout nouvel engagement que pourrait prendre le Canada au chapitre des changements climatiques, et sont en quelque sorte des acquis pour l'avenir.

5. Nous croyons que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle directeur de premier ordre dans certains domaines, ce qui favoriserait le respect de l'orientation stratégique présentée dans le PANCC. Le gouvernement fédéral doit être l'architecte principal, au pays, de l'élaboration de mesures réalistes, étendues et rentables visant à parer aux changements climatiques. Cela, il doit le faire tout en évitant le plus possible de créer des retombées négatives, mais en cherchant, par contre, à maximiser tout ce qui pourrait avoir un effet positif sur l'économie canadienne. Il faut repenser en grande partie l'approche retenue pour la mise en œuvre des diverses mesures et se doter d'une structure de gestion efficace.

Résumé

Aperçu

3.1 La question des changements climatiques est sans doute, parmi les nouveaux problèmes environnementaux qu'ont à résoudre les gouvernements de la planète, celui qui pose le plus grand défi. Il s'agit d'un problème à long terme, d'envergure internationale en soi. On utilise des modèles complexes fondés sur une variété d'hypothèses pour prédire l'évolution du climat et ses répercussions environnementales et économiques. Toutes ces prévisions comportent une certaine marge d'incertitude.

3.2 Dans une large mesure, les changements climatiques nous portent à nous interroger sur la manière de produire et de consommer l'énergie. Le Canada étant un pays exportateur d'énergie dont l'économie dépend beaucoup de la consommation de combustibles fossiles, réagir aux changements climatiques oblige les Canadiens à remettre en question leur façon de vivre et la façon de gagner leur vie. Jumelés à la complexité et à l'incertitude de la science en la matière, les aspects économiques du problème favorisent l'émergence d'un débat vigoureux sur les solutions à retenir au Canada pour parer à la menace des changements climatiques.

3.3 Au pays, la plupart des discussions relatives aux changements climatiques ont surtout porté sur l'objectif que s'est fixé le Canada en 1990 (l'objectif canadien de stabilisation), c'est-à-dire la stabilisation d'ici l'an 2000 des émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990, et dernièrement, sur ce que propose le *Protocole de Kyoto* adopté en décembre 1997 par les parties à la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* . Si le Protocole est ratifié par le Canada et qu'il entre en vigueur, le Canada sera tenu de réduire ses émissions de certains gaz à effet de serre à un niveau de six pour cent inférieur à ceux de 1990 au cours de la période d'engagement s'étalant de 2008 à 2012.

Le Canada a accepté de prendre des mesures préventives

3.4 Malgré les incertitudes scientifiques et économiques, presque tous ceux qui participent au débat sur les changements climatiques acceptent l'idée qu'il y a des risques qu'il faut gérer. Dans une fédération comme le Canada, le gouvernement fédéral ne peut réagir seul, et intégralement, aux risques et aux défis liés aux changements climatiques. Tous les paliers de gouvernement doivent collaborer du mieux qu'ils le peuvent et leurs

efforts doivent être fortement soutenus par l'industrie, les organisations non gouvernementales et chaque Canadien.

3.5 Au niveau le plus général, le gouvernement fédéral, tout comme les provinces et les territoires, accepte le fait que la menace de changements climatiques présente des risques considérables pour le Canada sur les plans environnemental, économique et social. Le gouvernement fédéral tente de collaborer avec des Canadiens et des partenaires mondiaux à la prise de mesures préventives, tant au pays qu'à l'étranger, pour la gestion de ces risques. À notre avis, l'application du principe de prévention comme stratégie globale pour parer aux changements climatiques est appropriée dans les circonstances.

3.6 Le Canada a adopté une approche à trois volets pour réagir aux changements climatiques : l'atténuation - qui consiste essentiellement à réduire les émissions de gaz à effet de serre; l'adaptation - c'est-à-dire la préparation à l'affrontement des changements climatiques potentiels; l'amélioration des connaissances en la matière pour mieux comprendre les problèmes auxquels il faudra faire face. Cette approche semble être raisonnable.

3.7 Bien que les trois volets soient importants, la présente vérification a mis l'accent sur les initiatives d'atténuation adoptées en vue d'atteindre l'objectif canadien de stabilisation. Les deux autres volets pourraient faire l'objet de vérifications ultérieures.

3.8 Jusqu'à présent, les discussions, au Canada, ont porté surtout sur le rythme et le coût des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre. On s'est moins attardé aux points suivants : pouvoir tirer avantage des possibilités offertes par la recherche de solutions aux situations créées par les changements climatiques et calculer les coûts de l'inaction, un point plus difficile de l'aveu général.

3.9 Le gouvernement fédéral, conjointement avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants principaux, devrait faire davantage pour mieux cerner et comprendre, d'une part, les coûts et les avantages d'une politique de non-intervention et, d'autre part, les possibilités offertes par la recherche de solutions aux situations créées par les changements climatiques, renseignements qu'il devrait communiquer aux Canadiens ***(voir le** paragraphe 3.118)* .

3.10 Au Canada, on a recensé diverses options pour parer aux changements climatiques, mais aucune entente n'a été conclue relativement au train étendu de mesures nécessaires à la réalisation de l'objectif canadien de stabilisation. Il faudrait préciser davantage les conséquences environnementales, économiques et sociales de ces options.

3.11 Le gouvernement fédéral, conjointement avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants principaux, devrait préciser davantage les coûts et les avantages environnementaux, économiques et sociaux des mesures qui peuvent être prises pour parer aux changements climatiques, ainsi que la répartition de ces coûts et de ces avantages entre les régions, les secteurs et les particuliers (*voir le* paragraphe 3.119).

Le Canada, selon toute vraisemblance, ne réussira pas à stabiliser ses émissions aux niveaux de 1990

3.12 Approuvé en 1995, le Programme d'action national concernant les changements climatiques (PANCC) est le principal programme dans le cadre duquel les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement ont accepté de collaborer en vue de réaliser l'objectif canadien de stabilisation. Sa mise en œuvre, malgré tout, ne permettra pas d'atteindre cet objectif visé de longue date.

3.13 Au Canada, les niveaux des émissions de gaz à effet de serre étaient environ neuf pour cent plus élevés en 1995 qu'en 1990. Selon la projection du gouvernement fédéral rendue publique en avril 1997, ces niveaux seront, d'ici l'an 2000, supérieurs d'environ huit pour cent à ceux de 1990.

3.14 La plupart des autres pays industrialisés prévoient qu'ils ne pourront, d'ici l'an 2000, stabiliser leurs niveaux d'émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. Dans les quelques pays développés qui sont l'exception et qui atteindront cet objectif, notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni, cette bonne performance semble, du moins en partie, être le fait de circonstances exceptionnelles, uniques, dont ils ont pu tirer profit et dont ils ont renforcé l'effet dans leurs programmes d'action nationaux et dans leur position lors des négociations internationales sur les changements climatiques.

Nécessité d'une nouvelle structure de gestion

3.15 Il est essentiel que le gouvernement fédéral applique les principes de base d'une saine gestion dans sa conduite des interventions dans un domaine aussi complexe que les changements climatiques, domaine qui met en jeu un vaste éventail d'intérêts et d'intervenants. Autrement dit, au minimum :

- il faut que les rôles et les responsabilités des intéressés soient clairement définis et acceptés;
- il faut élaborer un plan global de mise en œuvre qui fixe des cibles et des délais, concrets et axés sur les résultats, tant à court qu'à long terme;
- il faut instaurer un système de contrôle axé sur les résultats pour évaluer l'état de la situation;
- il faut, pour atteindre les cibles, apporter les ajustements que dictent les circonstances;
- il faut que le Parlement reçoive l'information sommaire dont il a besoin pour remplir son rôle de supervision.

3.16 Comme l'indique la pièce , nombre des éléments clés nécessaires à la gestion de la mise en œuvre de la démarche canadienne visant à parer aux changements climatiques manquent ou sont incomplets. Par exemple, le rôle des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et celui des autres intervenants en la matière sont mal définis ou ne le sont pas du tout. Un élément clé, un programme national de sensibilisation du public, n'existe pas encore. Il n'y a aucun plan de mise en œuvre, peu de dispositions ont

été prises pour contrôler régulièrement l'évolution de la situation en fonction des résultats, et aucun rapport sommaire consolidé n'est présenté au Parlement.

Pièce

Liste de contrôle des résultats - Éléments clés dans la gestion des engagements ayant trait aux changements climatiques

Élément clé	Fait	Progrès partiel	Aucun progrès
Stratégie globale			
1. Reconnaissance des risques liés aux changements climatiques	✔		
2. Établissement de l'objectif national ayant trait aux changements climatiques	✔		
3. Détermination de l'orientation stratégique pour l'atteinte de l'objectif	✔		
Structure de gestion			
4. Acceptation de la répartition des rôles et des responsabilités par tous les paliers de gouvernement		✔	
5. Définition claire du rôle directeur du gouvernement fédéral			✔
6. Précision des rôles et des responsabilités de tous les intervenants fédéraux au chapitre des changements climatiques		✔	
7. Précision de l'apport (attendu des diverses parties) en vue de l'atteinte de l'objectif global			✔
Sensibilisation et éducation du public			
8. Lancement, tel que promis, d'une initiative nationale de communications destinée à sensibiliser et à éduquer la population			✔
Train de mesures			
9. Élaboration d'une vaste gamme de mesures		✔	
10. Accord des instances à l'égard des mesures menant à la réalisation de l'objectif			✔
11. Analyse des coûts et des avantages d'agir ou de ne pas agir		✔	
Contrôle de la mise en œuvre			
12. Élaboration d'un plan national de mise en œuvre			✔
13. Établissement d'attentes claires au chapitre de la performance pour chaque intervention		✔	
14. Établissement de jalons et de cibles intermédiaires			✔
15. Application de mesures assurant la réalisation de l'objectif		✔	
16. Communication aux décideurs de données sur la performance axées sur les résultats		✔	
17. Établissement d'indicateurs généraux de performance pour la mesure des progrès		✔	
18. Contrôle périodique de la performance axé sur les résultats		✔	
Information au Parlement			
19. Dépôt de rapports sommaires au Parlement			✔

3.17 Nous sommes conscients des défis à relever, mais nous croyons que le non-respect par le Canada de ses engagements relatifs aux changements climatiques découle surtout d'une mauvaise planification et d'une gestion inefficace. À ce moment-ci, rien n'indique clairement que la poursuite de l'approche actuelle permettra de mieux respecter les engagements présents et futurs. À notre avis, il faut repenser en grande partie les mesures prises par le Canada pour la réalisation de l'orientation stratégique du PANCC.

3.18 Pour que le Canada respecte ses engagements, la première priorité du gouvernement fédéral dans sa démarche relative aux changements climatiques doit être une planification stratégique adéquate de la mise en œuvre. Selon nous, ce palier de gouvernement doit :

- déterminer le meilleur moyen d'arriver à exercer une direction solide;
- intensifier son effort d'élaboration d'un train de mesures fédérales visant à assurer le respect des engagements du Canada au chapitre des changements climatiques;
- concevoir un processus de prise de décisions qui soit ouvert et transparent, et auquel contribueront l'ensemble des paliers de gouvernement et les principaux intervenants;
- concevoir un processus exhaustif de consultation qui inclue tous les paliers de gouvernement, l'industrie, les organisations non gouvernementales et les Canadiens intéressés;
- préciser qui sera responsable de la communication des résultats au Parlement;
- mettre au point un mécanisme qui permette de procéder à des ajustements si les mesures se révèlent insuffisantes ou si des données scientifiques viennent éclairer la situation d'un jour nouveau.

De surcroît, à titre de chef de file sur le plan national, le gouvernement fédéral doit collaborer avec d'autres paliers de gouvernement et, au besoin, avec d'autres intervenants principaux pour :

- définir clairement les rôles et les responsabilités des divers paliers de gouvernement;
- préciser qui doit rendre compte des mesures prises et des résultats obtenus;
- préciser qui sera le maître d'œuvre principal de la réalisation des engagements du Canada relativement aux changements climatiques;
- élaborer un programme national de sensibilisation et d'éducation du public;
- mettre au point un plan national de mise en œuvre qui soit doté de cibles intermédiaires;
- concevoir des mesures de rechange afin d'atteindre les cibles, d'évaluer les coûts et les avantages de chacune d'elles et de déterminer les modalités de partage des coûts et des avantages;
- obtenir une entente sur un vaste ensemble national de mesures visant à assurer le respect des engagements relatifs aux changements climatiques;
- déterminer l'apport des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

3.19 Le gouvernement fédéral, en collaboration avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants principaux, devrait engager une action concertée visant la mise au point d'une structure de gestion efficace pour parer aux changements climatiques (*voir le* paragraphe 3.93).

3.20 Le gouvernement fédéral devrait diriger une intervention nationale concertée, conjointement avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants principaux, afin que soit élaboré un plan officiel de mise en œuvre qui serait axé sur les résultats, qui préciserait les attentes à l'égard de la performance, les cibles intermédiaires et le système de contrôle à utiliser, et qui viserait la réalisation des engagements du Canada au chapitre des changements climatiques (*voir le* paragraphe 3.152).

Compétence partagée

3.21 Il est normal, dans une fédération comme le Canada, que des défis surgissent lorsque des questions exigent la collaboration de divers paliers de gouvernement. Toutefois, les changements climatiques ne sont pas seuls à poser ce genre de défi. Il existe nombre de domaines à l'égard desquels le gouvernement fédéral et ceux des provinces ont un droit de regard.

3.22 En 1995, un groupe de travail fédéral a présenté un rapport à la suite de son examen de 16 études de cas de coopération fédérale-provinciale pour l'élaboration de politiques. Il a constaté que le succès, dans ce domaine, dépendait de plusieurs facteurs : l'établissement d'un climat de confiance, qui nécessite ouverture d'esprit et prise en compte des intérêts de toutes les parties; le travail au sein des mécanismes de coopération existants, comme les comités permanents de fonctionnaires; l'instauration d'un sentiment commun de la nécessité de collaborer.

3.23 Pour ce qui est de la démarche visant à parer aux changements climatiques, on ne s'attend pas à ce que l'approche actuelle en matière de coopération fédérale, provinciale et territoriale produise les résultats que le gouvernement fédéral a promis aux Canadiens il y a plus de sept ans. Il faudra, à tous les paliers de gouvernement, une planification et un travail collectif beaucoup plus efficaces si l'on veut que les engagements pris par le Canada soient respectés. Le gouvernement fédéral a un rôle clé à jouer dans la direction de cet effort national.

3.24 Pour les questions aussi complexes que les changements climatiques, qui nécessitent la conciliation d'une gamme étendue d'intérêts politiques et économiques, il est clair qu'une coordination centrale efficace et soutenue sera essentielle. Il faut mettre en place des mécanismes assurant la participation de décideurs du plus haut niveau à la résolution des problèmes qui surgissent. De tels processus exigent forcément que les organismes centraux de coordination de l'État jouent constamment un rôle de premier ordre.

3.25 Le gouvernement fédéral devrait diriger les démarches visant à obtenir la collaboration des provinces et des territoires en vue de l'établissement d'un partenariat qui soit assorti d'ententes écrites précisant les rôles, les responsabilités et les contributions nécessaires au respect, par le Canada, de ses engagements relatifs aux changements climatiques (*voir le* paragraphe 3.94).

Réponse conjointe d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada : *Par la Convention-cadre des Nations Unies de 1992 sur les changements climatiques, le Canada et d'autres pays industrialisés se sont engagés, entre autres choses, à mettre en place des politiques et des mesures visant à réduire d'ici l'an 2000 leurs émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. La Convention-cadre et l'engagement national du Canada à stabiliser d'ici l'an 2000 les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990 établissent les paramètres de la première réaction du Canada à la question des changements climatiques mondiaux. Pour mettre en œuvre ces engagements, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont élaboré en 1995 un Programme*

d'action national concernant les changements climatiques (PANCC). Ce document fait consensus.

Le PANCC devait être un programme dynamique permettant aux gouvernements et au secteur privé d'exploiter les possibilités offertes dans les divers secteurs d'activité et à une plus vaste échelle grâce à l'élaboration de mesures adéquates, tout en prévoyant un examen périodique des progrès et des rajustements, au besoin. Même si le PANCC se concentre sur la diminution des émissions, il exige également que des mesures soient prises dans le domaine des sciences et de l'adaptation. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont tous commencé à élaborer des plans pour contribuer au PANCC.

Le gouvernement fédéral a élaboré un train exhaustif de mesures qui permettront au Canada de respecter ses engagements en matière de changements climatiques, notamment des mesures volontaires, de la recherche-développement et des initiatives pour informer le public. Le PANCC décrit un portefeuille national de mesures qui touchent tous les secteurs importants de l'économie et mettent l'accent sur l'efficacité énergétique, la promotion des sources d'énergie renouvelables et les investissements à cet égard, et la recherche-développement sur les technologies énergétiques. D'ici l'an 2010, on prévoit que les initiatives découlant du PANCC permettront de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 66 mégatonnes.

Le PANCC a été mis au point en réaction à la Convention-cadre et constituait la première expression du plan canadien de lutte contre les changements climatiques. Il énonce les principes qui orientent les mesures et les décisions, à savoir le principe de prévention, la responsabilité partagée, l'efficacité, la compétitivité, la transparence et la responsabilité, la souplesse et la coopération internationale.

Un examen indépendant du PANCC entrepris par des consultants conclut que « le PANCC représente une solution de compromis entre les buts stratégiques en concurrence et, par le fait même, un compromis politique acceptable pour toutes les instances. Ce compromis concilie les divergences de vues qui existent dans la société canadienne en ce qui a trait au but que le Canada devrait chercher à atteindre et les moyens qu'il devrait appliquer pour l'atteindre. » (Examen des progrès réalisés dans le cadre du Programme d'action national sur les changements climatiques du Canada - Rapport final, le 19 novembre 1996, page 8-1).

À la première conférence des parties à la Convention-cadre, en 1995, les parties ont convenu que le but premier de la Convention-cadre était inadéquat. Elles ont convenu qu'à la troisième conférence des parties, qui devait avoir lieu à Kyoto en décembre 1997, il fallait s'entendre sur de nouveaux engagements pour la période suivant l'an 2000. À la réunion de l'automne 1996, les ministres fédéral et provinciaux de l'énergie et de l'environnement ont reconnu que le Canada ne serait pas en mesure de respecter son engagement national, c'est-à-dire de stabiliser d'ici l'an 2000 les émissions aux niveaux de 1990. Depuis ce temps, une grande partie des activités des gouvernements fédéral et

provinciaux en ce qui a trait aux changements climatiques ont porté sur la négociation de nouvelles ententes internationales et sur leur mise en œuvre nationale.

Le Protocole de Kyoto exige du Canada qu'il réduise ses émissions à un niveau de six pour cent inférieur à ceux de 1990 pour la période s'échelonnant de 2008 à 2012, ce qui se compare à l'engagement de nos principaux partenaires commerciaux, y compris les États-Unis. Pour l'ensemble des pays industrialisés, le Protocole de Kyoto permettra une réduction générale des émissions de 5,2 p. 100 par rapport aux niveaux de 1990.

En plus de leur engagement à réduire les émissions, les parties au Protocole de Kyoto s'engagent à collaborer à la recherche scientifique et technique et à promouvoir le maintien et la mise au point de systèmes d'observation systématique de même que la constitution d'archives de données en vue de réduire les incertitudes liées au système climatique, aux répercussions néfastes des changements climatiques et aux retombées socio-économiques des diverses stratégies proposées dans la réponse.

À la réunion qui a eu lieu les 11 et 12 décembre 1997, les premiers ministres ont discuté du Protocole de Kyoto et convenu des points suivants :

- *Le changement climatique est un problème planétaire important, et le Canada doit faire sa part pour le régler.*
- *Nous devons faire en sorte que chaque région fasse sa part et qu'aucune n'assume une part déraisonnable du fardeau.*
- *Il est important de bien comprendre les répercussions, les coûts et les avantages de la mise en œuvre du Protocole et des diverses possibilités d'intervention qui s'offrent au Canada.*
- *Il faut établir, avant la ratification du Protocole par le Canada, un processus qui permettra d'examiner ses conséquences et de favoriser une pleine participation des gouvernements provinciaux et territoriaux et du gouvernement fédéral à toute activité de mise en œuvre et de gestion du Protocole.*
- *Les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'environnement et de l'énergie collaborent à l'étude des plans d'action adéquats.*

Compte tenu de la conclusion du Protocole de Kyoto, de l'impulsion donnée par les premiers ministres et de la nécessité de mettre de l'avant la réaction du Canada au problème des changements climatiques, les gouvernements fédéral et provinciaux se fondent sur le PANCC pour :

- *inciter immédiatement les gouvernements et les intervenants à :*
    - *examiner les répercussions, les coûts et les avantages de la mise en œuvre du Protocole et les diverses options de mise en œuvre qui s'offrent au Canada;*
    - *se préparer aux négociations internationales continues sur les règles permettant la mise en œuvre du Protocole de Kyoto;*

    - *élaborer des mesures immédiates, conformes aux principes directeurs, qui peuvent être prises pour permettre une réduction rapide des émissions (comme le renforcement du Programme Défi-climat);*
    - *commencer à déterminer et à mettre au point des mesures à long terme qui permettront une réduction soutenue des émissions.*
- *À partir des résultats des activités ci-dessus, élaborer d'ici la fin de 1999 une stratégie nationale de mise en œuvre qui procède de manière progressive, par étapes.*

Le ministre des Ressources naturelles dirigera l'élaboration et la coordination de la stratégie nationale d'intervention du Canada, tandis que le ministre de l'Environnement dirigera la mise au point du programme international du Canada concernant les changements climatiques, notamment la position canadienne pour la quatrième conférence des parties qui aura lieu à Buenos Aires. Le ministre de l'Environnement conservera la maîtrise d'œuvre de l'élaboration d'une politique environnementale globale dans ce domaine, qui inclut la climatologie, la diffusion de l'information et la sensibilisation du public.

Pour renforcer davantage la structure de gestion, on a mis sur pied, en février 1998, un secrétariat fédéral aux changements climatiques. Son mandat est de coordonner les interventions du gouvernement fédéral et de collaborer avec les gouvernements provinciaux et l'industrie afin d'élaborer une stratégie d'intervention nationale d'ici la fin de 1999, en vue de respecter les engagements en matière de changements climatiques pour la période suivant l'an 2000.

Les rôles et les responsabilités des divers intervenants fédéraux sont déterminés par le comité principal des sous-ministres adjoints sur les changements climatiques, mis sur pied en juin 1997 en vue de coordonner les préparatifs du gouvernement fédéral pour Kyoto et de gérer la mise en œuvre du Protocole de Kyoto. Présidé par le chef du secrétariat fédéral aux changements climatiques, le comité principal a pour fonctions d'établir un consensus fédéral sur des questions et des stratégies clés, et de coordonner la gestion de la réaction du gouvernement fédéral. Ce comité compte à l'heure actuelle des représentants de onze ministères et organismes fédéraux; le secrétariat fédéral aux changements climatiques y est également représenté. Il relève d'un comité de sous-ministres sur les changements climatiques, présidé par les sous-ministres de l'Environnement et des Ressources naturelles. Le Cabinet fait régulièrement le point sur ce dossier.

Tout récemment, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il jouerait un rôle clé dans la coordination de la mise en œuvre d'un programme national de sensibilisation et d'éducation du public sur les changements climatiques. Il prend actuellement des mesures pour établir un nouveau processus national visant à orienter l'élaboration et la mise en œuvre de ce programme. De plus, dans son budget de 1998, le gouvernement du Canada a engagé 150 millions de dollars sur les trois prochaines années afin de donner l'impulsion voulue pour que soient prises des mesures concrètes débouchant sur des résultats tangibles. Le gouvernement se servira de ces fonds pour rallier les Canadiens le

plus rapidement possible, lancer des programmes d'éducation du public favorisant une meilleure compréhension des changements climatiques et effectuer des recherches sur les grands problèmes qui se posent et les possibilités qui s'offrent aux entreprises canadiennes, y compris la mise en commun des meilleures pratiques.

Il existe actuellement deux comités permanents de la Chambre de communes qui participent à l'examen de la réponse du gouvernement fédéral à la question des changements climatiques - le Comité de l'environnement et du développement durable et le Comité des ressources naturelles et des opérations gouvernementales. Les deux comités ont rédigé un certain nombre de rapports contenant des recommandations sur la façon dont le gouvernement fédéral pourrait améliorer le traitement des questions liées à l'environnement et aux ressources, y compris les changements climatiques.

Introduction

Les fondements des préoccupations mondiales

Reconnaissance internationale des risques

3.26 Le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) a été institué en 1988 conjointement par l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations Unies pour l'environnement afin de fournir une évaluation bien documentée, internationale et scientifique de l'état des connaissances sur les changements climatiques (voir l' annexe A pour une brève description de ces derniers). Il incombe au GIEC de réaliser des évaluations consensuelles de l'information scientifique et technique disponible, des causes de l'évolution du climat et de ses répercussions environnementales et socioéconomiques. Le Groupe est aussi chargé de la formulation de stratégies possibles d'intervention.

3.27 Le GIEC a publié deux grands rapports d'évaluation. Des centaines de spécialistes du monde entier ont participé à leur rédaction, tandis que des milliers d'experts et que des gouvernements en ont fait une étude critique. Le Canada a pris une part active au processus. Les rapports présentent, en général, un vaste consensus international sur l'enjeu des changements climatiques.

3.28 Voici l'une des principales constatations que le GIEC présente dans son rapport de la deuxième évaluation (1995) : « ...la prépondérance de la preuve indique qu'il existe une influence humaine évidente sur le climat du globe ». Le GIEC a conclu qu'il y a accumulation de gaz à effet de serre (surtout de dioxyde de carbone) dans l'atmosphère. Le Groupe estime que l'accumulation de ce gaz est en partie causée par des activités humaines comme l'utilisation de combustibles fossiles et le déboisement. L'augmentation des émissions de gaz dits à effet de serre a pour effet d'emmagasiner une certaine quantité de chaleur qui, sans cela, s'échapperait de l'atmosphère terrestre. Une telle situation pourrait entraîner des changements climatiques.

3.29 Les experts concluent, dans le rapport de la deuxième évaluation, que la non-réduction des émissions de gaz à effet de serre risque d'engendrer de graves conséquences

à long terme. Parmi celles-ci, mentionnons l'augmentation de la température moyenne annuelle en surface, un changement des régimes météorologiques et pluviaux, une modification des rendements agricoles et des écosystèmes, ainsi qu'une élévation du niveau de la mer susceptible de mettre en péril les collectivités côtières. En outre, le rapport signale que les changements climatiques pourraient avoir des répercussions multiples et sérieuses sur la santé humaine. De telles séquelles se répercutent au-delà des frontières locales et provinciales et deviennent des préoccupations nationales et, de plus en plus, internationales. Le gouvernement fédéral s'est dit d'accord avec les constatations présentées dans ce document.

La climatologie présente encore plusieurs inconnues

3.30 On sait beaucoup de choses sur le système climatique, mais le GIEC reconnaît qu'il nous reste des points à éclaircir sur les changements climatiques. Les modèles existants comportent des faiblesses qui rendent plus incertaines leurs projections. Parmi ces faiblesses, mentionnons une connaissance imparfaite, d'une part, du volume futur des émissions anthropiques de gaz à effet de serre et, d'autre part, de la manière dont ces émissions influeront sur le climat mondial. À cela s'ajoute notre connaissance imparfaite de mécanismes climatiques complexes. Notamment, nous ne possédons aucune certitude quant à l'incidence de l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre sur les nuages, la vapeur d'eau, la glace et les courants marins. Les discussions scientifiques portent aussi, pour ce qui est des changements climatiques, sur leur étendue, leur ampleur, le moment où ils se produiront, leur rythme et leur répartition régionale.

3.31 Les incertitudes qui suscitent des discussions sur la gravité des changements climatiques sont à double tranchant. Les répercussions pourraient être moindres ou pires que prévu. Quoiqu'il en soit, le problème demeure.

Les changements climatiques constituent un défi de taille pour le Canada

Les effets des changements climatiques pourraient être graves

3.32 Selon des études entreprises au nom des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement, les changements climatiques pourraient avoir de graves conséquences pour le Canada. On prévoit que l'ensemble des régions et des secteurs seront touchés, en particulier l'agriculture, les forêts et les pêches. Voici quelques-uns des principaux effets directs, néfastes et prévisibles : la modification des régimes pluviaux, ce qui pourrait engendrer des étés plus secs dans les Prairies et le Canada central; l'augmentation des feux de forêt et des infestations par les insectes; le changement des comportements migratoires des poissons; l'inondation des côtes provoquée par l'élévation du niveau de la mer; le dégel prononcé du permagel dans le Nord canadien; une fréquence accrue de phénomènes météorologiques violents. On s'attend que nombre des effets des changements climatiques soient négatifs, mais certaines régions du Canada pourraient bénéficier de répercussions positives, comme des hivers plus doux et une saison de production agricole allongée.

Trouver solution aux changements climatiques est un travail de collaboration entre gouvernements ou paliers de gouvernement

3.33 Dans la *Loi constitutionnelle de 1867,* l'environnement n'est pas mentionné explicitement dans la répartition des pouvoirs entre l'État fédéral et les provinces. Cependant, chaque palier de gouvernement dispose de pouvoirs qui influent sur la gestion de ce secteur. La compétence en matière de questions environnementales est donc partagée, tout comme la responsabilité pour la prise de mesures et l'élaboration de politiques d'État concernant les changements climatiques.

3.34 Le gouvernement fédéral a le pouvoir d'agir pour ce qui est des polluants atmosphériques qui traversent les frontières internationales. Il s'occupe des questions environnementales d'envergure nationale et négocie, signe et ratifie des traités internationaux au nom du Canada. En outre, il dispose d'instruments ou de leviers d'intervention, notamment des outils fiscaux et réglementaires, et il a le pouvoir de promulguer diverses mesures incitatives.

3.35 Les provinces ont compétence sur leurs ressources naturelles, ce qui inclut la production et l'utilisation de l'énergie ainsi que le contrôle des émissions polluantes locales. Elles possèdent divers leviers d'intervention, notamment leurs pouvoirs d'imposition et leur capacité légale d'élaborer des politiques et des règlements sur l'énergie. En outre, elles contrôlent des domaines comme la production d'énergie, les codes du bâtiment provinciaux et les transports à l'intérieur de leur territoire, y compris l'inspection et l'entretien des véhicules automobiles circulant sur les routes provinciales.

3.36 Les gouvernements municipaux disposent d'importants leviers d'intervention associés à leur régie de l'infrastructure locale, notamment aux chapitres de l'urbanisme, des transports et des codes du bâtiment.

3.37 L'État fédéral n'a pas besoin de l'accord d'autres paliers de gouvernement pour ratifier des engagements environnementaux internationaux, comme ceux qui portent sur les changements climatiques. Néanmoins, des fonctionnaires fédéraux nous ont informés que, dans la pratique, le gouvernement canadien ne ratifie un engagement international qu'après s'être assuré que le pays peut respecter ses obligations à cet égard. Au Canada, pour élaborer des solutions rentables aux problèmes environnementaux requérant des interventions à divers niveaux administratifs, tous les paliers de gouvernement doivent se concerter et faire participer l'industrie, les organisations non gouvernementales et les particuliers. Selon des fonctionnaires fédéraux, cette concertation peut être restreinte par des divergences entre les grandes priorités des gouvernements, par la disponibilité des ressources et par les préoccupations au sujet des répercussions économiques régionales de certaines mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La riposte aux changements climatiques constitue un défi de taille sur le plan du développement durable

3.38 Le gouvernement fédéral a déclaré que la question des changements climatiques constitue aujourd'hui l'un des problèmes de développement durable les plus importants et

l'un des défis environnementaux majeurs auxquels doivent faire face les générations actuelles et futures.

3.39 Les changements climatiques ne sont pas qu'un problème environnemental. Ils ont aussi des incidences économiques, notamment sur le plan du commerce et de la compétitivité, et des incidences sociales. Ils soulèvent aussi des préoccupations au sujet de l'équité entre les générations, entre les divers paliers de pouvoir et secteurs d'activité au Canada, et entre les divers pays et régions du monde. Il faut tenir compte de ces considérations et des rivalités d'intérêt lorsqu'on décide des modalités d'intervention. Les changements climatiques incarnent donc le défi posé par le développement durable.

3.40 Les interventions liées à la question des changements climatiques s'étaleront sur de longues périodes de temps. Comme on l'a déjà dit, il ne s'agit pas de trouver aujourd'hui la meilleure politique d'intervention contre les changements climatiques au cours du prochain siècle, mais plutôt de choisir une stratégie prudente, de commencer à s'orienter dans la bonne direction et, en cours de route, de rectifier le tir à la lumière des données nouvelles obtenues.

La riposte du Canada au défi des changements climatiques

Le gouvernement fédéral souscrit au principe de prévention

3.41 On prévoit que l'incertitude scientifique au sujet des changements climatiques persistera un certain temps. Les décideurs sont donc confrontés au dilemme d'avoir à prendre des décisions difficiles à ce chapitre sans même pouvoir compter sur des certitudes scientifiques rassurantes.

3.42 Vu cette incertitude, le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) et d'autres intervenants ont suggéré que les efforts axés sur les changements climatiques devaient être guidés par le principe de prévention. En général, ils interprètent ce principe ainsi : en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'incertitude scientifique ne doit pas servir de prétexte pour différer la prise de mesures rentables destinées à empêcher la détérioration de l'environnement.

3.43 Malgré les incertitudes qui demeurent, le gouvernement fédéral a conclu que l'état actuel des connaissances scientifiques sur les changements climatiques permet de justifier la prise de mesures préventives. La menace est réelle et les coûts potentiels sont tout simplement trop élevés sur les plans environnemental, économique et humain pour ne pas intervenir maintenant. À notre avis, l'application du principe de prévention comme stratégie globale pour parer aux changements climatiques est appropriée dans les circonstances.

Le Canada a adopté une approche à trois volets

3.44 Le Canada a adopté une approche à trois volets : l'atténuation ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'amélioration de la compréhension scientifique du problème et la prise de mesures d'adaptation aux changements climatiques potentiels. Cette approche semble être raisonnable.

3.45 Le gouvernement fédéral a conclu que, pour la prise de décisions éclairées sur les futurs choix politiques à faire, il importe de poursuivre les travaux scientifiques, afin de mieux comprendre le système climatique et d'en détecter les changements, et afin de mieux saisir les répercussions socioéconomiques et environnementales possibles sur le Canada.

3.46 La plupart des gaz à effet de serre demeurent dans l'atmosphère pendant des décennies, voire des siècles. Au début, l'incidence des réductions immédiates d'émissions de ces gaz sera probablement peu perceptible à cause des gaz déjà présents dans l'atmosphère. Selon de nombreux scientifiques, il faudra peut-être attendre des décennies avant que les effets des réductions soient perceptibles, tout comme il a fallu des années pour prendre conscience de l'impact de l'accroissement progressif des émissions de gaz à effet de serre. Même si l'on parvenait à stabiliser immédiatement ces émissions, les concentrations des gaz en cause dans l'atmosphère continueront d'augmenter pendant longtemps. Le Canada estime que les changements climatiques sont en partie inévitables, en dépit de la prise de mesures d'atténuation au pays et à l'étranger. Il reconnaît donc la nécessité d'une stratégie nationale d'adaptation qui soit conçue de manière à réagir aux changements projetés ou réels, comme l'augmentation du nombre de phénomènes météorologiques violents et les variations des niveaux d'eau.

En 1992, le Canada s'est engagé, sur la scène internationale, à réduire ses émissions de gaz à effet de serre

3.47 Dans l'atmosphère, les frontières nationales ou autres n'ont plus de réalité, et les changements climatiques constituent vraiment un problème mondial qui nécessite, en fin de compte, une intervention internationale. Plus de 150 pays ont signé la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (CCCC) lors du Sommet de la Terre, en juin 1992. En décembre de la même année, le Canada a été l'un des premiers pays à la ratifier.

3.48 Pour atteindre la cible intermédiaire fixée par la CCCC, on demande aux parties à l'annexe I, c'est-à-dire essentiellement les pays développés et ceux d'Europe de l'Est, de *viser* la réduction, d'ici l'an 2000, de leurs niveaux d'émission de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. L'objectif ultime, toutefois, est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. La CCCC stipule qu'un tel niveau devrait être atteint dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable. Les parties à la Convention ont accepté de tenir une série de réunions de suivi, appelées conférences des parties, pour évaluer les progrès accomplis en vue de réaliser les objectifs fixés dans la Convention.

3.49 La CCCC ne fixe pas de cibles ni d'échéanciers légalement exécutoires pour le contrôle des émissions de gaz à effet de serre, mais elle exige des parties à l'annexe I de réaliser, à leur choix, certaines des mesures qui leur sont présentées. Aux termes de la Convention, le Canada et d'autres pays se sont engagés notamment à mettre en œuvre des

politiques et des mesures pour atténuer les changements climatiques, à adopter des politiques et des mesures qui faciliteront l'adaptation à ces changements, à encourager l'échange de renseignements à leur sujet et à y coopérer, à élaborer et à mettre en œuvre des programmes d'éducation et de sensibilisation du public concernant l'évolution du climat. Ces engagements doivent tenir compte des priorités nationales et régionales spécifiques à chaque pays. Ensemble, ces promesses constituent l'engagement du Canada sur la scène internationale en riposte aux changements climatiques.

Le Canada a aussi, depuis longtemps, pris des engagements s'inscrivant désormais dans sa politique intérieure

3.50 Un élément de la politique intérieure du Canada est l'engagement qu'il a pris de stabiliser, d'ici l'an 2000, les émissions de gaz à effet de serre à leurs niveaux de 1990. Communément appelé objectif canadien de stabilisation, cet engagement a été pris pour la première fois en mai 1990 lors de la conférence des Nations Unies tenue à Bergen, en Norvège. Il a été réaffirmé en novembre de la même année à la Deuxième conférence internationale sur le climat, qui a eu lieu à Genève, en Suisse. Le mois suivant, *Le Plan vert du Canada pour un environnement sain* en faisait également état. Il s'agit d'un objectif national non assorti de cibles spécifiques pour les régions, les secteurs ou les industries.

3.51 Réponse du Canada à la CCCC, le Programme d'action national concernant les changements climatiques (PANCC) a été approuvé en février 1995 par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement. Il réaffirme l'appui au principe de prévention et l'engagement envers l'objectif canadien de stabilisation.

3.52 Depuis plus de sept ans, le Canada s'est donc engagé, dans le cadre de sa politique intérieure, à stabiliser, d'ici l'an 2000, les émissions de gaz à effet de serre à leurs niveaux de 1990. Cet engagement est plus rigoureux que la cible intermédiaire de la CCCC, qui ne *vise* qu'un effort de stabilisation.

En 1997, le **Protocole de Kyoto** *a été adopté*

3.53 En décembre 1997, lors de la Troisième conférence des parties à la CCCC, qui s'est déroulée à Kyoto, au Japon, les participants ont adopté le *Protocole de Kyoto* , qui imposera aux parties à l'annexe I lorsqu'il sera en vigueur, des obligations légalement exécutoires relativement aux réductions des émissions de gaz à effet de serre. Ces obligations comprennent l'engagement pris par le Canada de réduire ses émissions de certains gaz à effet de serre à un niveau de six pour cent inférieur à ceux de 1990 au cours de la période d'engagement s'étalant de 2008 à 2012. Toutefois, le Protocole n'a été prêt à être signé qu'à partir du 16 mars 1998. Lors de notre vérification, le Canada n'avait pas encore signé le document.

Le Canada ne semble pas pouvoir atteindre son objectif de stabilisation

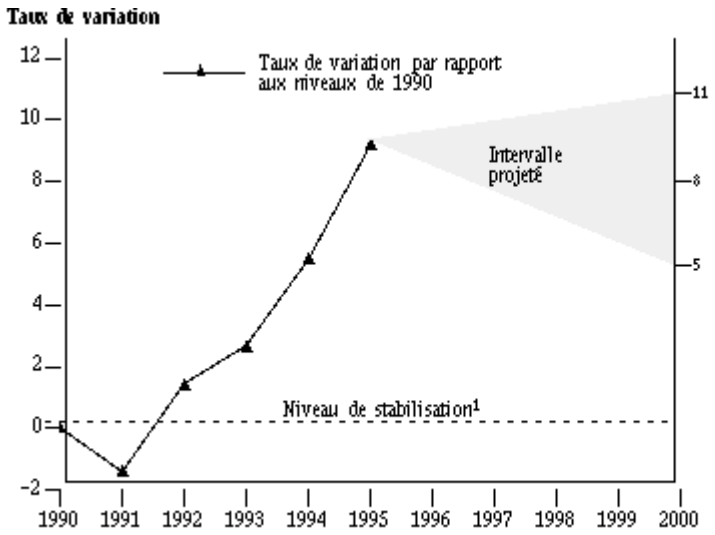
Les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter au Canada

3.54 Comptant moins de un pour cent de la population de la planète, le Canada produit environ deux pour cent de l'ensemble mondial des émissions nettes de gaz à effet de serre attribuables à l'activité humaine. Le pays est, par habitant, l'un des plus grands émetteurs de ces gaz. Le gouvernement croit que plusieurs facteurs entrent en ligne de compte, la plupart d'entre eux étant liés à la production et à la consommation d'énergie au pays. En voici quelques-uns : la grande superficie du Canada, les longues distances à parcourir, son climat froid, les industries primaires énergivores et les exportations d'énergie.

3.55 Selon Environnement Canada, si l'on utilise l'unité commune de mesure qu'est l'équivalent de dioxyde de carbone, le pays a émis, en 1990, 567 mégatonnes de gaz à effet de serre. (Une mégatonne d'émissions de dioxyde de carbone équivaut à la quantité de ce gaz qu'émettent annuellement environ 200 000 automobiles.) En 1995, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, on a indiqué que les émissions totales étaient d'environ neuf pour cent supérieures à ce qu'elles étaient cinq ans plus tôt. La pièce 3.1 illustre cette tendance à la hausse.

Pièce 3.1

Tendance des émissions de gaz à effet de serre au Canada depuis 1990



1 Le niveau de stabilisation est, en équivalent de dioxyde de carbone, de 567 mégatonnes de gaz à effet de serre émis.

Sources : Tendances des émissions de gaz à effet de serre au Canada : 1990-1995 *et* Perspectives énergétiques du Canada, 1996-2020

3.56 Le gouvernement fédéral attribue en grande partie l'augmentation soutenue des émissions à la croissance démographique, à la consommation accrue d'énergie et à une

augmentation de l'activité économique, en particulier la production et l'exportation de pétrole et de gaz naturel. Les efforts d'atténuation, y compris l'amélioration de l'efficacité énergétique, ont aidé à réduire le taux d'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, mais n'ont pas réussi à l'endiguer.

3.57 Aux termes de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* , toutes les parties nommées à l'annexe I doivent présenter un rapport annuel sur leur inventaire des émissions anthropiques de gaz à effet de serre. En utilisant les plus récents rapports disponibles, nous avons comparé les progrès accomplis par le Canada entre 1990 et 1995 et ceux de sept autres pays industrialisés.

3.58 Les émissions ont augmenté plus lentement au Canada qu'aux Pays-Bas, mais plus rapidement que dans les six autres pays : l'Allemagne, l'Australie, les États-Unis, le Japon, la Norvège et le Royaume-Uni. En Allemagne et au Royaume-Uni, les émissions ont en fait chuté pendant cette période. Cette performance semble, du moins en partie, être le fait de circonstances exceptionnelles, uniques, dont ils ont pu tirer profit et dont ils ont renforcé l'effet dans leurs programmes d'action nationaux et dans leur position lors des négociations internationales sur les changements climatiques. En Allemagne, cette circonstance unique est la restructuration industrielle de l'Allemagne de l'Est. Au Royaume-Uni, la performance s'explique par le remplacement du charbon par le gaz naturel en raison de la libéralisation des marchés de l'énergie.

L'administration fédérale prévoit d'ici l'an 2000 un écart important par rapport aux niveaux de 1990

3.59 Lorsque le Programme d'action national concernant les changements climatiques (PANCC) a été approuvé en 1995, il renfermait une projection selon laquelle les émissions de gaz à effet de serre au Canada pourraient, en l'an 2000, dépasser de 13 p. 100 les niveaux de 1990. Ressources naturelles Canada (RNCan) met périodiquement cette projection à jour dans son rapport *Perspectives énergétiques.* La différence entre le niveau projeté ou réel des émissions de gaz à effet de serre et celui de 1990 s'appelle « l'écart ».

3.60 Dans son rapport d'avril 1997 intitulé *Perspectives énergétiques du Canada : 1996-2020,* RNCan prévoit que l'écart serait ramené, d'ici l'an 2000, à huit pour cent au-dessus des niveaux de 1990. Le Ministère indique cependant que l'écart pourrait se situer entre cinq et onze pour cent (pièce 3.1) . Dans le *Deuxième rapport national du Canada sur les changements climatiques - Mesures prises en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (mai 1997), on indique que les progrès accomplis en vue de la réduction de l'écart découlent des stratégies d'intervention du PANCC et d'autres prévisions hypothétiques. Le document signale aussi que, comme le Canada, la plupart des autres pays développés prévoient qu'ils ne réussiront pas à stabiliser d'ici l'an 2000 leurs émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990.

3.61 Depuis la publication de la projection d'avril 1997, un fait s'est produit qui pourrait avoir une incidence supplémentaire importante sur la capacité du Canada à atteindre son objectif de stabilisation. En août 1997, Ontario Hydro a annoncé qu'elle remplacerait

temporairement une partie de sa production d'énergie nucléaire par la production d'énergie à partir de combustibles fossiles. Si ce projet se réalise, la quantité de gaz à effet de serre émis par Ontario Hydro augmentera par rapport aux projections présentées dans les *Perspectives énergétiques du Canada : 1996-2020* . Compte tenu de ce scénario, RNCan estime que les émissions de gaz à effet de serre, au pays, pourraient augmenter, d'ici l'an 2000, d'environ onze pour cent par rapport aux niveaux de 1990. Cependant, Ontario Hydro nous a informés qu'elle s'est engagée à stabiliser ses émissions nettes de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990 d'ici l'an 2000 et qu'elle prévoit honorer son engagement, même pendant la période où elle réduira sa production d'énergie nucléaire.

Objet de la vérification

3.62 Pour résoudre le problème mondial de l'évolution du climat, il faut des initiatives et des ententes d'envergure internationale comme la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* . Le Canada a reconnu l'importance de la prise de mesures, au pays, pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre et ce, à titre de contribution aux efforts internationaux.

3.63 La présente vérification a été centrée sur la politique intérieure actuelle, soit l'engagement de stabiliser, d'ici l'an 2000, les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990, et sur le rôle du gouvernement fédéral dans la réalisation du Programme d'action national concernant les changements climatiques du Canada. Le PANCC expose les orientations stratégiques devant permettre d'atteindre l'objectif canadien de stabilisation et propose des voies pour effectuer d'autres réductions après l'an 2000. Notre vérification a mis l'accent sur les initiatives d'atténuation adoptées en vue de la réalisation de cet objectif.

3.64 La présente vérification avait pour objectif global d'évaluer la pertinence de la gestion, par le gouvernement fédéral, des mesures devant mener au respect de son engagement au chapitre des changements climatiques, en conformité avec la politique intérieure établie. Pour ce faire, nous avons examiné ce que nous considérons être les éléments clés de la gestion du respect des engagements susmentionnés. La pièce incluse dans le **Résumé** présenté en début de chapitre constitue une liste de contrôle de ces éléments clés et présente notre évaluation des progrès accomplis. Dans la section Observations et recommandations , nous faisons part de nos constatations détaillées dans le même ordre que celui de la liste de contrôle.

3.65 Nous voulions trouver quelques-unes des raisons qui motivent la prédiction du gouvernement fédéral selon laquelle le Canada n'a pas de chance raisonnable d'atteindre son objectif de stabilisation. Nous avions, de ce fait, l'intention de cerner, si possible, les leçons à tirer pour la gestion d'initiatives visant l'atteinte de cibles futures.

3.66 Nous avons examiné le rôle du gouvernement fédéral dans la traduction de l'orientation stratégique du PANCC en mesures explicites et concrètes devant permettre au Canada de réaliser son objectif de stabilisation. Nous nous sommes aussi penchés sur l'information connexe qui est transmise au Parlement. Compte tenu de la portée nationale et fédérale du sujet à l'étude, notre examen a porté surtout sur les ministères fédéraux de

l'environnement et de l'énergie, soit Environnement Canada et Ressources naturelles Canada (RNCan), bien que nous soyons conscients que certains aspects des changements climatiques intéressent l'ensemble des ministères, organismes et autres entités de l'État et qu'ils ont, de fait, une nature sectorielle.

3.67 Dans notre vérification, nous avons tenu compte des trois thèmes clés que le premier rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable décrit comme étant des points faibles de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions environnementales et des questions de développement durable. Voici ces thèmes :

- l'écart entre les objectifs et la réalité, c'est-à-dire l'écart entre les objectifs énoncés et les résultats obtenus;
- le manque de coordination et d'intégration entre les entités fédérales et entre les diverses administrations compétentes;
- les lacunes de l'examen du rendement et de l'information communiquée au Parlement.

3.68 On trouvera d'autres renseignements sur l'objectif, l'étendue et la méthodologie de la vérification à la fin du présent chapitre, à la section À propos de la vérification .

Observations et recommandations

Une stratégie globale a été établie

3.69 Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Canada est conscient des risques potentiels liés aux changements climatiques et a établi un objectif national, ainsi qu'une orientation stratégique permettant de réaliser celui-ci, par l'entremise du Programme d'action national concernant les changements climatiques (PANCC).

Éléments clés :

1 Reconnaissance des risques liés aux changements climatiques - ***Fait***

2 Établissement de l'objectif national ayant trait aux changements climatiques - ***Fait***

3 Détermination de l'orientation stratégique pour l'atteinte de l'objectif - ***Fait***

La structure de gestion comporte des lacunes sur le plan de la reddition de comptes

3.70 Selon le gouvernement fédéral, trouver le moyen de parer aux changements climatiques est une responsabilité que se partagent les divers paliers de gouvernement, les industries, les organisations non gouvernementales et les particuliers. Au niveau fédéral, la responsabilité est répartie entre des ministères, des organismes et d'autres entités. Nous nous attendions à ce que l'on s'impose, dans les domaines de compétence partagée, de comprendre les rôles et les responsabilités de chacun et de s'entendre à ce sujet, de

coordonner les efforts et de disposer d'une structure de reddition de comptes qui soit claire et qui décrive la répartition des pouvoirs et des responsabilités en ce qui a trait aux interventions et aux résultats.

3.71 Depuis longtemps, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont conscients de l'importance de s'entendre sur les mécanismes de reddition de comptes à utiliser lorsqu'ils travaillent collectivement à résoudre des questions environnementales. Par exemple, la *Stratégie pour une action nationale concernant le réchauffement de la planète* , qui a été rendue publique en novembre 1990, propose la mise au point conjointe, par les gouvernements et tous les autres secteurs de l'économie, d'un cadre stratégique d'intervention pour lutter contre la réchauffement de la planète, un aspect du changement climatique. Elle stipule aussi que les principes et les éléments de la stratégie nationale d'action devraient être codifiés dans des ententes fédérales-provinciales.

3.72 Le PANCC énumère certains principes devant faciliter le choix des mesures à appliquer au chapitre des changements climatiques. Pour ce qui est du principe de transparence et de responsabilité, on peut y lire : « Il importe que soient clairement établies les responsabilités relatives à la prise de mesures, à leur choix ainsi qu'à leur incidence éventuelle et à leur succès. »

La répartition des responsabilités et des rôles entre les divers paliers de gouvernement n'est pas claire

3.73 Le gouvernement fédéral soutient que tous les paliers de gouvernement doivent travailler de concert pour trouver solution aux changements climatiques, notamment en recourant à des accords de collaboration en vertu desquels les participants acceptent d'œuvrer ensemble à l'atteinte d'un objectif précis. Vu l'importance cruciale de prévoir des mécanismes clairs de reddition de comptes dans le cas des programmes mettant à contribution plusieurs paliers de gouvernement, nous nous attendions à trouver des documents précisant les rôles et les responsabilités de tous les paliers de gouvernement collaborant à la réalisation de l'objectif canadien de stabilisation.

3.74 Nous avons constaté que le PANCC précise certes l'orientation stratégique de l'intervention du Canada portant sur les changements climatiques, mais qu'il ne définit pas les rôles et les responsabilités incombant aux divers intervenants, gouvernements ou autres. Des fonctionnaires fédéraux nous ont informés que, à titre de document consensuel national, le PANCC sert de guide à la mise en œuvre des mesures choisies par les divers paliers de gouvernement en fonction des pouvoirs qui leurs sont propres et des ressources dont ils disposent. Ces fonctionnaires nous ont également indiqué que les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement sont collectivement responsables de l'atteinte de l'objectif de stabilisation par l'entremise du cadre de coordination fédéral-provincial-territorial et du mécanisme national de coordination qui lui est connexe (voir l' annexe B).

3.75 Nous sommes conscients de l'existence de diverses ententes fédérales-provinciales visant à promouvoir la coopération pour certaines démarches volontaires et certains travaux de recherche-développement effectués en appui à la riposte du Canada aux

changements climatiques. Toutefois, il n'existe pas d'ententes ni d'accords clairs et transparents qui lient le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, et qui définissent avec précision les responsabilités et les rôles confiés à chacun pour l'atteinte de l'objectif de stabilisation.

3.76 Nous avons remarqué que les municipalités, même si elles disposent de quelques leviers importants d'intervention, relèvent des gouvernements provinciaux et ne sont donc pas, dans le cadre du présent mécanisme national, des agents actifs de coordination, mais des agents d'intervention.

3.77 En résumé, bien que tous reconnaissent depuis longtemps l'importance de disposer de mécanismes de reddition de comptes pour traiter des questions environnementales, les responsabilités et les rôles à confier aux divers paliers de gouvernement, afin de parer aux changements climatiques, n'ont pas encore été précisés ni soumis à l'approbation des intéressés.

Élément clé :

4 Acceptation de la répartition des rôles et des responsabilités par tous les paliers de gouvernement - ***Progrès partiel***

Les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral n'ont pas été clarifiés

3.78 Dans le PANCC, le gouvernement fédéral a fait part de son engagement à jouer un rôle directeur de premier ordre pour garantir que le Canada demeure sur la bonne voie et respecte ses engagements relatifs aux changements climatiques. Il a aussi indiqué dans d'autres documents qu'il se chargera d'assurer ce rôle à l'échelon national. En plus de vouloir prêcher par l'exemple dans sa propre sphère d'activité, il a choisi d'assumer ce rôle directeur, principalement par la création de conditions propices aux interventions des autres, puis de participer à la coordination des interventions lorsque les circonstances s'y prêtent.

3.79 Deux ministères fédéraux assument la codirection des activités, mais la nature de leur leadership est imprécise. Dans le cadre de leurs mandats respectifs, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada (RNCan) réalisent nombre d'activités à l'appui des efforts du Canada visant à contrer l'incidence des changements climatiques au pays et à l'étranger. Ces ministères, entre autres, aident à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à l'amélioration de la compréhension scientifique du problème et à l'adaptation aux changements climatiques possibles (voir les annexes C et D). Plusieurs de ces activités montrent la voie à suivre au plan national.

3.80 Les deux ministères susmentionnés ont publiquement déclaré qu'ils assument présentement le leadership des activités liées à la question des changements climatiques sur le plan intérieur. En outre, des fonctionnaires de ces ministères nous ont indiqué que

ces derniers étaient conjointement responsables de la conduite des interventions du gouvernement fédéral en vue de la réalisation du PANCC. Parmi ces interventions, mentionnons la mise sur pied de mécanismes fédéraux, provinciaux et territoriaux conjoints, ainsi que l'incitation à la participation des nombreux intéressés et de l'ensemble de la population canadienne. Cependant, les deux ministères disposent de pouvoirs et de moyens limités lorsqu'il s'agit de s'assurer que participent aux activités d'autres entités fédérales, d'autres paliers de gouvernement, ainsi que l'industrie, les organisations non gouvernementales ou les particuliers.

3.81 En général, Environnement Canada est le principal responsable de l'élaboration de la politique environnementale globale sur les changements climatiques, y compris au chapitre de la climatologie et de l'éducation du public. Pour sa part, RNCan participe davantage à l'élaboration et à la coordination de la stratégie d'intervention au pays, notamment sur le plan des relations avec les secteurs industriels. De surcroît, les deux ministères ont la responsabilité commune d'élaborer de nouveaux choix stratégiques et de nouvelles mesures pour contrer les changements climatiques, et de diriger les efforts du gouvernement fédéral visant la réduction de ses propres émissions de gaz à effet de serre. Par conséquent, à notre avis, il incombe à ces deux ministères fédéraux d'être les maîtres d'œuvrer ou les codirecteurs des activités du Canada au chapitre des changements climatiques.

3.82 Toutefois, lors de l'examen des documents présentés au Parlement par Environnement Canada et RNCan, nous avons constaté leur silence sur la nature exacte de leur rôle de codirection et sur la nature exacte de leurs responsabilités à l'égard de la réalisation du PANCC. Par exemple, les rapports sur les plans et les priorités (anciennement la Partie III du Budget des dépenses), les rapports sur le rendement et les stratégies sur le développement durable présentés par les deux ministères décrivent les rôles et les responsabilités de ceux-ci au chapitre des changements climatiques, mais uniquement en ce qui concerne leur propre mandat ministériel.

3.83 Les rôles et les responsabilités des autres intervenants fédéraux ne sont pas précisés. Nous nous attendrions à ce que le gouvernement fédéral attribue des rôles et des responsabilités aux divers intervenants fédéraux et qu'il puisse indiquer au Parlement qui doit rendre compte des interventions fédérales à l'appui de la réalisation du PANCC. Afin de savoir quels sont ces rôles et ces responsabilités, nous avons examiné les mécanismes et ententes de coordination interministérielle relatifs aux changements climatiques.

3.84 Outre Environnement Canada et RNCan, nombre d'autres ministères et organismes fédéraux ont, dans le cadre de leur mandat respectif, à exercer des rôles et des activités en appui aux efforts que le Canada fait pour parer aux changements climatiques. Parmi eux, se trouvent le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), Agriculture et Agroalimentaire Canada, le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances, Industrie Canada, le ministère des Pêches et des Océans, Santé Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor, Transports Canada ainsi que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Par ailleurs, toutes les entités fédérales sont chargées de contribuer à la réalisation du

PANCC en réduisant les émissions de gaz à effet de serre produites dans le cadre de leurs propres activités. L'intervention fédérale et nationale destinée à parer aux changements climatiques nécessite donc une coordination à l'échelon fédéral.

3.85 En janvier 1995, les quatre ministères fédéraux du secteur des ressources, soit ceux de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, de l'Environnement, des Pêches et des Océans et des Ressources naturelles, ont signé un protocole d'entente d'une durée de trois ans. Ce document vise à aider les ministères à accroître la coordination entre eux, à collaborer à des projets conjoints et à mettre en œuvrer un cadre de développement durable, fondé sur les sciences et la technologie, dans les secteurs des ressources naturelles. Les changements climatiques sont considérés comme une priorité sur le plan de la collaboration et de la recherche. Le protocole d'entente demande que l'on trouve les meilleurs moyens auxquels pourraient recourir les quatre ministères, individuellement et collectivement, pour résoudre les incertitudes scientifiques et renseigner les Canadiens sur l'importance des changements climatiques. Le volet « changements climatiques et variabilité » de ce document traite de climatologie et, de plus en plus, des répercussions de ces changements et des questions connexes d'adaptation. Ces deux derniers aspects ont été ajoutés, à l'automne de 1997, au mandat prévu au protocole d'entente. Au moment de notre vérification, on était en train de négocier la prolongation du protocole d'entente.

3.86 Par ailleurs, le Programme de recherche et de développement énergétiques (PRDE) permet d'aider 12 ministères à coordonner leurs initiatives en la matière, notamment dans les domaines de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables et des techniques de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Depuis avril 1996, le PRDE appuie davantage les efforts déployés pour faire face aux changements climatiques.

3.87 Un comité principal interministériel de sous-ministres adjoints a été mis sur pied en juin 1997 pour agir à titre de maître d'œuvrer de la coordination fédérale en matière de changements climatiques. Il s'est formé au moment où le gouvernement fédéral s'apprêtait à participer à la conférence de Kyoto. Ce comité doit gérer la mise en œuvrer du *Protocole de Kyoto* . Actuellement, il réunit des représentants de dix ministères et organismes, soit Affaires étrangères et Commerce international Canada, l'ACDI, Agriculture et Agroalimentaire Canada, le Bureau du Conseil privé, Environnement Canada, le ministère des Finances, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Transports Canada. Coprésidé par Environnement Canada et RNCan, ce comité principal sert à l'établissement d'un consensus à l'échelon fédéral sur les grandes questions et stratégies concernant les changements climatiques. Il sert aussi à coordonner la gestion des activités fédérales. Cependant, il n'existe aucun mandat écrit.

3.88 En résumé, nous n'avons pu trouver de documents qui décrivent de manière précise la nature du rôle directeur du gouvernement fédéral pour ce qui est de la question des changements climatiques. Ni les textes précisant les mécanismes de coordination interministérielle ni ceux des ententes entre ministères n'ont permis de clarifier les rôles et les responsabilités, au niveau fédéral, relativement à la réalisation du PANCC, ni de clarifier les exigences concernant la présentation de rapports au Parlement sur les

activités axées sur les changements climatiques. Les fonctionnaires fédéraux n'ont pu trouver d'autres documents pertinents à nous fournir. À notre avis, le gouvernement fédéral n'a pas réussi à concevoir un moyen acceptable de rendre compte de son leadership au chapitre du problème des changements climatiques et de la participation fédérale à la réalisation du PANCC.

Éléments clés :

5 Définition claire du rôle directeur du gouvernement fédéral - ***Aucun progrès***

6 Précision des rôles et des responsabilités de tous les intervenants fédéraux au chapitre des changements climatiques - ***Progrès partiel***

Il faut améliorer la reddition de comptes

3.89 Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont entendus pour faire du PANCC la réponse du Canada aux demandes de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* . Ils ont également accepté d'utiliser le cadre national actuel pour coordonner leurs initiatives de « partenariat » relativement à la question de l'évolution du climat. Aux termes du PANCC, la responsabilité à l'égard des mesures et des résultats est répartie entre plusieurs intervenants. Afin qu'un partenariat ou qu'une entente de collaboration réussisse, il doit y avoir une volonté d'accepter, dès le début, des responsabilités et des rôles précis, afin d'éviter les malentendus et d'établir une structure permettant de rendre compte des mesures prises et des résultats obtenus.

3.90 Parce que les responsabilités et les rôles précis des divers intervenants du PANCC n'ont pas été établis, nous n'avons pu déterminer les contributions individuelles à l'atteinte de l'objectif canadien de stabilisation, ni la vraie nature des rapports entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires. Selon nous, aucun partenariat véritable n'a été mis sur pied par les divers paliers de gouvernement en vue de la réalisation de l'objectif précité.

3.91 Nous croyons qu'un mécanisme de reddition de comptes non défini et diffus mine l'autorité et la responsabilité des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et de leurs fonctionnaires. De plus, il rend difficile pour quiconque l'évaluation de leur performance respective. Cela signifie également que l'on ne sait trop à qui incombe la responsabilité de rendre compte des progrès accomplis par le Canada en vue de l'atteinte de son objectif de stabilisation. Néanmoins, à notre avis, le gouvernement fédéral demeure comptable au Parlement de la mise sur pied d'une structure de gestion efficace afin de parer aux changements climatiques.

Élément clé :

*7 Précision de l'apport (attendu des diverses parties) en vue de l'atteinte de l'objectif global - **Aucun progrès***

3.92 Pour ce qui est du respect de l'engagement du Canada au chapitre des changements climatiques, le gouvernement fédéral devrait clarifier ses rôles et ses responsabilités, y compris son rôle de maître d'œuvrer ainsi que les rôles et les responsabilités des divers intervenants fédéraux.

3.93 Le gouvernement fédéral, en collaboration avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants principaux, devrait engager une action concertée visant la mise au point d'une structure de gestion efficace pour parer aux changements climatiques.

3.94 Le gouvernement fédéral devrait diriger les démarches visant à obtenir la collaboration des provinces et des territoires en vue de l'établissement d'un partenariat qui soit assorti d'ententes écrites précisant les rôles, les responsabilités et les contributions nécessaires au respect, par le Canada, de ses engagements relatifs aux changements climatiques.

Nécessité d'un programme de sensibilisation et d'éducation du public

3.95 Étant donné l'importance qu'accorde le gouvernement fédéral à la participation de tous les Canadiens pour contrer les effets des changements climatiques, nous nous attendrions que, à titre de chef de file au pays, il coordonne l'élaboration d'un programme national de sensibilisation et d'éducation du public à ce sujet.

On reconnaît depuis longtemps le besoin de sensibiliser et d'éduquer le public

3.96 Depuis plus de sept ans, le gouvernement fédéral est conscient du besoin d'une campagne nationale de sensibilisation et d'éducation du public sur la question des changements climatiques (voir la pièce 3.2).

Pièce 3.2

Extraits de documents gouvernementaux concernant l'éducation du public et sa sensibilisation aux changements climatiques

Source	Extrait
Novembre 1990 — Stratégie pour une action nationale concernant le réchauffement de la planète	• On propose que les gouvernements lancent des programmes d'éducation et d'information afin d'aider les Canadiens à comprendre le phénomène du réchauffement de la planète, leur contribution au problème et les moyens d'y remédier.
Décembre 1990 — Le Plan vert du Canada	Limiter les émissions de gaz à effet de serre : l'information et les défis à relever : • À compter de 1991, le gouvernement du Canada mènera une importante campagne d'information publique dans le but de souligner l'importance de l'action individuelle et de permettre aux Canadiens de prendre des décisions plus éclairées.
1992 — *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (signée et ratifiée par le Canada)	Éducation, formation et sensibilisation du public : • La disposition 6a) stipule notamment que les parties à la Convention doivent promouvoir et stimuler, à l'échelle nationale, l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes d'éducation et de sensibilisation du public à l'égard des changements climatiques et de leurs effets.
Février 1995 — Programme d'action national concernant les changements climatiques du Canada	Programme national de communications : • Une campagne d'éducation des Canadiens au sujet des changements climatiques, qui sera axée sur l'intervention et qui sera menée parallèlement à des initiatives portant sur d'autres préoccupations liées à l'environnement atmosphérique.
Décembre 1996 — Communiqué publié par le gouvernement du Canada à la suite d'une réunion conjointe des ministres	Initiatives nationales de sensibilisation aux changements climatiques : • Environnement Canada formera des alliances avec un grand nombre d'éducateurs, de gouvernements de tous les niveaux, d'entreprises, de groupes environnementaux et d'autres personnes afin de sensibiliser les Canadiens aux changements climatiques.
Avril 1997 — Stratégie de développement durable d'Environnement Canada	• Le Ministère prévoit, notamment, entreprendre un programme national d'éducation et de sensibilisation.

Un programme de sensibilisation et d'éducation du public est nécessaire pour de nombreuses raisons

3.97 Comme le signale le Plan vert de 1990, un public averti est un élément jugé crucial si l'on veut trouver solution aux changements climatiques. Les activités des Canadiens ont contribué au problème, lequel, par contre, ne saurait être résolu sans leur participation. En 1995, le PANCC a fait état de la nécessité d'un programme national de communications, parce qu'il est essentiel de forger l'opinion publique si l'on veut que les Canadiens adoptent des mesures à leur niveau et qu'ils collaborent avec le gouvernement à ce sujet.

3.98 Le *Deuxième rapport national du Canada sur les changements climatiques,* publié en 1997, signale que les sondages font régulièrement état du manque de sensibilisation des particuliers aux mesures qu'ils peuvent prendre pour aider à réduire la quantité de gaz à effet de serre produite par le Canada. Par ailleurs, nous avons constaté, lors d'entrevues avec un groupe fort divers d'intervenants, que la presque totalité d'entre eux reconnaissent la nécessité de mieux sensibiliser et éduquer le public.

3.99 Nous pouvons affirmer, après avoir parcouru des documents publiés par le gouvernement et après avoir recueilli, en interview, les commentaires de certains intervenants, que plusieurs raisons justifient la mise sur pied d'un programme de sensibilisation et d'éducation du public. Parmi celles-ci, mentionnons les impératifs suivants :

- renseigner la population du pays sur les engagements internationaux et nationaux du Canada relatifs aux changements climatiques;
- expliquer le programme national mis en place par le Canada pour réagir à l'évolution du climat;
- recenser et comprendre des points de vue légitimes, mais différents, et les présenter d'une manière juste et équilibrée;
- préciser ce que la science dit et ne dit pas;
- aider à comprendre les répercussions et les coûts possibles de l'inaction;
- évaluer les coûts et les avantages de diverses mesures d'atténuation et d'adaptation, y compris leurs conséquences socioéconomiques;
- aider à tirer profit des possibilités offertes par les changements climatiques;
- comprendre les rapports entre diverses activités et les émissions de gaz à effet de serre;
- poser les jalons d'une consultation réussie des intervenants sur de nouvelles mesures à prendre;
- promouvoir l'acceptation, par le public, de mesures et de politiques nouvelles;
- envisager les mesures que peuvent prendre les particuliers à leur niveau;
- promouvoir les changements de comportement et de mode de vie.

Il n'y a pas eu d'attribution de rôles et de responsabilités dûment délimités

3.100 Le PANCC fait état du besoin d'un programme national de communications, mais il n'en précise pas les composantes. Nous avons constaté que la situation demeure inchangée. En outre, il n'a pas eu d'attribution de rôles et de responsabilités dûment délimités en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en œuvrer du programme, ce qui inclut l'administration et la coordination de ce dernier.

Certaines mesures ont été entreprises ou proposées

3.101 Dans le document traitant de l'examen fédéral-provincial-territorial du PANCC qui a été effectué en 1996 et dans le *Deuxième rapport national du Canada sur les changements climatiques,* de 1997, on signale que de nombreuses activités, au pays, permettent de transmettre des renseignements à la population ou sensibilisent celle-ci aux changements climatiques. Le second document énumère aussi un certain nombre d'initiatives connexes menées à tous les paliers de gouvernement ou entreprises par certaines organisations non gouvernementales.

3.102 Outre ces initiatives, nous avons pris note d'autres propositions de projets. En voici quelques exemples :

- au début de décembre 1997, le gouvernement fédéral a annoncé le lancement, par Environnement Canada, d'une initiative qui s'inspirera de ses interventions

actuelles en matière d'information du public, d'écocivisme et d'action communautaire. Cette initiative vise à transmettre aux Canadiens des renseignements à jour et crédibles sur les changements climatiques. Par ailleurs, lors de cette annonce, on a signalé que les initiatives de RNCan concernant l'efficacité énergétique et l'énergie de remplacement constituent des moyens pratiques de réduire les émissions de gaz à effet de serre. À cette même occasion, l'on a annoncé qu'il y aurait élaboration de projets conjoints avec d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux intéressés, des éducateurs, des organisations non gouvernementales et le secteur privé. Toutefois, des fonctionnaires nous ont informés que ces initiatives ne sont pas officiellement liées à un programme national de communications;

- le Comité de coordination national sur les problèmes atmosphériques, élément du mécanisme de coordination national décrit à l' annexe B , s'est fixé comme priorité à long terme d'éduquer le public et de mieux sensibiliser celui-ci à la nécessité d'agir dans ce domaine. À la fin de 1993, il a mis sur pied un groupe de travail devant se pencher sur cette question. Cette équipe prévoit constituer un répertoire des initiatives et produits proposés actuellement par toutes les autorités compétentes pour l'éducation du public sur diverses questions atmosphériques, y compris celles des changements climatiques. Ces travaux devraient être terminés à la fin du mois de mars 1998;
- au début de 1998, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a institué le Forum national sur le changement climatique. Un groupe de 26 récipiendaires de l'Ordre du Canada et d'une décoration pour service méritoire entendra des exposés d'experts en la matière et d'intervenants intéressés à la question. Selon la TRNEE, l'un des résultats du Forum sera la publication d'une déclaration qui aidera les Canadiens en leur fournissant un énoncé objectif et impartial sur le défi que posent les changements climatiques.

Malgré les promesses faites, il n'y a pas eu lancement d'un programme national de sensibilisation et d'éducation du public

3.103 Il a été signalé, dans le cadre de l'examen de 1996 du PANCC, que les nombreux programmes d'information en place ne constituent pas un substitut adéquat à un programme national de communications. En outre, il y est confirmé qu'il n'y a pas eu lancement d'un tel programme. On ajoute que les programmes d'information actuels visent à appuyer des mesures particulières plutôt que de s'intéresser à la sensibilisation du public en général.

3.104 Le Deuxième rapport national du Canada, paru en 1997, fait état de plusieurs initiatives particulières à ce titre et signale qu'elles cadrent bien avec l'engagement du Canada d'élaborer un programme national de communications sur les changements climatiques. Toutefois, malgré les nombreuses interventions visant à informer et à éduquer le public, nous avons constaté que, jusqu'à présent, leur direction et leur coordination à l'échelon national sont inadéquates. Au cours des sept dernières années, le Canada a, selon nous, perdu l'occasion de mieux sensibiliser la population aux changements climatiques et de mieux l'éduquer à ce sujet. De plus, il n'a pas su profiter de l'opportunité qui lui était offerte de préparer le public à un débat national sur les choix

s'offrant aux gouvernements et d'obtenir des Canadiens qu'ils appuient les politiques destinées à relever les défis que pose l'évolution du climat.

Élément clé :

*8 Lancement, tel que promis, d'une initiative nationale de communications destinée à sensibiliser et à éduquer la population - **Aucun progrès***

3.105 En conformité avec l'engagement du Canada d'élaborer un programme national de sensibilisation et d'éducation du public concernant les changements climatiques, le gouvernement fédéral devrait assumer un rôle prépondérant dans sa conception, tout en recherchant la collaboration d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants principaux.

3.106 Ensuite, le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle clé dans la coordination de la réalisation d'un tel programme, conjointement avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants principaux si les circonstances l'exigent.

Une vaste gamme de mesures est requise

L'objectif canadien de stabilisation ne peut être atteint avec l'approche actuelle

3.107 Le gouvernement fédéral utilise un nombre restreint de mesures stratégiques. Le gouvernement fédéral dispose d'un grand éventail d'instruments stratégiques pour atteindre ses objectifs politiques : mesures volontaires, programmes d'information, recherche et développement, règlements, taxes et impôts, droits d'utilisation, subventions et mesures incitatives n'en sont que quelques exemples. Compte tenu de tout cela, les autorités fédérale, provinciales et territoriales ont conclu qu'une vaste gamme de mesures sera essentielle pour faire face aux changements climatiques.

3.108 Pour l'instant toutefois, le gouvernement fédéral n'utilise pas d'outils fiscaux - par exemple, une taxe sur les combustibles fossiles - comme moyens d'incitation à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Jusqu'à présent, il préfère utiliser un nombre restreint de mesures stratégiques et favorise les actions volontaires. Compte tenu des restrictions financières récentes, moins de ressources ont été allouées aux principaux programmes de subventions et de contributions. Ces dernières années, en outre, le gouvernement s'est montré réticent à recourir trop souvent aux règlements comme moyen d'intervention.

3.109 La recherche de nouveaux moyens d'atteindre l'objectif canadien de stabilisation repose en grande partie sur un effort consensuel de tous les paliers de gouvernement. Des mécanismes ont été instaurés entre le gouvernement fédéral et les autorités provinciales et territoriales (voir l' annexe B), de même qu'au sein du gouvernement fédéral, afin de coordonner les mesures prises au pays pour parer aux changements climatiques et afin de proposer de nouvelles stratégies pour respecter l'engagement actuel. Différents

mécanismes de consultation ont également été créés avec le temps dans le but de faire participer les municipalités et d'autres intervenants à la prise de décisions et à la recherche de solutions.

3.110 Le besoin d'élaborer de nouvelles options ne date pas d'hier. Comme en atteste la pièce 3.3 , le gouvernement fédéral sait depuis longtemps déjà qu'il faut trouver de nouvelles façons d'atteindre l'objectif de stabilisation.

Pièce 3.3

L'élaboration de nouvelles options et mesures n'est pas une préoccupation récente

Source	Résumé
Novembre 1990 — Stratégie pour une action nationale concernant le réchauffement de la planète	• On demande d'examiner les mesures de grande envergure qui permettraient de réduire les émissions de gaz à effet de serre, mais qui pourraient avoir une incidence sur le mode de vie des Canadiens ou des répercussions régionales et économiques importantes.
Décembre 1990 — Le Plan vert du Canada	• Le gouvernement fédéral annonce qu'il entamera, de concert avec ses partenaires, l'examen et l'élaboration de mesures additionnelles afin de transformer la façon dont les Canadiens consomment l'énergie.
17 novembre 1993 — Réunion conjointe des ministres (RCM)	• Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement annoncent qu'ils ont donné ordre à leurs fonctionnaires d'élaborer des solutions pour permettre au Canada de satisfaire à ses engagements actuels.
8 novembre 1994 — RCM	• Les ministres annoncent qu'ils ont convenu de s'adresser à leur gouvernement respectif pour circonscrire la gamme complète des options disponibles.
20 février 1995 — RCM	• Les ministres annoncent qu'ils ont convenu, afin de poursuivre les efforts faits pour réduire le retard observé quant à la réalisation de l'objectif de stabilisation fixé pour le pays, de procéder à la recherche d'options facilitant l'atteinte de cet objectif et qu'ils communiqueront en novembre 1995 leur évaluation de l'éventail complet des options.
20 novembre 1995 — RCM	• Les ministres annoncent qu'il est important de poursuivre l'évaluation de la gamme complète des instruments qui aideront le Canada à respecter ses engagements relatifs aux changements climatiques.
Novembre 1996 — Examen du Programme d'action national concernant les changements climatiques (PANCC)	• On conclut qu'il est possible de progresser davantage en élaborant et en mettant en oeuvre d'autres initiatives. • On signale que des possibilités rentables demeurent et que, de fait, le Canada n'applique pas pleinement les mesures préventives.
12 décembre 1996 — RCM	• Les ministres annoncent que les mesures prises à ce jour ne permettront pas d'atteindre l'objectif de stabilisation; on demande d'adopter de nouvelles initiatives sans plus tarder et d'appliquer d'autres mesures en plus de celles annoncées à ce moment-là.
12 novembre 1997 — RCM	• Les ministres annoncent qu'il faut intensifier et élargir les efforts déployés dans le cadre du PANCC, ainsi qu'envisager des approches novatrices et examiner les mesures adoptées dans tous les secteurs.

3.111 À l'occasion de leur réunion conjointe de 1993, et chaque année depuis, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement ont maintes fois enjoint leurs représentants officiels de proposer de nouvelles solutions et mesures pour atteindre l'objectif de stabilisation. En novembre 1997, ces ministres ont convenu que la stratégie d'intervention du Canada à l'égard des changements climatiques doit refléter une compréhension claire des conséquences associées à toute mesure proposée - ses coûts, ses avantages et son incidence sur l'environnement et l'économie.

3.112 Au Canada, on a recensé diverses options pour parer aux changements climatiques. Différents modèles économiques ont été utilisés pour préciser les effets du choix de l'une ou l'autre de ces options. Ces modèles ont permis de calculer les coûts probables associés à certaines options, les résultats obtenus variant selon le modèle retenu et l'option examinée. Mais bien qu'ils constituent une source importante d'information, ces modèles ne représentent qu'un des éléments déterminant le choix des options.

3.113 En résumé, mis à part le cadre fédéral-provincial-territorial de coordination et l'examen de différentes options, les intervenants n'ont pas réussi à s'entendre sur un train étendu de mesures nécessaires à la réalisation de l'objectif canadien de stabilisation. Le défi ne consiste pas à trouver aujourd'hui les mesures d'adaptation les plus appropriées aux changements climatiques du prochain siècle. Il s'agit plutôt de choisir un vaste éventail de mesures et une stratégie prudente, de commencer à s'orienter dans la bonne direction et, en cours de route, d'adapter la stratégie et les mesures à la lumière des données nouvelles. Le gouvernement fédéral reconnaît que les mesures stratégiques utilisées actuellement ne permettront pas à elles seules d'atteindre l'objectif canadien de stabilisation; autrement dit, l'approche retenue, qui mise en grande partie sur des mesures volontaires, ne permettra pas de trouver une solution satisfaisante au problème.

Éléments clés :

9 Élaboration d'une vaste gamme de mesures - ***Progrès partiel***

10 Accord des instances à l'égard des mesures menant à la réalisation de l'objectif - ***Aucun progrès***

Il faudrait effectuer des analyses des coûts et des avantages

3.114 Au chapitre des changements climatiques, la prise de décisions passe par la mise en équilibre des intérêts des producteurs et des consommateurs d'énergie ainsi que par l'évaluation des coûts et des avantages associés, respectivement, à l'action préventive et à la non-intervention. Le gouvernement fédéral a conclu que certaines interventions recèlent des possibilités pour le Canada, par exemple celle d'accroître sa compétitivité dans des secteurs comme les technologies écologiques.

3.115 Que le Canada et la communauté mondiale choisissent d'intervenir ou de ne pas intervenir en réponse aux changements climatiques, il est évident pour le gouvernement fédéral que tous les Canadiens devront payer la note. Le PANCC a établi qu'il fallait évaluer les coûts - c'est-à-dire les conséquences environnementales, économiques et sociales - d'une politique de non-intervention face aux changements climatiques. Toutefois, l'examen de 1996 du PANCC révèle que peu ou pas de travaux ont été entrepris au Canada pour évaluer les conséquences économiques de l'inaction.

3.116 À notre avis, les gouvernements ont besoin de plus de renseignements sur les coûts et les avantages comparatifs des volets agir, ou ne pas agir. Ils ont besoin de données qualitatives et, si cela est possible et rentable, de données quantitatives. Les régions, les secteurs et les particuliers ont besoin de cette information pour pouvoir choisir les solutions les plus appropriées et les plus économiques au problème du changement climatique. Mais bien qu'essentielle à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions, cette information ne peut être communiquée aux Canadiens faute d'avoir été recueillie et dûment vérifiée.

3.117 L'Étude pancanadienne (1997), préparée par Environnement Canada en collaboration avec des intervenants, constitue la première évaluation nationale des effets possibles des changements climatiques sur l'environnement et la situation socio-économique du Canada. Bien que l'on n'y évalue pas les coûts éventuels de l'inaction, les auteurs de l'étude signalent que bien d'autres questions doivent être réglées avant de penser à estimer les coûts.

Élément clé :

11 Analyse des coûts et des avantages d'agir ou de ne pas agir - ***Progrès partiel***

3.118 Le gouvernement fédéral, conjointement avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants principaux, devrait faire davantage pour mieux cerner et comprendre, d'une part, les coûts et les avantages d'une politique de non-intervention et, d'autre part, les possibilités offertes par la recherche de solutions aux situations créées par les changements climatiques, renseignements qu'il devrait communiquer aux Canadiens.

3.119 Le gouvernement fédéral, conjointement avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants principaux, devrait préciser davantage les coûts et les avantages environnementaux, économiques et sociaux des mesures qui peuvent être prises pour parer aux changements climatiques ainsi que la répartition de ces coûts et de ces avantages entre les régions, les secteurs et les particuliers.

3.120 Le gouvernement fédéral devrait intensifier ses efforts en vue d'élaborer, en consultation avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants principaux, un train de mesures *fédérales* facilitant la réalisation des engagements du Canada à l'égard des changements climatiques.

3.121 Le gouvernement fédéral, conjointement avec les autres paliers de gouvernement et les autres intervenants principaux, devrait sciemment s'efforcer d'en arriver à une entente sur un train étendu de mesures *nationales* , axées sur la réalisation des engagements du Canada à l'égard des changements climatiques.

Contrôle de la mise en œuvrer du Programme d'action national concernant les changements climatiques

Un plan doit être élaboré aux fins de la réalisation de l'orientation stratégique du PANCC

3.122 En ce qui a trait au PANCC, nous nous attendions à trouver ce qui suit : un plan national de mise en oeuvrer permettant de traduire l'orientation stratégique du Programme en actions concrètes menant à la réalisation, pour le Canada, de son objectif de stabilisation; l'énoncé dans ce plan des principales interventions envisagées et l'indication des autorités responsables, des ressources allouées, des délais d'exécution et des résultats escomptés. Nous nous attendions également à ce que le gouvernement fédéral assume la direction de l'élaboration de ce plan de mise en oeuvrer.

3.123 Comme nous l'avons déjà mentionné, le PANCC n'indique pas comment son orientation stratégique sera réalisée. Par ailleurs, ni les autorités gouvernementales, à tous les paliers, ni même les entités fédérales, ne sont encore parvenues à une entente sur la façon d'élaborer le plan de mise en oeuvrer ou sur la manière de contrôler les progrès réalisés.

3.124 Bien que tous les Canadiens puissent être appelés à contribuer à la mise en oeuvrer du PANCC, nous avons constaté que personne ne s'est vu confier la responsabilité globale de définir un plan réaliste que pourrait utiliser le Canada pour atteindre son objectif de stabilisation.

3.125 L'examen de 1996 du PANCC révèle que la responsabilité de la mise en oeuvrer, pour certaines mesures, n'a été confiée à aucun décideur et que certaines instances n'ont encore posé aucun geste. Les travaux effectués dans le cadre de cet examen ont également révélé que les mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre appliquées actuellement ne sont pas toutes recensées dans le PANCC.

3.126 D'après notre examen du PANCC, l'orientation stratégique des activités d'atténuation visant quatre secteurs particuliers (transport, industrie, résidentiel et commercial, agriculture et foresterie) indique que le « Canada » doit prendre certaines mesures. À notre avis, un plan identifiant le responsable de chacune des activités doit être élaboré.

3.127 Aucun document ne précise toutefois le plan à suivre pour respecter l'orientation stratégique du PANCC. En outre, comme le Programme ne donne pas de liste exhaustive des mesures à prendre, il est difficile de savoir qui travaille à d'autres activités et quels résultats ces dernières devraient produire.

Élément clé :

*12 Élaboration d'un plan national de mise en oeuvrer - **Aucun progrès***

Il n'existe pas, dans l'ensemble, au chapitre de la performance, des attentes claires et concrètes

3.128 Nous nous attendions à trouver, au chapitre de la performance, des attentes claires et concrètes pour chaque mesure devant assurer la réalisation du PANCC. Ces attentes doivent décrire les résultats visés ou prévus. La comparaison des résultats obtenus et des résultats visés ou prévus permet d'évaluer, puis de faire connaître à tous les intéressés, le degré de succès des interventions (la performance réelle).

3.129 L'examen de 1996 du PANCC révèle que les attentes, énoncées sous forme de résultats mesurables à atteindre, ont été établies pour quelques-unes seulement des interventions en cours. Beaucoup de travail reste à faire à ce chapitre, selon nous.

Élément clé :

13 Établissement d'attentes claires au chapitre de la performance pour chaque intervention - ***Progrès partiel***

Il n'existe pas de jalons et de cibles intermédiaires pour la réalisation du PANCC

3.130 Le PANCC n'énonce qu'un seul objectif : la stabilisation d'ici l'an 2000 des émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. Aucun jalon ni aucune cible intermédiaire n'ont été établis pour évaluer le déroulement du programme. Il est important de savoir, à intervalles réguliers, quels progrès ont été accomplis en regard des cibles intermédiaires afin de pouvoir rectifier le tir et d'adopter de nouvelles approches et mesures, au besoin. Autrement, sans ces jalons et cibles intermédiaires, on peut difficilement prendre des mesures correctives en temps opportun.

Élément clé :

14 Établissement de jalons et de cibles intermédiaires - ***Aucun progrès***

Quel que soit le nombre de mesures prises, seuls les résultats comptent

3.131 Il ressort de notre examen que, même en l'absence d'un plan détaillé de mise en oeuvrer, beaucoup de mesures sont prises pour parer aux changements climatiques, notamment celles prévues par le Programme Défi-climat (Mesures volontaires et Registre) (MVR). Le programme MVR, lancé au début de 1995 par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement, est, parmi les nouveaux programmes créés dans le cadre du PANCC, le programme le plus important. On voulait inciter les entreprises et les organisations canadiennes, de même que tous les

paliers de gouvernement, à élaborer des plans d'action volontaire pour limiter ou réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Les engagements, les plans et les progrès sont consignés dans un registre public. En octobre 1997, la gestion du programme a été confiée à une société autonome, sans but lucratif, dotée d'un conseil d'administration où sont représentés le secteur privé, deux ministères fédéraux (Environnement Canada et RNCan) et trois gouvernements provinciaux.

3.132 D'après le rapport d'examen (1996) du PANCC, les différentes instances gouvernementales se partagent au total quelque 475 interventions (précision des orientations et programmes ou mesures). Ce rapport souligne également le fait suivant : bien que les actions prises puissent ne pas permettre des réductions des émissions à court terme, elles peuvent être importantes pour d'autres raisons, notamment l'établissement d'un point de départ pour d'autres actions.

3.133 C'est en novembre 1995 qu'a été lancé le Programme d'action fédéral sur le changement climatique : Dégager de nouveaux horizons. On y énonce le programme et les mesures concrètes par lesquels le Canada entend s'acquitter de son engagement à long terme au chapitre des changements climatiques, engagement formulé dans le cadre du PANCC. Le gouvernement fédéral, notamment, y veut prêcher par l'exemple et mettre de l'ordre dans ses affaires. Le Programme d'action fédéral vise seulement les ministères et organismes fédéraux.

3.134 C'est à cette époque également que le gouvernement fédéral a soumis un plan (Réduction des émissions causées par les activités du secteur public fédéral) à l'équipe du Programme Défi-climat (Mesures volontaires et Registre). La contribution, prévue pour l'ensemble des opérations fédérales seulement et non pour chaque entité, consiste à dépasser l'objectif de stabilisation établi pour l'an 2000 et à réduire d'ici 2005 les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 p. 100 par rapport aux niveaux de 1990.

3.135 Dans son rapport périodique d'octobre 1997 au bureau du programme MVR, le gouvernement fédéral estimait avoir réussi, par ses diverses mesures, et compte tenu des effets de la compression des effectifs, à réduire ses émissions totales de gaz à effet de serre de près de huit pour cent durant la période de 1990 à 1996. On projetait également les avoir réduites, en l'an 2000, de 18 p. 100 comparativement aux niveaux de 1990, pourcentage devant être porté à 27 p. 100 en 2005. Il est certes important que le gouvernement fédéral donne l'exemple, mais ses activités ne produisent qu'un pour cent des émissions totales de gaz à effet de serre au Canada.

3.136 Le plan que le gouvernement fédéral a soumis au bureau du programme MVR précise que les sociétés d'État sont exclues et qu'elles ont la responsabilité de voir à ce que soient communiqués leurs plans d'action. Des représentants ministériels nous ont appris qu'au 1er janvier 1998, aucune société d'État n'était inscrite au Registre. Le gouvernement fédéral devant, pour tout le pays, prêcher par l'exemple, nous nous attendions à ce que les sociétés d'État participent au Programme Défi-climat. La présente vérification n'avait pas pour mandat de déterminer si les sociétés d'État ont déjà des plans d'action pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

3.137 À notre avis, même si nombre de mesures sont appliquées dans le cadre du PANCC, seuls comptent les résultats de ces interventions et la possibilité que ces résultats offrent d'atteindre l'objectif canadien de stabilisation.

Élément clé :

15 Application de mesures assurant la réalisation de l'objectif - ***Progrès partiel***

L'information sur la performance doit être améliorée

3.138 L'un de nos examens antérieurs s'attachait à l'information sur la performance (évaluation des réalisations en regard des attentes établies) de l'un des principaux volets du PANCC, soit les initiatives d'efficacité énergétique de RNCan. Le chapitre du Rapport du vérificateur général d'avril 1997 qui traite des 16 initiatives d'efficacité énergétique de RNCan non liées à la recherche et au développement révèle que l'information actuelle sur le rendement (sur la performance) de ces initiatives n'est pas suffisante pour nous permettre de juger de leur contribution à la réalisation de l'objectif canadien de stabilisation.

3.139 L'examen de 1996 du PANCC visait à évaluer les données sur la performance d'un autre volet important, le Programme Défi-climat (Mesures volontaires et Registre). Il en est ressorti que ce Programme avait été centré jusqu'alors sur l'accroissement du nombre de participants plutôt que sur les résultats escomptés ou atteints à l'aide des interventions précisées dans les plans présentés. Il est indiqué dans le rapport de cet examen que les résultats obtenus n'avaient été quantifiés, jusqu'à présent, que pour la moitié des plans d'intervention.

3.140 L'examen de 1996 révèle par ailleurs que la nature de l'information fournie pour chaque mesure prise dans le cadre du PANCC ne permet pas, dans la plupart des cas, d'en quantifier les retombées, mais les quelques données qualitatives disponibles semblent indiquer que des progrès sont réalisés. Le deuxième Rapport national du Canada (1997) donne un aperçu de quelques-unes des mesures prises par toutes les instances gouvernementales. Pour la plupart des interventions prévues aux plans, aucune information n'est fournie sur les résultats à obtenir d'ici l'an 2000, ou obtenus jusqu'ici. Toutefois, le rapport contient quelques données globales sur les prévisions et les réalisations sectorielles. À notre avis, s'il est économique et possible de le faire, il conviendrait de recueillir plus de données qualitatives et quantitatives afin d'aider les décideurs à déterminer si les interventions portent fruit et la mesure dans laquelle on peut s'attendre à ce qu'elles concourent à la réalisation de l'objectif canadien de stabilisation.

Élément clé :

16 Communication aux décideurs de données sur la performance axées sur les résultats - ***Progrès partiel***

Absence d'indicateurs généraux de performance qui fassent l'unanimité

3.141 Les indicateurs de rendement (ou de performance) permettent de surveiller l'évolution de la situation, d'évaluer les différences entre les secteurs d'intervention et de dégager les principaux facteurs qui expliquent les tendances observées au chapitre des émissions de gaz à effet de serre. Tel qu'il est mentionné dans le premier *Rapport national du Canada sur les changements climatiques* (1994), les indicateurs relatifs aux changements climatiques doivent également nous éclairer sur les facteurs environnementaux, socio-économiques et technologiques sous-jacents.

3.142 Dans le texte qui présente le PANCC, l'on souligne que le véritable indicateur de progrès est la réduction totale des émissions de gaz à effet de serre qu'aura permise le Programme, telle qu'elle sera indiquée par les chiffres de l'inventaire national des émissions. On y dit également que le Canada examinera d'autres indicateurs socio-économiques ou environnementaux pour s'assurer qu'il reste fidèle aux orientations stratégiques établies.

3.143 L'examen de 1996 du PANCC a été l'occasion de dégager, à l'aide des données disponibles, des indicateurs possibles des changements climatiques. Ces données précisaient notamment le nombre de ménages, la superficie commerciale, la production brute de l'industrie et les kilomètres-véhicules parcourus. D'autres indicateurs possibles des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie sont indiqués dans *Tendances des émissions de gaz à effet de serre au Canada* , un rapport d'Environnement Canada, et dans le rapport *Évolution de l'efficacité énergétique au Canada* de RNCan.

3.144 À notre avis, retrouver certains indicateurs de performance dans quelques documents épars ne nous permet pas d'affirmer qu'existe un consensus sur un ensemble normalisé d'indicateurs généraux de performance aux plans socio-économique et environnemental que pourrait utiliser le Canada pour évaluer les progrès qu'il a accomplis.

Élément clé :

17 Établissement d'indicateurs généraux de performance pour la mesure des progrès - ***Progrès partiel***

Le contrôle des réalisations du PANCC est peu axé sur les résultats

3.145 Il est important pour le gouvernement fédéral et le Parlement de pouvoir connaître les résultats obtenus à l'aide du PANCC. Aussi, aux fins de la mise en oeuvrer de

l'orientation stratégique du PANCC, nous nous attendions à trouver un système formel de contrôle axé sur les résultats pour enregistrer, évaluer et communiquer les progrès réalisés en regard des objectifs établis.

3.146 Même s'il est dit dans le PANCC que les plans d'action doivent être vérifiables, on n'y propose aucun mécanisme de mesure et de contrôle des résultats. Le Comité de coordination national sur les problèmes atmosphériques s'est vu confier la responsabilité d'effectuer tous les deux ans, un examen formel du PANCC dans le but d'informer les intervenants et les décideurs des progrès accomplis à l'égard de l'objectif canadien de stabilisation et de cerner d'autres possibilités d'intervention pour l'avenir. Le premier examen du PANCC a été effectué en 1996.

3.147 Quelques indicateurs d'avancement sont présentés dans les deux rapports mentionnés au paragraphe 3.143 et dans le programme MVR. Dans le rapport de l'Examen de 1996 du PANCC, il est souligné toutefois qu'il n'existe aucun mécanisme permettant, à intervalles réguliers et de manière uniforme, de rendre compte, une à une, de toutes les activités mises de l'avant dans le cadre du PANCC. Les travaux réalisés dans le cadre de l'examen montrent qu'un tel instrument est nécessaire pour mesurer les progrès et qu'il constituerait une base solide pour la prise de décisions éclairées et les évaluations futures.

3.148 L'examen conclut que même si les gouvernements misent sur les initiatives antérieures et déterminent de nouvelles possibilités d'intervention, rien n'indique qu'il existe une approche systématique permettant aux instances gouvernementales de se communiquer l'une à l'autre les avantages que présentent les diverses mesures prises. Il ressort en outre que l'efficacité globale du PANCC et l'utilité des efforts consacrés à son examen sont compromises par une coordination inadéquate. Bien que les auteurs de l'examen recommandaient d'améliorer le mécanisme de coordination du programme, nous n'avons trouvé aucune preuve que cela a été fait.

3.149 RNCan a entrepris un examen des rapports d'étape relatifs aux plans d'action soumis au bureau du MVR.

3.150 À notre avis, il revient au gouvernement fédéral, en tant que chef de file national, de montrer que des progrès sont réalisés grâce au PANCC, d'évaluer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, de promouvoir l'échange des leçons apprises, et d'encourager la prise en temps opportun des mesures correctives appropriées. L'actuel mécanisme de contrôle de la performance axé sur les activités ne le permet pas.

Élément clé :

18 Contrôle périodique de la performance axé sur les résultats - ***Progrès partiel***

3.151 En résumé, il semble n'exister aucun plan pour la mise en oeuvrer des orientations stratégiques présentées dans le PANCC et pour la réalisation de l'objectif canadien de stabilisation. Le système de contrôle, dans son état actuel, ne peut fournir l'assurance que seront prises des mesures concrètes axées sur les résultats, que seront évalués les résultats à intervalles réguliers ou que seront apportés les correctifs nécessaires. À notre avis, le Canada n'a pas réussi à respecter l'orientation stratégique précisée dans le PANCC.

3.152 Le gouvernement fédéral devrait diriger une intervention nationale concertée, conjointement avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants principaux, afin que soit élaboré un plan officiel de mise en oeuvrer qui serait axé sur les résultats, qui préciserait les attentes à l'égard de la performance, les cibles intermédiaires et le système de contrôle à utiliser, et qui viserait la réalisation des engagements du Canada au chapitre des changements climatiques.

L'information transmise au Parlement doit être améliorée

3.153 L'intérêt que le Parlement porte à la question des changements climatiques ne date pas d'hier (voir l' annexe E). Il est important que les résultats obtenus grâce au PANCC soient mesurés, examinés et communiqués au Parlement dans un rapport qui contiendra l'information dont ce dernier a besoin pour surveiller les mesures adoptées par le Canada pour faire face aux changements climatiques. Ce rapport devra également satisfaire aux conditions de transparence et de responsabilité. Nous nous attendions à ce que l'information transmise au Parlement soit, notamment, pertinente et complète.

3.154 Dans le Rapport de 1994 du vérificateur général, nous indiquions au chapitre portant sur l'information au Parlement que, pour tout groupe d'activités désigné par le gouvernement fédéral comme étant un groupe sectoriel d'activités, et dont les interventions sont menées par plusieurs ministères ou organismes, il faut confier à l'un des ministères la responsabilité première de soumettre au Parlement un rapport sommaire sur l'avancement des travaux en cours. Nous nous attendions à ce qu'un rapport de ce genre, faisant état des progrès réalisés par le Canada pour faire face aux changements climatiques et comprenant des références à d'autres sources d'information, soit soumis au Parlement.

3.155 Comme nous l'avons mentionné, en ce qui concerne la présentation au Parlement de rapports sur les activités sectorielles visant les changements climatiques, aucune entente écrite ne définit les rôles et responsabilités des intervenants fédéraux, notamment leur rôle prépondérant au chapitre du regroupement de l'information.

Le Parlement reçoit une information fragmentaire livrée par bribes

3.156 Divers ministères et organismes fédéraux ont soumis au Parlement un certain nombre de documents qui fournissent des renseignements sur les mesures nationales prises par le gouvernement fédéral en réponse aux changements climatiques. Comme Environnement Canada et RNCan sont, conjointement, les chefs de file fédéraux à ce chapitre, notre examen a porté principalement sur des documents préparés par eux, par exemple, les Rapports sur les plans et les priorités, les Rapports sur le rendement, la

Stratégie de développement durable, et le Rapport annuel de RNCan au Parlement sur l'administration et l'application de la *Loi sur l'efficacité énergétique* .

3.157 Ces rapports mentionnent, à plusieurs reprises, diverses initiatives menées par le gouvernement fédéral et liées à la question des changements climatiques, et ils fournissent des renseignements généraux sur celles-ci. Ces rapports contiennent aussi des renvois à d'autres documents qui traitent de la question, dont certains ont été déposés au Parlement.

3.158 Il ressort que le volume de l'information communiquée au Parlement sur la question des changements climatiques a certes augmenté ces dernières années, mais qu'elle est dispersée dans plusieurs documents différents. À notre avis, il est difficile pour le Parlement, à cause de cette information fragmentaire et livrée par bribes, d'exercer une surveillance efficace des activités sectorielles portant sur les changements climatiques.

3.159 De nombreux autres documents donnent une information générale sur les changements climatiques et des renseignements sur les initiatives connexes du Canada. Ces documents ne sont pas présentés au Parlement mais sont du domaine public. Plusieurs d'entre eux ont déjà été mentionnés dans le présent chapitre, mais les quatre principaux sont : le Programme d'action national concernant les changements climatiques (PANCC); l'Examen de 1996 du PANCC; et le Rapport national de 1994 et celui de 1997 du Canada sur les changements climatiques - Mesures en vertu de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* .

L'information sommaire sur les changements climatiques est incomplète

3.160 Les données sommaires communiquées au Parlement ne semblent pas complètes et pertinentes. Jusqu'à un certain point, le problème provient non pas d'un manque d'information générale sur les changements climatiques au niveau opérationnel, mais plutôt d'un manque d'information plus globale. L'information sommaire devrait pouvoir renseigner le Parlement, par exemple, sur les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral, notamment sur son rôle de chef de file national, sa responsabilité au titre de la mise en oeuvrer du PANCC, les résultats obtenus et, dans la mesure du possible, les ressources humaines et financières utilisées pour trouver solution aux changements climatiques. Toutefois, en partie à cause des lacunes déjà signalées (description peu précise des rôles et responsabilités, plan de mise en oeuvrer inexistant, et un système inadéquat de contrôle axé sur les résultats), cette information n'a pas été produite.

3.161 À notre avis, cette non-communication de rapports sommaires consolidés au Parlement pourrait limiter sa capacité de surveiller efficacement les mesures adoptées par le Canada pour parer aux changements climatiques.

Élément clé :

19 Dépôt de rapports sommaires au Parlement - ***Aucun progrès***

3.162 Le gouvernement fédéral devrait améliorer l'information qu'il communique au Parlement sur les activités sectorielles menées pour parer aux changements climatiques, notamment en confiant à un ministère le soin de présenter à intervalles réguliers un rapport sommaire consolidé sur ces activités.

Conclusion

Le gouvernement fédéral n'a pas appliqué des principes de saine gestion

3.163 Nous sommes conscients que la réalisation de l'objectif ultime de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* constitue un projet de longue haleine qui comportera plusieurs étapes. Le Programme d'action national concernant les changements climatiques s'inscrit comme la première étape du Canada. Nous reconnaissons également que cette question pose un défi de taille au gouvernement fédéral. Nous nous attendons néanmoins à ce qu'il applique des principes de saine gestion dans ses efforts pour relever ce défi.

3.164 Tout au long de notre chapitre, ainsi que dans la pièce insérée dans le **Résumé** présenté dans les premières pages, nous avons communiqué les résultats de notre évaluation de la pertinence de la gestion, par le gouvernement fédéral, des mesures devant mener au respect de son engagement au chapitre des changements climatiques, en conformité avec la politique intérieure établie. Nous avons constaté que le gouvernement, dans l'ensemble, n'a pas appliqué des principes de saine gestion. Il en résulte un écart entre les objectifs et la réalité, et le Canada n'arrivera pas, semble-t-il, à respecter l'engagement qu'il a pris il y a quelques années en ce qui a trait à la situation à l'intérieur de ses frontières. Cet écart reflète l'incapacité du Canada à traduire une orientation stratégique en une action efficace. Le rôle directeur du gouvernement fédéral au chapitre des changements climatiques n'a pas été clairement défini et ne semble pas très dominant.

3.165 Pour que le Canada respecte ses engagements au chapitre des changements climatiques, nous croyons que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle directeur de premier ordre, afin de favoriser une démarche qui soit fonction de l'orientation stratégique présentée dans le PANCC. Le gouvernement fédéral doit être l'architecte principal, au pays, de l'élaboration de mesures réalistes, étendues et rentables visant à parer aux changements climatiques. Cela, il doit le faire tout en évitant le plus possible de créer des retombées négatives, mais en cherchant, par contre, à maximiser tout ce qui pourrait avoir un effet positif sur l'économie canadienne et sur la capacité concurrentielle du Canada à l'étranger.

3.166 Nous avons souligné que les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement ont convenu, en novembre 1997, de collaborer à l'établissement d'un plan national de mise en oeuvrer après la Conférence de Kyoto de décembre 1997 sur les changements climatiques. Depuis, le gouvernement fédéral a accepté de diriger l'élaboration de ce plan.

3.167 Les recommandations formulées dans le présent chapitre s'appuient sur les résultats de notre examen des efforts déployés par le Canada pour atteindre son objectif de stabilisation. Ces recommandations valent également pour toute démarche visant à assurer le respect de tout nouvel engagement que pourrait prendre le Canada au chapitre des changements climatiques, et sont en quelque sorte des acquis pour l'avenir.

La gestion des questions horizontales doit être améliorée

3.168 Un nombre croissant de questions d'ordre public oblige à tenir compte des mandats confiés aux ministères et entités gouvernementales, et à prendre en compte les pouvoirs confiés à diverses instances politiques. Les pouvoirs, les ressources et les connaissances requises pour la mise en oeuvrer des programmes procédant de choix politiques exigent souvent de faire appel à un certain nombre de ministères et d'organismes fédéraux, à d'autres entités, ainsi qu'aux instances d'autres paliers de gouvernement. Ces questions sont dites « horizontales ». Du fait qu'elles sont complexes et interreliées, les questions horizontales, comme les changements climatiques, posent un défi particulier aux gouvernements. Toutefois, les changements climatiques ne sont pas seuls à poser ce genre de défi. Il existe nombre de domaines à l'égard desquels les gouvernements fédéral et provinciaux ont un droit de regard. Le gouvernement fédéral doit donc, dans de tels cas, assumer sa responsabilité collective et servir l'intérêt public général au moyen d'une collaboration entre ministères et instances gouvernementales différentes, et par la consultation des intervenants.

3.169 En 1995, un groupe de travail fédéral a présenté un rapport à la suite de son examen de 16 études de cas de coopération fédérale-provinciale pour l'élaboration de politiques. Il a constaté que le succès dépend de plusieurs facteurs : l'établissement d'un climat de confiance, qui nécessite ouverture d'esprit et prise en compte des intérêts de toutes les parties; le travail au sein des mécanismes de coopération existants, comme les comités permanents de fonctionnaires; et l'instauration d'un sentiment commun de la nécessité de collaborer.

3.170 À notre avis, le gouvernement fédéral doit élargir et mieux définir son rôle de chef de file et sa façon de gérer la question des changements climatiques. Il s'agit là d'une question horizontale exigeant l'intervention de diverses instances politiques et un partage des responsabilités.

3.171 Pour les questions aussi complexes que les changements climatiques, qui nécessitent la conciliation d'une gamme étendue d'intérêts politiques et économiques, il est clair qu'une coordination centrale efficace et soutenue sera essentielle. Il faut mettre en place des mécanismes assurant la participation de décideurs du plus haut niveau à la résolution des problèmes qui surgissent. De tels processus exigent forcément que les organismes centraux de coordination de l'État jouent constamment un rôle de premier ordre.

3.172 Notre bureau continuera dans ses travaux de dégager les facteurs et les principes qui favorisent une gestion responsable et de faire connaître les mécanismes permettant de rendre compte efficacement des responsabilités assumées dans le cadre des ententes

fédérales de collaboration pour les questions intéressant plus d'une instance politique et exigeant l'intervention de plusieurs ministères, intervention commandée en fonction des mandats qui leur ont été confiés.

À propos de la vérification

Objectif

Notre vérification avait comme objectif d'évaluer la pertinence de la gestion, par le gouvernement fédéral, des mesures devant mener au respect de son engagement au chapitre des changements climatiques, en conformité avec la politique intérieure établie, soit de stabiliser d'ici l'an 2000 ses émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990 (l'objectif canadien de stabilisation). Ce faisant, nous avons :

- vérifié si des mécanismes de reddition de comptes existent et si les rôles et les responsabilités de tous les participants au Programme d'action national concernant les changements climatiques (PANCC) ont été clairement définis, compris et acceptés;
- évalué la pertinence des efforts déployés par le gouvernement fédéral en vue de concrétiser l'orientation stratégique du PANCC et de contrôler la mise en œuvrer de ce programme;
- évalué le mécanisme permettant de renseigner le Parlement sur la question des changements climatiques;
- évalué la pertinence des activités menées par le gouvernement fédéral en vue d'élaborer un programme national d'éducation et de sensibilisation du public, tel que prescrit par le PANCC.

Étendue

La vérification portait sur l'engagement actuel du Canada, formulé dans sa politique intérieure, et sur la mise en œuvrer du PANCC, lequel énonce les orientations stratégiques retenues aux fins de l'objectif canadien de stabilisation. Puisque l'étendue de notre vérification se limitait aux aspects nationaux du sujet à l'étude et au rôle du gouvernement fédéral à ce titre, nos travaux ont surtout porté sur les ministères fédéraux de l'environnement et de l'énergie, soit Environnement Canada et Ressources naturelles Canada. Nous reconnaissons toutefois que certains aspects du problème des changements climatiques intéressent tous les ministères, organismes et autres entités du gouvernement fédéral et ont, de fait, une nature sectorielle.

Les données quantitatives fournies dans le présent chapitre ont été tirées des différentes sources gouvernementales indiquées dans le texte. Même si nous nous sommes assurés de la vraisemblance de ces données, une vérification en bonne et due forme n'en a pas été effectuée, sauf indication contraire.

Méthodologie

Dans le cadre de la planification de notre travail de vérification sur la question des changements climatiques, nous avons tenu un symposium afin d'aider le Bureau à comprendre les différents aspects de ce phénomène. Nous avons également interviewé plus de 70 intervenants, un peu partout au Canada, qui représentaient divers secteurs d'intérêt et qui ont formulé plusieurs points de vue différents sur la question. Nous avons pu ainsi connaître leur façon d'envisager la question des changements climatiques et le rôle qu'à leur avis le gouvernement fédéral devait assumer à ce chapitre.

Le travail que nous avons effectué sur ce sujet et d'autres travaux d'examen nous ont permis de dégager un certain nombre de questions, qui n'ont pu toutes être traitées dans cette première vérification. Nous prévoyons poursuivre notre travail sur la question des changements climatiques dans des domaines comme la vérification de la gestion de l'étude scientifique des changements climatiques et l'évaluation de la mesure dans laquelle il existe une certaine équité pour ce qui est de la mise à contribution du secteur des combustibles fossiles et de celui des autres sources d'énergie. La mise en œuvrer de la stratégie d'adaptation du Canada, le leadership fédéral en ce qui a trait à l'utilisation d'autres sources d'énergie et la mesure dans laquelle le gouvernement, au sein de ses propres entités, s'est efforcé de trouver des solutions, à l'interne, au problème des changements climatiques, sont d'autres sujets possibles de vérification.

Équipe de vérification

Directrice principale : Ellen Shillabeer
Directeur : Robert Pelland

Ian Campbell
Stephanie Taylor
Marie Williams

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec Mme Ellen Shillabeer ou M. Robert Pelland.

La biodiversité au Canada : le temps presse

Points saillants

4.1 Par diversité biologique, ou biodiversité, on entend la variabilité de la vie sur Terre. Elle comprend toutes les formes de vie et leurs systèmes biologiques connexes. La conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique constituent un enjeu fort complexe. Pour mieux comprendre et faire comprendre ce qu'est la conservation de la biodiversité, il faut conjuguer et intégrer les efforts au nom de l'ensemble des instances, des secteurs et des parties intéressées du Canada.

4.2 La compétence en environnement, par exemple en biodiversité, est partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Un dialogue au sein des conseils ministériels pertinents s'impose afin que les enjeux de la biodiversité soient pris en considération partout au Canada. On nous a dit que la biodiversité doit figurer de façon plus visible et plus fréquente aux ordres du jour des conseils ministériels des pêches, des forêts, de l'agriculture, de la faune et de la flore, des parcs et de l'environnement.

4.3 Le Canada a été le premier pays industrialisé à ratifier, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, la *Convention sur la diversité biologique* . La principale réponse du Canada à la Convention a consisté à élaborer la *Stratégie canadienne de la biodiversité* , première étape importante sur la voie de l'établissement, par les instances et par les secteurs, d'un cadre national de planification et de communication de l'information en matière de biodiversité.

4.4 Le Canada a tardé à mettre en œuvre la *Stratégie canadienne de la biodiversité* et il a manqué des échéances. La mise en œuvre fédérale de la Stratégie en est encore à ses débuts, car seulement deux des huit plans (ou « modules ») fédéraux de mise en œuvre de la biodiversité ont été achevés à ce jour.

4.5 Les modules achevés ne présentent ni échéanciers, ni ressources à affecter, ni résultats escomptés, ni indicateurs de la performance. Pour atteindre les objectifs nationaux et évaluer la performance du Canada dans le domaine de la diversité biologique en fonction de ses engagements internationaux, il faut un plan de mise en œuvre fédéral global qui tienne compte de ces éléments.

4.6 Le *Rapport national du Canada à la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique* , actuellement sous forme de version préliminaire, reconnaît les nombreux défis liés à la biodiversité et recense les activités qui sont menées au Canada. Le rapport néglige cependant de nombreux éléments, comme les cibles et les échéanciers nécessaires pour rendre la *Stratégie canadienne de la biodiversité* opérationnelle et la mettre en œuvre pleinement.

4.7 L'information qui sera communiquée aux niveaux international, fédéral et provincial devra faire le point en fonction de cibles mesurables prédéterminées. Ainsi, il sera possible d'axer cette information sur les résultats et de dresser un bilan rigoureux des réalisations à ce jour.

Introduction

4.8 La pluralité des animaux, des plantes et des microorganismes, depuis les formes les plus élémentaires jusqu'à celles qui sont les plus visibles comme les animaux sauvages ou les oiseaux, forme notre « environnement naturel » et contribue à notre bien-être économique, social et environnemental. Cette mosaïque vivante constitue la diversité biologique, ou biodiversité (voir la pièce 4.1).

Pièce 4.1

Notions clés de biodiversité

Diversité biologique ou biodiversité

Variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes.

Écosystème : le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de microorganismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle.

(**Source :** *Convention sur la diversité biologique* , juin 1992)

Valeur de la biodiversité

La biodiversité du Canada, y compris les avantages à tirer de l'utilisation des ressources biologiques, vaut 70 milliards de dollars par an à l'état naturel (avant valorisation par la transformation, les services, etc.); elle crée des millions d'emplois et assure les fonctions écologiques qui assurent la survie de la planète aux échelles locale et mondiale.

(**Source :** Ted Mosquin, Peter G. Whiting et Don McAllister, *Biodiversité du Canada* , 1995)

Grands enjeux dégagés lors des entrevues avec les intervenants

- Les Canadiens ne comprennent pas le mot « biodiversité ».
- La coordination entre les ministères, entre les gouvernements et avec les intervenants de l'extérieur fait défaut.
- Il manque de ressources pour le Bureau de la Convention sur la biodiversité, les ministères et le soutien scientifique.

- Il n'existe aucun plan de mise en oeuvre fédéral et global en matière de biodiversité.
- Le projet de loi sur la protection des espèces « en péril » au Canada, proposé en octobre 1996 mais mort au Feuilleton en 1997 lors de la clôture de la session parlementaire, soulève des inquiétudes.

Objectifs de la Convention sur la diversité biologique

- conservation de la diversité biologique
- utilisation durable des ressources biologiques
- partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques

(**Source :** *Convention sur la diversité biologique* , juin 1992)

4.9 La conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique sont essentielles à la survie de la planète. On reconnaît aujourd'hui qu'il s'agit là d'un enjeu international dont les scientifiques chiffrent les répercussions économiques dans les milliards de dollars (voir la pièce 4.1). Pour relever le double défi qui consiste à contrecarrer les effets négatifs sur la biodiversité qu'a engendrés le siècle qui s'achève et à utiliser les ressources biologiques de façon durable, aujourd'hui et dans l'avenir, il faut conjuguer et intégrer les efforts au nom de l'ensemble des instances, des secteurs et des parties intéressées du Canada.

4.10 Notre vérification avait pour objectif d'évaluer les progrès que le gouvernement fédéral a réalisés dans la mise en œuvre des exigences de la *Convention sur la diversité biologique* , ratifiée dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, (ci-après la Convention) et de la *Stratégie canadienne de la biodiversité* (ci-après la Stratégie). Nous avons commencé par mettre en regard la situation actuelle et les attentes que le gouvernement a exposées dans ses propres documents de planification.

4.11 Notre évaluation des progrès réalisés dans les domaines de la planification et de la communication des résultats obtenus a révélé que la mise en œuvre fédérale de la Stratégie en est encore à ses débuts. Conséquemment, nous avons décidé de réduire l'étendue de la vérification et de différer les autres travaux jusqu'à ce que la mise en œuvre de la Stratégie soit davantage avancée.

4.12 Les observations figurant dans le présent chapitre se fondent sur des informations recueillies lors de consultations avec plusieurs fonctionnaires et experts de différents secteurs, ainsi que sur un examen de documents pertinents. Les intervenants interrogés ont dégagé plusieurs enjeux clés (voir la pièce 4.1). Afin de bien saisir comment les ministères mettent en œuvre la Stratégie, nous avons examiné le plan d'action d'un ministère en particulier, Agriculture et Agroalimentaire Canada. Les résultats de cette recherche constituent l'étude de cas présentée à l' annexe . D'autres détails sur la vérification figurent à la fin du chapitre, dans la section intitulée À propos de la vérification .

Observations

L'engagement international du Canada

4.13 Face aux craintes suscitées par la disparition mondiale constante d'espèces végétales et animales et d'habitats, le Canada a signé la Convention lors du Sommet de la Terre tenu au Brésil en juin 1992 et l'a ratifiée en décembre de la même année. Il a été le premier pays industrialisé à ratifier la Convention et à s'engager à en réaliser les trois objectifs (voir la pièce 4.1).

4.14 Environnement Canada, par l'intermédiaire de son Bureau de la Convention sur la biodiversité, défend nos intérêts nationaux dans les tribunes internationales. Ce Bureau, qui estime devoir jouer avant tout un double rôle de facilitateur et de catalyseur, est chargé de coordonner la performance du Canada en fonction des objectifs de la Convention et de communiquer l'information sur ce sujet. L'un de ses atouts a été sa capacité de rassembler diverses parties intéressées à une même table pour favoriser la prise en compte de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité par plusieurs secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

4.15 Selon l'article 6 de la Convention, les signataires doivent élaborer des stratégies, des plans ou des programmes nationaux et intégrer la conservation de la diversité biologique dans leurs plans, leurs programmes et leurs politiques sectoriels ou intersectoriels. La principale réponse du Canada a consisté à produire sa Stratégie, première étape importante sur la voie de l'établissement d'un cadre national de planification et de communication de l'information à l'intention des instances et des secteurs.

La Stratégie canadienne de la biodiversité

4.16 À la suite de la ratification de la Convention, le Bureau de la Convention a assuré la coordination du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité qui était chargé de compléter la Stratégie avant novembre 1994. L'un des éléments clés de l'élaboration de la Stratégie a été l'ample consultation d'intervenants appartenant à l'industrie, à la communauté scientifique, aux groupes de défense de la nature, au milieu universitaire et à des organisations autochtones. Bien que la Stratégie, une fois terminée, ait fait l'objet d'une présentation au Conseil canadien des ministres de l'environnement en novembre 1994, elle n'a été publiée qu'en novembre 1995 et n'a reçu la sanction ministérielle de toutes les instances qu'en avril 1996. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont maintenant engagés à atteindre ses cinq objectifs (voir la pièce 4.2).

Pièce 4.2

Les cinq objectifs de la Stratégie canadienne de la biodiversité

- Conserver la biodiversité et utiliser de façon durable les ressources biologiques.
- Mieux comprendre les écosystèmes et améliorer notre capacité de gérer les ressources.

- Faire comprendre le besoin de conserver la biodiversité et d'utiliser les ressources biologiques de façon durable.
- Appliquer ou établir des mesures incitatives et des lois qui soutiennent la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources biologiques.
- Collaborer avec d'autres pays pour assurer la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable des ressources biologiques et la répartition équitable des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques.

4.17 Toutes les instances, y compris le gouvernement fédéral, devaient produire avant avril 1997 un rapport sur les politiques, programmes, stratégies et actions qui sont en cours pour mettre en œuvre la Stratégie. Nous constatons que bon nombre de ces rapports d'étape, qui doivent faciliter la mise en œuvre de la Stratégie, ne sont pas encore terminés (voir les paragraphes 4.21 à 4.25).

Améliorer la communication de l'information au niveau international

4.18 Le Bureau de la Convention sur la biodiversité est également chargé d'établir le *Rapport national du Canada à la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique* . Ce premier rapport au Secrétariat de l'ONU, qui devait être déposé en décembre 1997, doit faire le point sur l'application de l'article 6 de la Convention par le Canada. Le Bureau indique que, pour préparer ce rapport, on a utilisé les directives générales figurant dans la décision II/17 de la Conférence des Parties de novembre 1995.

4.19 Le Bureau de la Convention a rédigé une ébauche de rapport qui présente une évaluation générale des progrès et dégage les carences qui existent au Canada dans la mise en œuvre de la Convention. Le document constate des lacunes dans les connaissances scientifiques du Canada, une érosion de sa capacité à les combler, la baisse du nombre de ses taxonomistes ainsi que des difficultés à améliorer les inventaires biologiques et l'accession aux données biologiques existantes. En outre, il reconnaît la nécessité de meilleures mesures de la performance et d'indicateurs de la biodiversité plus précis.

4.20 Toutefois, le rapport néglige de nombreux éléments des directives émanant de la Conférence des Parties. Ces éléments, qui sont présentés à la pièce 4.3 , s'imposent cependant si l'on veut rendre la Stratégie opérationnelle et la mettre en œuvre pleinement. Ils mettraient alors en évidence l'utilité d'un rapport national.

Pièce 4.3

Les directives proposées pour les rapports nationaux aux Nations Unies mais que n'aborde pas le propre rapport du Canada

[Traduction]

- Déterminer les cibles spécifiques qui permettraient d'atteindre les buts locaux, nationaux et internationaux en ce qui concerne la protection, l'évaluation, l'utilisation et la jouissance de la biodiversité et de ses éléments.
- Résumer et classer par ordre de priorité les recommandations stratégiques qu'on a choisi de mettre en oeuvre pour combler les lacunes, y compris les activités, les politiques et les tâches.
- Présenter les entités qui ont accepté de se charger d'activités et d'investissements particuliers, par exemple, des entités publiques et privées, des collectivités ou des industries.
- Détailler les activités, les tâches et les politiques à mettre en oeuvre. Pour chacun des volets, présenter le partenaire responsable (ministère, industrie, groupe autochtone, organisation non gouvernementale ou université), préciser le lieu et exposer les mesures qui seront prises.
- Présenter un calendrier de mise en oeuvre des diverses tâches en fonction des priorités attribuées. Fixer des repères pour signaler les progrès ou les retards.
- Fournir, pour le plan d'action, un budget indiquant les fonds nécessaires aux dépenses de fonctionnement, à l'achat des immobilisations, au transport et aux activités sur le terrain. Dresser la liste du personnel requis par catégorie de compétence ou d'expérience, inventorier les installations et services nécessaires, et mentionner une éventuelle coopération technique et financière internationale.
- Expliquer les mesures à prendre pour suivre les résultats du plan d'action et pour surveiller les changements survenant dans l'économie, l'environnement et la société. Préciser quels indicateurs seront utilisés. Déterminer les personnes et les organisations qui exerceront ces responsabilités et préciser comment elles seront choisies. Indiquer à qui s'adresseront les rapports, ainsi que la teneur du document et le moment de la mise en oeuvre.

(**Source :** *A Call to Action: Decisions and Ministerial Statement from the Second Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity* , novembre 1995)

La mise en œuvre fédérale de la Stratégie canadienne de la biodiversité

Les principales entités fédérales

4.21 La conservation et l'utilisation durable de la biodiversité est une responsabilité de portée générale, bien qu'un noyau seulement d'entités fédérales en assume la plus grande partie (voir la pièce 4.4).

Pièce 4.4

Les principales entités fédérales chargées de la mise en oeuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité

- Affaires étrangères et Commerce international
- Affaires indiennes et du Nord Canada

- Agence canadienne de développement international
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Environnement Canada
- Musée canadien de la nature
- Patrimoine canadien (dont Parcs Canada)
- Pêches et Océans
- Ressources naturelles Canada (dont le Service canadien des forêts)

L'utilité limitée des « modules » de biodiversité

4.22 Chaque ministère est en train d'élaborer une série de plans d'action pour mettre en œuvre la Stratégie. Ces plans, ou « modules » comme les désigne le Bureau de la Convention, visent donc à donner suite à la Stratégie en communiquant de l'information sur les activités présentes et prévues. Les huit modules doivent décrire les initiatives de biodiversité fédérales relatives à la faune et à la flore, à l'agriculture, aux forêts, aux zones protégées, aux systèmes aquatiques ainsi qu'à des enjeux convergents comme l'éducation, la gestion écologique et la coopération internationale.

4.23 Lors de notre vérification, seulement deux des huit modules avaient été terminés, soit ceux portant sur l'agriculture et sur les forêts. Nous félicitons Agriculture et Agroalimentaire Canada et Ressources naturelles Canada (Service canadien des forêts) pour l'esprit d'initiative dont ils font preuve. Les modules constituent un outil précieux pour orienter et coordonner les activités dans les différents ministères où ils sont implantés et pour fournir aux lecteurs des renseignements à leur sujet. Cependant, l'utilité des modules reste limitée puisqu'ils ne présentent ni échéanciers, ni ressources à affecter, ni résultats escomptés, ni indicateurs de performance.

La nécessité d'un plan de mise en œuvre fédéral

4.24 Un plan de mise en œuvre fédéral global faciliterait la coordination de la Stratégie. Le Bureau de la Convention sur la biodiversité a indiqué qu'il produira un document résumant tous les modules dès que ceux-ci seront terminés. Toutefois, si le contenu et la structure des modules actuels et à venir ne prévoient ni échéanciers, ni ressources à affecter, ni résultats escomptés, ni indicateurs de la performance, nous estimons que, sans égard aux sommaires réunis, la série complète ne formera pas un plan de mise en œuvre fédéral adéquat.

Chaque ministère doit rendre compte de l'exécution des programmes

4.25 Chaque ministère a l'ultime responsabilité de s'assurer que la biodiversité est pleinement intégrée à ses opérations et de rendre compte sur ce sujet. Outre les modules mentionnés ci-dessus, la stratégie de développement durable constitue un autre instrument important pour assurer la reddition de comptes. Les modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général* exigent que les ministres préparent et mettent en œuvre des stratégies de développement durable assorties de plans d'action. À notre avis, ces stratégies et ces plans d'action, le cas échéant, doivent aborder la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Sans ce lien manifeste avec le développement durable, il y a risque de ne pas prendre en compte la biodiversité dans les activités du

gouvernement fédéral, ce qui pourrait entraîner une perte de ressources génétiques, d'espèces ou d'habitats.

Les enjeux d'ordre national

4.26 Afin que la biodiversité soit bien gérée, il importe d'aborder les enjeux suivants : la suffisance des ressources, la coordination fédérale-provinciale, la mesure des résultats et la communication de toute information sur ce sujet.

L'insuffisance possible des ressources offertes

4.27 Les intervenants se sont dits d'avis que le niveau actuel des ressources destinées à la biodiversité est insuffisant pour la tâche colossale à accomplir. Cette carence apparaît à trois niveaux : le Bureau de la Convention sur la biodiversité rattaché à Environnement Canada, les ressources offertes aux ministères fédéraux et provinciaux pour faciliter les initiatives de conservation de la biodiversité et, surtout, le soutien aux sciences jugées essentielles à la compréhension de la diversité biologique. Vu les opinions que les intervenants ont exprimées sur les ressources, le Canada ne parviendra peut-être pas à combler les attentes du public canadien qui - lorsqu'on lui explique le sens de la biodiversité - comprend combien il est important de privilégier sa conservation.

Il est nécessaire d'orienter la coordination fédérale-provinciale

4.28 Il faut aborder la biodiversité dans le cadre de la *Loi constitutionnelle* . Si la Loi ne mentionne pas expressément l'environnement lorsqu'elle parle de la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, chaque palier de gouvernement dispose quand même de pouvoirs qui s'y rapportent. Par conséquent, la compétence en environnement, comme en biodiversité, est partagée. L'un des obstacles à la coordination fédérale-provinciale et à l'enclenchement de la mise en œuvre de la Stratégie semble être l'absence de circonstances opportunes, prévisibles ou prévues, qui feraient que les diverses instances tiennent des discussions de haut niveau sur les enjeux de la biodiversité.

4.29 Les opinions sont variées quant au niveau d'orientation que les ministres fédéraux et provinciaux donnent actuellement à la biodiversité. On nous a dit que la biodiversité doit figurer de façon plus visible et plus fréquente aux ordres du jour des conseils ministériels pertinents, qu'il s'agisse des pêches, des forêts, de l'agriculture, de la faune et de la flore, des parcs ou de l'environnement. Lors de nos entrevues, les intervenants ont fait valoir qu'un dialogue s'imposait à ce niveau afin que les enjeux de la biodiversité soient pris en considération partout au Canada et que l'on rende compte des résultats atteints.

Il faut plus de rigueur dans la mesure des résultats et dans l'information sur ce sujet

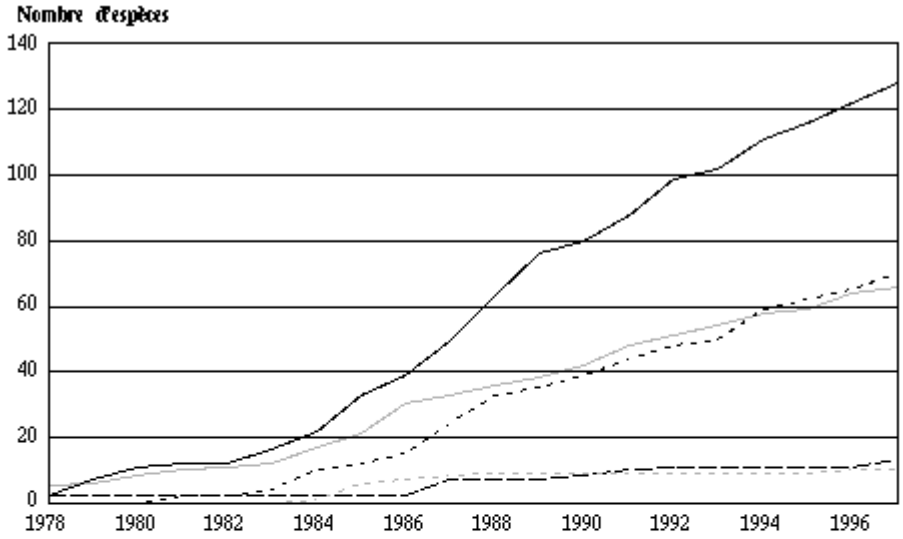
4.30 Pour évaluer la performance dans le domaine de la biodiversité, la mesure des résultats et la communication de l'information sur ce sujet devront s'insérer dans le cadre de la diversité biologique. Le Bureau de la Convention nous a signalé que l'établissement d'un cadre de ce genre, qui servira à mesurer la performance dans le domaine de la biodiversité tant au niveau fédéral que national, sera particulièrement ardu. Le Bureau a

fait valoir que l'information scientifique sur la biodiversité n'est pas aussi au point que celle qui se rapporte à certains autres enjeux environnementaux. Par exemple, seulement la moitié des espèces végétales et animales qui existeraient au Canada ont été nommées, et seulement un pour cent d'entre elles ont été étudiées. Le Bureau a ajouté que les indicateurs de la biodiversité ne sont pas encore au point.

4.31 Le Bureau de la Convention estime également que le Canada a encore beaucoup à faire pour produire un rapport qui permettrait de mieux comprendre où en est la biodiversité au pays. Ainsi que le montre la pièce 4.5 , le nombre d'espèces végétales et animales que l'on a classées comme étant « en péril » au Canada (vulnérables, ou menacées, ou en danger de disparition, ou disparues, sinon éteintes) va croissant. Selon le Bureau, cette augmentation est peut-être attribuable, en partie du moins, à notre meilleure capacité de déceler les espèces « en péril » et les menaces potentielles pesant sur elles, comme la perturbation de l'habitat. Sept espèces ont été retirées des listes établies, signe d'une amélioration dans certains secteurs. Toutefois, le Bureau a dit craindre que la capacité scientifique du Canada ne lui permette pas encore d'analyser les incidences de ses initiatives de conservation de la biodiversité sur le nombre grandissant d'espèces jugées « en péril ».

Pièce 4.5

Nombre d'espèces « en péril » au Canada



Source : Listes du Comité sur la situation des espèces « en péril » au Canada (COSEPAC) d'après le site Web du Fonds mondial pour la nature (WWF).

——— **Espèce vulnérable** : Espèce en péril parce que ses effectifs sont faibles ou parce qu'elle est confinée dans des espaces restreints à cause de sa surexploitation, d'une destruction importante de ses habitats ou d'autres facteurs.

——— **Espèce menacée** : Espèce qui deviendra vraisemblablement en danger de disparition si les pressions d'origine naturelle ou humaine qui agissent sur elle ne sont pas inversées.

- - - - **Espèce en danger de disparition** : Espèce menacée d'extinction ou de disparition immédiate si les facteurs qui l'affectent continuent d'agir. Il peut s'agir, entre autres, d'une espèce dont les effectifs ont été réduits à un niveau critique ou dont les habitats ont été réduits à tel point qu'elle est considérée comme en danger d'extinction immédiate.

- - - - **Espèce disparue au Canada** : Espèce qui n'existe plus à l'état sauvage au Canada, mais qui existe ailleurs.

——— **Espèce éteinte** : Espèce qui n'existe plus.

Source : *Stratégie canadienne de la biodiversité* , 1995

Conclusion

4.32 Quoique la *Convention sur la diversité biologique* soit en place depuis six ans, les progrès ont été plus lents que prévu et on a manqué des échéances.

4.33 Un plan de mise en œuvre fédéral s'impose pour atteindre les objectifs nationaux et pour mesurer la performance dans le domaine de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique en fonction de nos engagements internationaux.

4.34 Dans l'avenir, l'information diffusée aux niveaux international, fédéral et provincial devra faire le point en fonction de cibles mesurables prédéterminées. Ainsi, il sera possible d'axer l'information sur les résultats et de dresser un bilan rigoureux.

Réponse d'Environnement Canada : *Environnement Canada estime que des progrès importants ont été réalisés dans la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique au Canada, mais convient aussi qu'il reste du travail à faire dans ce domaine pour les années à venir. La complexité de cette question, tant en termes scientifiques qu'en termes de compétences, exige que l'on s'engage au niveau national à assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité au Canada.*

Nous devons améliorer sensiblement nos connaissances scientifiques sur les interrelations complexes entre les espèces pour être en mesure de prendre les décisions voulues. Si la conservation de la biodiversité fait face à la complexité des données scientifiques, elle se heurte aussi aux difficultés dues au recoupement et au dédoublement des compétences territoriales. Malgré tout cela, la Stratégie canadienne de la biodiversité a permis de jeter des bases solides pour la mise en œuvre de la Convention au Canada. Cela a permis non seulement d'obtenir un engagement, largement répandu au sein du gouvernement et chez les autres intervenants, mais aussi de se doter d'un cadre de planification qui est utilisé pour les plans fédéraux, provinciaux, industriels et communautaires, qu'ils soient en vigueur ou qu'ils soient nouveaux, ainsi que pour les décisions à prendre.

Nous continuerons à avoir comme objectif, de concert avec nos partenaires, de nous efforcer d'obtenir de meilleurs résultats, et des résultats plus précis, d'élaborer un cadre de mesure de la performance, de disposer d'indicateurs pratiques et significatifs de la biodiversité, validés en termes scientifiques et compatibles avec les programmes régionaux, provinciaux, nationaux et internationaux.

Réponse de Ressources naturelles Canada : *Il faut féliciter le commissaire à l'environnement et au développement durable d'avoir soulevé la question importante qui consiste à déterminer ce qu'il faut faire pour rendre plus efficace la mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité. Certaines des critiques formulées dans le rapport sont justifiées. Le Ministère accorde une grande priorité à l'accroissement des connaissances scientifiques sur la biodiversité et convient qu'il faut une plus grande coordination tant interministérielle que fédérale-provinciale sur cette question.*

Le rapport nous révèle, à juste titre, que le module sur les forêts ne présente ni calendriers d'exécution, ni données sur la répartition des ressources, ni indicateurs de la performance, ni, dans une large mesure, de résultats escomptés. Cependant, la biodiversité fait partie de la plupart des plans d'activités des dix réseaux de science et de technologie du Service canadien des forêts. Elle est une priorité de la stratégie de développement durable du Ministère et du plan stratégique du Service canadien des forêts. Il est à prévoir qu'avec les cadres d'évaluation de la performance en voie d'être élaborés pour chaque réseau, le Service canadien des forêts sera en mesure de progresser vers tous ses objectifs.

De plus, le Canada doit rendre des comptes conformément à son cadre national sur les critères et indicateurs pour l'aménagement durable des forêts, lequel prévoit des

indicateurs de biodiversité. Il faut améliorer les indicateurs et la façon de les mesurer. Des progrès ont tout de même déjà été accomplis dans cette voie.

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada : *Agriculture et Agroalimentaire Canada accepte de s'engager aux côtés du commissaire à l'environnement et au développement durable en faveur de l'application de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies et de la Stratégie canadienne de la biodiversité. C'est d'ailleurs pourquoi Agriculture et Agroalimentaire Canada a été l'un des tout premiers ministères à terminer son plan d'action sur la biodiversité. Ce plan, qui a reçu un accueil favorable de la part des intervenants, notamment du secteur agricole et agroalimentaire et des groupes environnementaux, décrit les questions touchant la protection de la biodiversité et les mesures prises en la matière. Le Ministère a pris plusieurs mesures en réponse aux remarques du commissaire, notamment en matière de recherche scientifique, d'élaboration d'indicateurs agroenvironnementaux destinés à évaluer les progrès réalisés, et d'intégration de ses activités à celles d'autres ministères au fur et à mesure qu'ils diffusent leur plan d'action respectif.*

Le secteur agricole et agroalimentaire a connu une profonde mutation au cours des 25 dernières années, et il en acquiert une meilleure compréhension de la façon de gérer l'exploitation agricole et la biodiversité à leur avantage mutuel. La communauté agricole s'efforce vraiment de préserver des niveaux économiquement viables de récoltes et de production animale tout en conservant les ressources de notre biodiversité. Elle apporte ainsi une contribution substantielle à la biodiversité par sa capacité d'obtenir de meilleurs rendements sur les terres les plus productives, ce qui libère à des fins d'exploitation moins intensive les terres agricoles marginales et favorise la préservation des terres non agricoles.

Pour plus de précisions sur les activités liées à la biodiversité, consulter les deux documents intitulés Projets sur la biodiversité - Agriculture et Agroalimentaire Canada et Projets sur la biodiversité - Producteurs agricoles canadiens, qui accompagnent notre plan d'action sur la biodiversité.

À propos de la vérification

Objectif

Évaluer les progrès que le gouvernement fédéral a réalisés dans la mise en œuvre des exigences de la *Convention sur la diversité biologique* , sous l'égide des Nations Unies, et de la *Stratégie canadienne de la biodiversité* .

Étendue

La vérification a porté sur les engagements et obligations du gouvernement fédéral au titre de la Convention et sur la mise en œuvre de la Stratégie. Nous avons examiné les progrès que plusieurs entités fédérales clés ont réalisés lors de la mise en œuvre de la

Stratégie et déterminé si l'information nécessaire pour rendre la Stratégie opérationnelle et la mettre en œuvre pleinement était communiquée au Secrétariat des Nations Unies.

Nous avons axé notre travail sur les efforts d'Environnement Canada (Bureau de la Convention sur la biodiversité) ainsi que sur les plans d'action ou « modules de planification » fédéraux en matière de biodiversité qui ont été terminés à ce jour. Afin de mieux saisir comment les ministères mettent en œuvre la Stratégie, nous avons examiné de façon approfondie le module de planification d'un ministère, Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Méthode

La vérification a consisté à examiner la documentation et à interroger un large éventail d'intervenants, y compris des fonctionnaires fédéraux et des experts de différents secteurs. Nous avons commencé par mettre en regard la situation actuelle de la mise en œuvre et les attentes que le gouvernement a exposées dans ses propres documents de planification.

Critères

Nous nous attendions que le gouvernement fédéral :

- respecte ses engagements à l'égard de la *Convention sur la diversité biologique* , c'est-à-dire qu'il élabore la *Stratégie canadienne de la biodiversité* ;
- consulte les principaux intervenants et sollicite leurs avis au cours de l'élaboration et pendant la mise en œuvre de la Stratégie;
- élabore, pour la mise en œuvre de la Stratégie, un plan d'action fédéral qui aurait prévu des échéanciers, des ressources à affecter, des résultats escomptés et des indicateurs de performance;
- respecte les échéanciers pour les prestations clés;
- établisse des cibles mesurables et des échéanciers pour divulguer les résultats de ses efforts et ce, conformément aux exigences et aux directives de la Convention.

Équipe de vérification

Directeurs principaux : Wayne Cluskey et Neil Maxwell
Directeur : John Affleck

Rob Anderson
Allison Lowe
Geoff Robins
Ginger Stones

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Wayne Cluskey ou M. Neil Maxwell.

Élargir les horizons : une approche stratégique pour le développement durable

---

Points saillants

5.1 On peut comparer la recherche du développement durable à une conquête. Guidée par le besoin d'améliorer la prise de décisions, cette conquête passe par l'exploration de nouvelles façons de penser et d'agir à mesure que sont intégrées les perspectives économiques, environnementales et sociales. Dans le présent chapitre, nous décrivons la gestion du développement durable, ses étapes et quelques-unes de ses principales caractéristiques.

5.2 Nous avons étudié un certain nombre d'organisations qui ont fait des progrès notoires en matière de développement durable. Nous avons constaté qu'elles avaient une approche commune à l'élaboration d'une stratégie.

5.3 À un certain nombre d'égards, cette approche diffère des approches traditionnelles d'élaboration d'une stratégie. Elle exige une perspective plus globale, qui élargit les horizons temporels et l'éventail des points de vue et des options considérés pour la prise de décisions. Elle repose sur une vision à long terme de ce que veut accomplir l'organisation et sur un exposé clair des valeurs et des principes qui la guident.

5.4 Les stratégies efficaces de développement durable comportent également l'application de saines pratiques de gestion. Les activités de sensibilisation et de communication développent l'engagement et les compétences dans toute l'organisation. Des objectifs, des buts et des cibles clairs et mesurables sont fixés pour faire progresser l'organisation dans sa vision. Les processus et les procédures sont surveillés et revus pour permettre à l'organisation d'évaluer ses progrès et d'apporter des correctifs lorsqu'il y a lieu.

5.5 Dans ce chapitre, nous attirons l'attention sur un certain nombre d'outils communs aux organisations que nous avons étudiées - des outils qui les aident à progresser vers le développement durable. Ces outils comprennent l'élaboration de scénarios, l'utilisation de structures de coopération et de consultation, et l'application d'une approche de gestion du cycle de vie pour les politiques, les produits et les activités.

5.6 La recherche du développement durable a apporté de nombreux avantages et possibilités aux organisations que nous avons étudiées. Les ministères et les organismes fédéraux peuvent tirer des leçons des exemples de ces organisations et d'autres exemples aux fins de l'élaboration et de l'application de leur propre stratégie de développement durable.

Introduction

Pressions en vue d'un changement

5.7 Les organisations des secteurs public et privé sont de plus en plus incitées à améliorer leur performance environnementale et à contribuer au développement durable. Leur défi est de mieux intégrer les considérations d'ordre environnemental et social aux considérations économiques dans la prise de décisions. À l'origine, les organisations s'attaquaient à des questions environnementales relativement simples; désormais, elles doivent assumer la responsabilité plus complexe qui s'impose pour parvenir au développement durable.

5.8 Les organisations du secteur privé subissent des pressions de nombreuses sources : les gouvernements, les marchés, les groupes de défense de l'environnement et leurs propres employés. La réglementation gouvernementale des procédés et des produits se fait de plus en plus sévère dans certaines parties du globe. Les clients demandent que l'environnement soit mieux protégé mais, parallèlement, ils veulent des produits et des services qui leur rapportent autant ou même plus d'avantages économiques. Les caractéristiques et les incidences environnementales des produits sont souvent, pour de nombreuses entreprises, ce qui distingue une marque d'une autre. Sous les pressions du public préoccupé par les questions de santé et d'environnement, les entreprises doivent assumer une plus grande responsabilité quant à la gérance de leurs produits, y compris le recyclage. La globalisation de l'économie pousse les organisations à s'attaquer à des problèmes d'envergure mondiale, comme les changements climatiques, et à accepter une plus grande responsabilité sociale lorsqu'elles font des affaires dans des économies émergentes.

5.9 Les préoccupations du public relativement à la santé et à l'environnement créent également des pressions sur les organisations du secteur public. Les gouvernements, partout dans le monde, sont confrontés à des problèmes d'ampleur planétaire, comme l'appauvrissement de la couche d'ozone et les changements climatiques. Parallèlement, ils doivent régler des problèmes d'environnement nationaux particuliers et veiller à ce que les politiques environnementales et sociales produisent les résultats souhaités. Ils doivent aussi améliorer la performance environnementale de leurs propres activités.

Objet de cette étude

5.10 Le *Guide de l'écogouvernement* a été publié en 1995 pour aider les ministères et les organismes fédéraux à préparer leur stratégie de développement durable. Il leur signale des outils et des questions à prendre en considération pour élaborer et mettre en œuvre leur stratégie. La présente étude a pour objet de leur fournir des renseignements supplémentaires. Nous avons consulté plus de 60 experts reconnus de toutes les parties du monde, nous avons passé en revue la documentation sur le développement durable et nous avons examiné les efforts de toute une gamme d'organisations, en plus d'étudier sept cas de façon détaillée.

5.11 En étudiant les organisations qui ont connu du succès avec leur stratégie de développement durable, nous avons cherché à répondre à deux questions au sujet de leur

approche : quelles activités ont servi à élaborer la stratégie et à la mettre en œuvre? quels outils, méthodes et facteurs ont contribué à son succès?

5.12 Nous reconnaissons que, dans la pratique, le développement durable varie d'une organisation, d'une région et d'un pays à l'autre. Cependant, nous croyons qu'il y a des leçons à tirer de l'étude des solutions de gestion efficaces pour répondre au besoin de pratiques et de politiques plus soucieuses de l'environnement.

5.13 Nous examinons dans ce chapitre les cas de sept organisations des secteurs privé et public : Nortel; SJ Rail de Suède; Sony; TransAlta; le Centre d'évaluation de la technologie de l'Allemagne (*Akademie für Technikfolgenabschätzung*); le Plan national de politique écologique des Pays-Bas (*National Milieubeleidsplan* ou *NMP*); et Volvo. Les activités et les mandats de ces organisations sont variés, de même que leurs pratiques environnementales antérieures et les raisons qui les ont poussées à adopter une stratégie de développement durable. En général, ce sont de grandes organisations complexes, qui doivent élargir leur pensée et leurs actions pour relever le défi du développement durable. Des détails sur ces organisations, sur les pressions qui les ont amenées à opter pour le développement durable et sur leurs approches à cet égard sont présentés en encadré .

Constatations de l'étude

L'évolution du développement durable

5.14 Aucune organisation - au Canada ou ailleurs - n'a d'opinion bien arrêtée sur ce que devrait contenir une stratégie de développement durable. Aucune organisation ne sait avec précision par où passe la voie du développement durable. Toutefois, celles qui se sont engagées sur cette voie reconnaissent qu'une condition est essentielle au départ : un engagement clair à l'apprentissage, à l'amélioration et à l'innovation continus.

5.15 En effet, la marche vers le développement durable passe inévitablement par la recherche de façons nouvelles de penser et d'agir. Elle est un processus de changement axé sur la prise en compte des incidences environnementales et sociales, en plus des aspects économiques, dans les prises de décisions. Cette approche pourrait être qualifiée d'essentielle pour gouverner une société moderne.

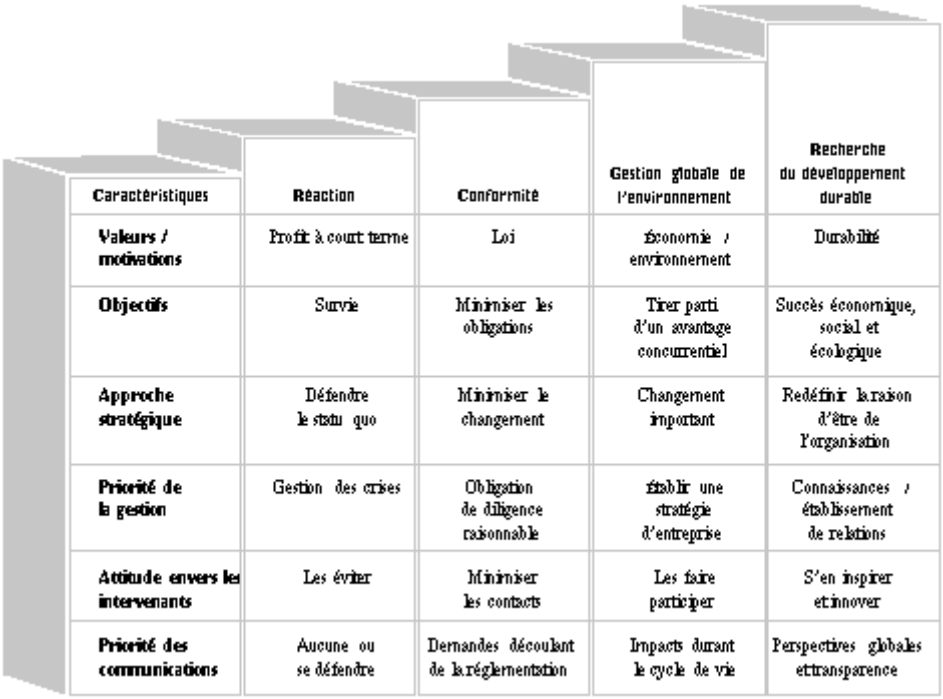
5.16 Le développement durable n'est pas un but en soi mais un contexte. Il oriente les organisations dans la redéfinition continue de leurs buts. Il guide le processus d'élargissement des facteurs pris en considération dans les décisions relatives à ces buts et aux moyens de les atteindre. Dans l'exploration de nouvelles façons de penser et d'agir, le développement durable peut être considéré comme une marche qui comporte des étapes où il faut faire des choix stratégiques.

Les choix stratégiques

5.17 Les choix stratégiques représentent, en continu, les réponses des organisations aux questions économiques, environnementales et sociales (voir la pièce 5.1). Dans le secteur privé, un changement radical des opinions s'est opéré pour ce qui est du rapport entre la valeur pour l'actionnaire et l'environnement.

Pièce 5.1

La marche vers le développement durable



Caractéristiques	Réaction	Conformité	Gestion globale de l'environnement	Recherche du développement durable
Valeurs / motivations	Profit à court terme	Loi	économie / environnement	Durabilité
Objectifs	Survie	Minimiser les obligations	Tirer parti d'un avantage concurrentiel	Succès économique, social et écologique
Approche stratégique	Défendre le statu quo	Minimiser le changement	Changement important	Redéfinir la raison d'être de l'organisation
Priorité de la gestion	Gestion des crises	Obligation de diligence raisonnable	établir une stratégie d'entreprise	Connaissances / établissement de relations
Attitude envers les intervenants	Les éviter	Minimiser les contacts	Les faire participer	S'en inspirer et innover
Priorité des communications	Aucune ou se défendre	Demandes découlant de la réglementation	Impacts durant le cycle de vie	Perspectives globales et transparence

5.18 Il y a trente ans, beaucoup d'entreprises ne reconnaissaient pas leur impact sur l'environnement. Elles ne faisaient que **réagir -** elles s'occupaient des problèmes ou des « incidents » touchant l'environnement au fur et à mesure qu'ils se présentaient. Elles appliquaient des stratégies de « limitation des dégâts ». Elles considéraient l'action gouvernementale pour protéger l'environnement comme nuisible aux affaires et s'y opposaient. Les entreprises qui prenaient volontairement des mesures pour protéger l'environnement étaient l'exception.

5.19 Quand les gouvernements se sont mis à adopter de plus en plus de règlements pour protéger l'environnement, les entreprises ont commencé à craindre d'être poursuivies en justice et de se faire imposer de lourdes peines financières. Cela a poussé beaucoup d'organisations à adopter des systèmes et des procédés pour **se conformer** aux lois et aux règlements en vigueur. Ces stratégies ont souvent donné lieu à des solutions en aval ou de « bout de chaîne ». Les dépenses effectuées pour respecter les exigences des règlements environnementaux étaient perçues comme la rançon des affaires, et l'objectif était de les réduire au minimum.

5.20 En cherchant des moyens de réduire ces dépenses, beaucoup d'entreprises découvrent des possibilités de protéger l'environnement qui sont également rentables. Elles appliquent les leçons tirées de la gestion de la sécurité et de la qualité. Elles

élaborent des **approches globales de gestion de l'environnement** ; elles intègrent la prévention de la pollution et l'efficacité écologique dans un cadre de gestion des risques liés aux incidences environnementales et sociales. Elles réussissent ainsi à réduire de façon marquée les risques et les coûts. En se penchant sur la partie en amont de leurs activités, plusieurs découvrent de nouvelles possibilités de générer des revenus, des occasions d'affaires du côté des produits qui respectent l'environnement, et des solutions commercialisables à des problèmes environnementaux mondiaux.

5.21 Un nombre faible, mais croissant, d'organisations vont au-delà de la gestion globale de l'environnement et intègrent des aspects de **développement durable** dans leur stratégie d'entreprise. Elles élargissent leurs horizons de décision en liant l'intendance financière à la gérance environnementale et sociale. Elles modifient leurs méthodes opérationnelles de base pour éliminer ou réduire considérablement les risques à gérer. Elles intègrent les innovations de sorte que les exemples d'impact environnemental positif de l'organisation augmentent. Elles incluent l'écoute des préoccupations des intervenants dans leurs méthodes et pratiques officielles.

5.22 Pour améliorer la gérance environnementale, ces entreprises appliquent une approche de gestion du cycle de vie pour leurs produits et leurs activités. Leur objectif est de maximiser la valeur des produits créés et de minimiser l'utilisation des ressources et la production de déchets. La gérance sociale se révèle un défi plus complexe. Les entreprises ne font que commencer à se pencher sur des questions comme les pratiques applicables dans les pays en voie d'industrialisation et les impacts de leurs activités et techniques dans des économies qui sont de moins en moins confinées géographiquement et de plus en plus interdépendantes.

La voie fédérale

5.23 Au Canada, le gouvernement fédéral a suivi une voie connexe, dirigeant l'action du secteur privé à certains moments, conformément à son rôle d'établir les politiques, et faisant du rattrapage à d'autres moments, pour adopter des pratiques ayant déjà pris racines ailleurs.

5.24 Dans les années 70, l'accent a été mis sur la **protection de l'environnement** . Le gouvernement du Canada a créé le ministère de l'Environnement en 1971 pour offrir un point de convergence des efforts à cet égard, au niveau fédéral. Des mesures législatives importantes ont été adoptées, comme des modifications à la *Loi sur les pêches* (1970), la *Loi sur les ressources en eau du Canada* (1970) et la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* (1971).

5.25 Au début des années 80, on a commencé à effectuer des **évaluations environnementales des projets** dans le cadre du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE), qui a été établi plus officiellement au milieu des années 80 avec l'adoption du *Décret sur les lignes directrices visant le PEEE* . Ce décret exigeait l'évaluation des incidences environnementales des projets auxquels participait le gouvernement fédéral. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* a été

adoptée en 1988. Elle autorise la prise de règlements de protection de l'environnement applicables aux ouvrages et activités du fédéral et au territoire domanial.

5.26 La **gestion de l'environnement** a commencé dans les années 80. En 1986, la Défense nationale a entrepris des études de base sur ses installations; en 1989, Transports Canada a élaboré des plans de gestion de l'environnement pour ses aéroports. Dans les années 90, de nombreux ministères ont entrepris d'établir des systèmes de gestion de l'environnement.

5.27 En 1990, le *Plan vert du Canada* a établi un cadre de politiques et de programmes pour protéger l'environnement dans l'optique du développement durable. Il a appliqué le concept de la **gérance environnementale** aux ministères et aux organismes fédéraux, qui ont commencé ensuite à examiner les répercussions environnementales des lois, des politiques et des programmes en vigueur.

5.28 En 1997, pour la première fois, les ministères et les organismes ont été tenus de préparer une stratégie de **développement durable** . (Un rapport à ce sujet est présenté au chapitre 1 .) Le commissaire à l'environnement et au développement durable suivra la mise en œuvre des stratégies et évaluera leur efficacité.

Les caractéristiques de la marche vers le développement durable

5.29 Notre perception de la marche à suivre vers le développement durable évolue. Il y a dix ans, on concevait le défi comme des étapes de gestion de l'environnement. Peu de personnes le voyaient comme un processus continu. Aujourd'hui, on se préoccupe de plus en plus du développement durable, et on ne considère plus l'approche de la « réaction » comme une option raisonnable.

5.30 Les choix ne sont pas indépendants ou isolés. Les organisations ont à prendre de nombreuses décisions environnementales, sociales et économiques en même temps. Il n'est pas rare que, tout en prenant des mesures pour se conformer à la loi et aux règlements, elles élaborent un système de gestion de l'environnement et explorent les conséquences plus vastes du développement durable.

5.31 Par exemple, la société Volvo veut établir un système de gestion de l'environnement dans 40 de ses installations d'ici 1998. Elle veut aussi adopter l'évaluation du cycle de vie comme outil de décision dans au moins dix projets de développement l'année suivante. Elle s'est donné le défi de définir et de développer la « mobilité durable » comme une façon de répondre aux besoins de transport des personnes et des biens par des systèmes de transport conçus en fonction des utilisateurs, sécuritaires, sûrs, écologiques et rentables.

5.32 Les organisations ne progressent pas nécessairement de manière séquentielle. Elles réagissent à la fois aux pressions de la concurrence, aux changements technologiques, aux nouvelles exigences réglementaires, aux demandes des clients, à l'évolution des valeurs sociales, à un leadership fort et aux prévisions.

5.33 Lorsque SJ Rail a entrepris son plan de réforme en 1988, sa vision était de créer un système durable de transport ferroviaire pour voyageurs et marchandises. Elle a élaboré sa vision de la durabilité en tant que priorité organisationnelle de sa réforme et en tant que base d'un nouveau système ferroviaire qui pourrait jouer un rôle clé pour la préservation de la qualité de l'environnement et de la « durabilité » de la compétitivité nationale de la Suède.

5.34 Les organisations qui progressent par étapes ont tendance à concentrer leur attention successivement sur les coûts, l'innovation et le renouvellement. Au début, les entreprises peuvent essayer de réduire les coûts. Ensuite, elles gèrent les risques et cherchent à améliorer de façon continue la productivité et l'efficience. Dans certains cas, elles parviennent à des niveaux supérieurs de performance par l'innovation et le renouvellement de l'organisation.

5.35 Nortel est passée d'une approche axée sur la conformité aux règlements à une approche environnementale proactive à la suite de son expérience avec les CFC (chlorofluorocarbures). La société y a vu un net avantage commercial : la possibilité d'améliorer son image et de se faire reconnaître internationalement comme un chef de file en matière de gestion de l'environnement. L'une des plus importantes leçons de l'élimination des CFC a été qu'on pouvait tirer des avantages imprévus en revoyant toute la chaîne des opérations (approvisionnement en matières premières, procédés de fabrication, utilisation des produits et gestion des déchets).

5.36 Les organisations reconnaissent les avantages de comprendre l'interconnexion des systèmes. L'évolution vers le développement durable fait passer l'attention des opérations aux produits ou aux services, avec prise en compte des impacts, des contraintes et des besoins sociaux et environnementaux plus larges. Beaucoup d'entreprises en viennent à penser moins en fonction des produits qu'elles fournissent et plus en fonction des services qu'apportent leurs produits.

5.37 Nous avons trouvé un exemple intéressant de cette évolution chez Interface Flooring, une société américaine qui connaît une expansion rapide. Son programme « Evergreen » fournit aux clients des services de revêtement de sol (propriétés acoustiques et esthétiques), mais Interface reste propriétaire et responsable du produit, de sa fabrication à son enlèvement et ultimement, à son recyclage dans un nouveau produit.

5.38 TransAlta et d'autres entreprises d'électricité fournissent des services de gestion de la demande. Ces services aident les clients à réduire la demande d'électricité. En baissant la production requise, on diminue les effets potentiellement négatifs sur l'environnement.

5.39 Dans les organisations du secteur public qui sont responsables de politiques, l'accent est passé de l'incidence d'activités particulières (la production de déchets, par exemple) à de grands thèmes, pour élaborer des politiques plus intégrées.

5.40 Le Plan national de politique écologique des Pays-Bas a comme but ambitieux de conduire les Pays-Bas au développement durable en une génération. Alors qu'autrefois on

ciblait des composantes particulières de l'environnement (air, eau et sol) et des secteurs industriels précis, on concentre maintenant l'attention sur des « thèmes » clés, comme la gestion des ressources, l'acidification, les matières dangereuses et les changements climatiques. Des groupes cibles ont été chargés de chercher des solutions. En outre, les décideurs ont commencé à penser à des solutions qui visent les sources ou les causes de la pollution ou encore l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Comparaison des stratégies : les leçons apprises

Élargir le processus d'élaboration de la stratégie

5.41 Les organisations que nous avons étudiées font voir clairement les grandes lignes d'une marche réussie vers le développement durable. Au niveau le plus élevé, ces organisations adoptent une approche de la stratégie qui comprend la création d'une **vision** qui s'appuie sur un système de gestion pour la **planification, l'organisation, l'application, l'examen et le suivi des progrès** . Elles prévoient des échéances plus longues pour les décisions, une participation plus importante des intervenants, des efforts de sensibilisation et de communication, l'établissement de buts, le suivi de la performance et la communication de l'information à ce sujet.

5.42 Ces organisations élargissent les horizons temporels et l'éventail des points de vue et des options considérés dans leurs décisions. Elles établissent une vision de ce que signifie pour elles le développement durable. À cet égard, notamment, elles précisent leurs buts à long terme de même que les valeurs et les principes qu'elles se donnent.

5.43 La vision est beaucoup plus qu'un « grand but » ou qu'une « représentation idéalisée de l'avenir ». Elle définit le contexte commun de travail. Elle fournit un cadre et des lignes directrices pour stimuler l'action. Disposer d'un modèle mental commun est précurseur de progrès en matière de développement durable. Bien que l'objectif initial puisse être de définir le développement durable, la haute direction découvre que la discussion élargit la question et la définition de ce que fait l'organisation.

5.44 Le Centre d'évaluation de la technologie est une fondation publique créée pour guider l'État industriel allemand de Baden-Württemberg vers le développement durable. Il cherche à franchir cinq grandes étapes auxquelles se rattachent des outils politiques particuliers, à savoir :

- établir une définition opérationnelle du développement durable;
- préciser les principes qui sous-tendent cette définition et la façon de les appliquer;
- se pencher sur la notion de croissance dans le contexte du développement durable;
- décrire comment le développement durable sera mis en œuvre dans la région;
- élaborer des principes opérationnels pour guider en pratique la région vers le développement durable.

5.45 Les organisations établissent de nouvelles associations, alliances et tribunes pour explorer les facteurs qui favorisent le développement durable et différentes solutions. Les

gestionnaires aux niveaux les plus élevés montrent leur engagement par leur participation.

5.46 Nortel s'intéresse à la responsabilité sociale des pays en voie d'industrialisation dans le contexte de l'industrie des télécommunications (en particulier, l'incidence sur l'éducation, les soins de santé et le développement économique).

5.47 À Volvo, la question « quel est notre objectif? » est passée du niveau opérationnel (éliminer les CFC et les substances toxiques du procédé de fabrication) au niveau stratégique pour devenir « quel **devrait** être notre objectif? » (mettre au point des autos recyclables, offrir des véhicules ou des systèmes de transport efficaces, ou développer « la mobilité durable »).

Recourir à des scénarios pour obtenir des stratégies résilientes

5.48 L'élaboration de scénarios est un outil important pour élargir la prise de décisions. Les scénarios sont des exemples de situations possibles et ils combinent données et analyses avec intuition et créativité. Ils doivent être cohérents et faire appel à l'imagination tout en restant crédibles.

5.49 La planification traditionnelle, contrairement à l'élaboration de scénarios, se rapproche davantage de la prévision. Les prévisionnistes font des extrapolations à partir du passé; ils s'appuient sur les caractéristiques observées d'événements antérieurs pour établir des projections. Les prévisions sont donc sensibles aux changements très probables, mais imprévisibles, dans ces caractéristiques.

5.50 Les scénarios permettent de considérer des cadres temporels plus longs et un plus large éventail de données pour l'élaboration des stratégies de développement durable. Les organisations utilisent des scénarios pour vérifier la résilience des choix stratégiques en fonction d'un éventail de conditions futures possibles. De nombreuses discussions sur le développement durable portent sur les risques liés au manque d'information et aux conséquences imprévisibles. Les scénarios aident les décideurs qui testent divers modèles mentaux à éviter d'interpréter les nouvelles données en fonction d'anciennes convictions.

5.51 L'élaboration de scénarios influence la construction de nouvelles cartes mentales. Les menaces, les possibilités et les nouvelles options que relèvent les participants élargissent la « conversation stratégique ». Cela entraîne généralement un processus de planification où l'on commence par évaluer les plans existants en fonction des résultats possibles et des nouvelles interventions proposées. Le cadre de prise de décisions devient plus robuste.

5.52 Il existe de nombreux exemples d'application réussie de scénarios. Récemment, plus de 30 membres du World Business Council for Sustainable Development ont participé à un projet de scénario mondial. L'objectif était d'aider les participants à prendre en considération un certain nombre de voies plausibles de développement durable et d'en examiner l'incidence sur leur entreprise.

5.53 Les Pays-Bas ont élaboré des scénarios des émissions et des coûts afin de mieux comprendre les réductions des émissions et des rejets que commande le développement durable. Dans un cas particulier, les scénarios ont indiqué une augmentation potentielle du PIB dans des comparaisons avec d'autres politiques économiques possibles, plus traditionnelles. Ce travail a servi à la planification stratégique du premier plan national de politique écologique de ce pays.

5.54 À la Commission européenne, un organe consultatif est chargé d'examiner des scénarios possibles pour une Europe durable en l'an 2020. Ce travail comporte cinq objectifs :

- susciter des idées sur la durabilité et les mettre à l'épreuve;
- aider la Commission européenne à élaborer sa vision en vue d'une Europe durable;
- lancer aux décideurs et à divers intervenants le défi d'élaborer une approche davantage orientée vers l'avenir pour les politiques environnementales;
- sensibiliser un public plus vaste à la complexité et aux interdépendances des facteurs à considérer pour une Europe durable;
- susciter la réflexion sur de nouvelles façons de procéder.

5.55 Dans le cadre de son examen de la « mobilité durable », Volvo a élaboré des scénarios pour les émissions mondiales en estimant les émissions sur une période de 30 ans en fonction de différents niveaux d'amélioration du rendement énergétique des combustibles et de différents taux d'augmentation de la circulation automobile.

Exploiter les ressources externes

5.56 Dans le contexte de plus en plus complexe de la prise de décisions, on ne peut pas s'attendre à ce que les organisations trouvent dans leurs propres ressources humaines toutes les connaissances nécessaires pour répondre aux nouvelles demandes. Dans les organisations que nous avons étudiées, les gestionnaires supérieurs écoutent les intervenants et des experts externes, et ils utilisent des structures de coopération et de consultation. Dans le cas de la société Dow Chemical, son conseil consultatif environnemental, composé d'experts de l'extérieur, lui fournit des avis indépendants sur sa performance environnementale.

5.57 Les organisations qui vont puiser dans l'immense réservoir externe des connaissances en tirent de nombreux avantages :

- nouvelles perspectives;
- information que reconnaissent des intervenants clés sur les préoccupations, les menaces et les occasions ;
- capacité de déceler les tendances de l'opinion des experts et du public qui peuvent influer sur l'avenir de l'organisation;
- accroissement des connaissances internes, ce qui est essentiel à l'innovation.

5.58 Le Centre d'évaluation de la technologie a un conseil d'administration et un comité consultatif. Ce dernier compte 26 membres, dont des représentants de la législature, du gouvernement, des universités, des syndicats, de l'industrie et des organisations religieuses et environnementales. Des groupes de citoyens auxquels participent plus de 250 personnes sont mis à contribution pour trouver des solutions aux problèmes environnementaux, économiques et sociaux difficiles.

5.59 TransAlta invite ses clients et des représentants de groupes environnementaux à donner leur avis sur ses projets importants. Par le passé, ces groupes ont proposé des solutions qui lui ont permis de réduire les incidences environnementales et les coûts de ses activités.

Développer l'engagement et les compétences

5.60 Développer l'engagement et les compétences au sein de l'organisation est la première étape de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable. Il est essentiel de faire participer le personnel à tous les niveaux de l'organisation, et divers outils doivent être utilisés pour susciter le changement. Pour assurer l'engagement, il faut établir les relations et les responsabilités à l'égard de la stratégie à partir de la haute direction. Pour obtenir les compétences nécessaires, il faut sensibiliser et former le personnel à tous les niveaux, y compris la haute direction. Un programme de communication permet de renforcer l'engagement et de compléter les efforts de sensibilisation.

5.61 La haute direction joue un rôle clé. Tous les modèles de système de gestion de l'environnement font ressortir la nécessité d'avoir l'adhésion et l'appui de la haute direction. Cela est encore plus essentiel dans le cas du développement durable étant donné le changement exigé. L'appui de la haute direction signale l'engagement de l'organisation. C'est un point à faire valoir dans les communications et les efforts pour renforcer les changements stratégiques. Dans les organisations que nous avons étudiées, nous avons constaté l'engagement du directeur général, du ministre ou du conseil de direction; cet engagement se traduisait par leur participation active à la conception et à la promotion de la stratégie de développement durable de leur organisation.

5.62 Dans des organisations du secteur privé, l'engagement est renforcé par la désignation d'un cadre supérieur comme responsable direct de la stratégie de protection de l'environnement et du développement durable. À TransAlta et à Nortel, ce cadre supérieur est un vice-président. Il a la responsabilité générale de veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie de protection de l'environnement et du développement durable, ainsi que des systèmes de gestion à l'appui.

5.63 Obtenir la participation et l'appui de toute l'organisation. Pour parvenir au développement durable, il faut la participation et l'appui actif de tout le personnel. On gagne en mettant à profit la créativité des employés dans la recherche de l'innovation à tous les niveaux de l'organisation. Pour ce faire, on peut, entre autres :

- encourager et utiliser les contributions et les initiatives des employés du bas vers le haut;

- intégrer des critères de développement durable dans les récompenses, les promotions et les systèmes d'encouragement au niveau de tout le personnel;
- établir des structures et des relations organisationnelles qui tiennent compte de la stratégie.

5.64 À Sony, une structure organisationnelle d'échelle mondiale - reposant sur quatre comités régionaux de conservation de l'environnement et un poste au siège social - voit à promouvoir et à coordonner les efforts déployés dans toute l'organisation pour améliorer l'environnement ainsi qu'à faire connaître les leçons tirées de ces efforts. Chaque comité parraine une conférence annuelle sur l'environnement qui sert à échanger des renseignements, à examiner les progrès, ainsi qu'à planifier et à reconnaître les efforts.

5.65 À TransAlta, une fonction centrale est en place pour parrainer la stratégie. Des personnes de diverses unités sont invitées au sein du groupe central pour y être formées et accroître leur engagement. Lorsqu'elles retournent dans leur unité, ces personnes sont davantage conscientisées et deviennent les défenseurs de la stratégie dans leur service.

5.66 SJ Rail a élaboré sa stratégie de développement durable avec la collaboration active du syndicat des employés. Elle a nommé des membres de celui-ci au sein de son conseil d'administration et a collaboré avec lui à un programme conjoint visant à améliorer le rendement et à rehausser le moral des employés. Elle lui a donné accès aux données financières pour obtenir sa collaboration à la solution des problèmes et faire progresser sa vision de la durabilité des transports ferroviaires. Les cadres intermédiaires et les superviseurs ont bénéficié de programmes de perfectionnement. Un programme de formation de cinq jours a été offert pour appuyer le nouveau style de gestion plus ouvert et axé sur la coopération.

Sensibiliser pour améliorer les connaissances

5.67 Dans toutes nos études de cas, les organisations ont reconnu que le changement ne peut se faire sans investir pour accroître la sensibilité, la prise de conscience et les connaissances de tout leur personnel et de leurs principaux partenaires. L'aptitude à intégrer le développement durable dans la pensée de l'organisation est une compétence de base pour celles qui réussissent dans leur quête du développement durable.

5.68 La sensibilisation et la formation aident les organisations à mieux comprendre les problèmes, à définir les principes qu'elles entendent appliquer, à établir des cadres et des modèles conceptuels et à acquérir des compétences utiles au développement durable.

5.69 Volvo a sensibilisé et formé plus de 40 000 employés, fournisseurs et concessionnaires en ce qui touche la nature, son fonctionnement, les conditions essentielles à la vie, les problèmes importants de l'environnement à régler (changements climatiques, appauvrissement de la couche d'ozone et perte de la biodiversité, entre autres), les aspects et les impacts environnementaux de l'énergie et des transports, ainsi que ses propres objectifs et programmes en matière d'environnement. En outre, elle a sensibilisé à l'environnement quelque 350 personnes travaillant pour près de 60 fournisseurs européens et leur a fourni des attentes claires de performance sur plusieurs

points : établissement d'un système de gestion de l'environnement; échange de données pour les évaluations de cycles de vie; « listes noires et grises » de produits chimiques; méthodes optimisées pour la manutention des déchets et l'emballage; et recyclabilité des matériaux.

5.70 TransAlta a donné à ses employés beaucoup de formation dans le cadre de l'« Initiative d'écocivisme » d'Environnement Canada. En outre, elle a fait appel à un institut externe à but non lucratif pour faire suivre à tous ses employés un programme d'immersion de quatre jours sur l'environnement et les outils et les activités qui s'y rapportent. Il en a découlé une adhésion rapide à sa stratégie et une bonne compréhension générale des problèmes et des pressions qui touchent l'environnement. Les employés ont appliqué les compétences acquises non seulement dans leur milieu de travail mais aussi dans leur communauté, ce qui leur a permis d'être encore plus sensibles aux préoccupations et aux problèmes locaux.

5.71 À Sony, un vaste processus est en place pour sensibiliser les 160 000 employés aux problèmes de l'environnement : cours de gestion qui comprennent des ateliers sur la gestion de l'environnement et qui traitent de la conception et de la mise au point de produits écologiques; programmes à l'intention des gestionnaires sur le rôle de l'entreprise face aux problèmes environnementaux; programmes d'orientation générale à l'intention des nouveaux employés, où il est question de la responsabilité sociale, des problèmes environnementaux et des activités de Sony dans l'optique de l'environnement; séminaires à l'intention des techniciens nouvellement engagés; cours spécialisés pour les gestionnaires des affaires environnementales; cours par correspondance.

5.72 Dans le cas du Plan national de politique écologique des Pays-Bas, l'une des clés du succès de l'application de la stratégie a été l'établissement d'un programme de formation pour 400 fonctionnaires. Ce programme, donné par le Massachusetts Institute of Technology (MIT), enseignait aux cadres supérieurs à devenir formateurs et comportait des exercices de simulation de problèmes d'application possibles.

Assurer des communications régulières et très larges

5.73 Une communication efficace permet de répondre à de nombreux besoins réels des publics internes et externes. Compte tenu de la gamme des interdépendances en jeu dans les initiatives de développement durable, beaucoup d'objectifs clés des organisations ne peuvent pas être atteints sans efforts majeurs sur le plan de la communication. Typiquement, cela comprend :

- favoriser la compréhension et l'engagement;
- diffuser les connaissances et les meilleures pratiques à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation;
- sensibiliser les intervenants clés et le grand public et obtenir leur appui;
- inspirer et motiver le personnel;
- enclencher la réalisation des objectifs de l'organisation.

5.74 De nombreux moyens peuvent être utilisés, entre autres : bulletins de nouvelles des employés; rapports sur l'environnement et le développement durable; annonces; réunions. De nouveaux outils, comme l'Internet, permettent une interaction et des réponses en temps réel.

5.75 TransAlta a établi d'excellentes pratiques internes en matière d'information et de communication, qui s'étendent au développement durable : rapports sur les méthodes; *Sustainable Development Dashboard* , bulletin trimestriel produit à l'intention de la direction et des autres employés.

5.76 Une des étapes clés de la création du Plan national de politique écologique des Pays-Bas a été l'élaboration et la diffusion d'une « histoire crédible » sur le développement durable. Après les analyses scientifiques et économiques, on a lancé une campagne de sensibilisation du public (messages publicitaires, annonces dans des journaux et des revues) dont le slogan était « l'amélioration de l'environnement commence chez soi » et qui a comporté la diffusion à la télévision néerlandaise de messages produits avec le concours de vedettes sportives. On a d'abord fait valoir l'importance de l'environnement, puis on a proposé des moyens de l'améliorer. Cette deuxième étape, axée sur l'action, a souvent été coordonnée avec des mesures précises sur le plan politique (comme le lancement de programmes de recyclage).

5.77 À partir de son plan stratégique, SJ Rail a choisi cent points qu'elle s'est engagée à améliorer dans un délai de trois ans. Elle en a fait la promesse à toute la population suédoise. Par des encarts dans les journaux, elle a fait connaître les buts et les échéances fixés, ainsi que les noms des gestionnaires responsables et leurs plans et cibles précis de mise en œuvre. Des campagnes de publicité indiquant les cibles et les échéances ont été ensuite menées dans les trains ainsi que dans toute la Suède, et, au fur et à mesure que les projets se terminaient, la réussite était signalée par un gros crochet rouge dans une case prévue à cet effet. À la fin de la première année, 36 projets étaient terminés, tous dans les délais fixés, et le crochet rouge en assurait la reconnaissance par le public.

Établir des objectifs, des buts et des cibles

5.78 Selon des penseurs et des praticiens éminents du secteur privé, le développement durable sera la prochaine révolution industrielle. Il représente un changement fondamental, non un changement mineur. La vision de l'organisation doit donner lieu à des mesures concrètes. Dans le contexte d'objectifs à long terme, il faut aussi fixer des buts à court et à moyen terme avec des cibles intermédiaires précises.

5.79 Les objectifs à long terme indiquent un engagement et précisent l'orientation et l'ampleur du changement prévu. Ils établissent un cadre stable pour la planification et l'action de chacun.

5.80 Le Plan national de politique écologique des Pays-Bas vise à parvenir au développement durable en une génération. On a établi des objectifs à long terme, à échéance de 20 ans, comme réduire les émissions de SO2 (anhydride sulfureux) de 70 p. 100. On a ensuite négocié des plans d'action avec les gouvernements locaux et les

principaux groupes cibles (secteurs industriels et autres groupes responsables de trouver des solutions).Vus comme des engagements, ces plans établissent des buts clairs à moyen terme (cinq à dix ans) et laissent beaucoup de souplesse pour les atteindre.

5.81 Beaucoup d'organisations établissent des buts « éloignés » ambitieux. Même si la façon de les atteindre n'est pas précisée, leur intention est de stimuler l'innovation, d'inspirer le personnel pour qu'il sorte des sentiers battus et de montrer un engagement clair.

5.82 Sony s'est fixé des buts comme accroître le recyclage de 50 p. 100 pour l'an 2000, éliminer la mise en décharge de déchets pour 2010 et recycler tout le papier et utiliser seulement du papier recyclé pour l'an 2000.

5.83 Nortel s'est notamment donné les buts suivants : réduire de 50 p. 100 les rejets de polluants et la quantité de déchets solides mis en décharge pour l'an 2000; et réduire de 30 p. 100 les achats de papier. Elle suit les progrès accomplis et en rend compte annuellement.

5.84 Ces objectifs et buts s'accompagnent de cibles claires, précises et connues au sujet des améliorations à apporter. Ces cibles sont nécessaires pour suivre et examiner les progrès et apporter des améliorations de façon continue.

Suivre les progrès

5.85 L'organisation a besoin d'un système de gestion de la performance qui l'aide à progresser dans sa vision. Les gestionnaires doivent savoir quand prendre des mesures correctrices et ils doivent connaître les effets qui en découlent. Les intervenants, à l'interne comme à l'externe, ont besoin de rapports réguliers et fiables sur les progrès accomplis. (Une étude détaillée sur la mesure de la performance en matière de développement durable est présentée au chapitre 8 de ce Rapport.)

5.86 SJ Rail fait collaborer tous ses gestionnaires à la définition des facteurs clés de succès, à l'établissement d'indicateurs mesurables, à la spécification des rapports à produire et au raccordement des éléments du plan d'action à des activités de suivi. Dans tous les cas, la clé est de combiner à des buts précis des mesures explicites. SJ Rail veut que tous les employés soient informés des indicateurs et des ratios de leur unité de travail et sachent comment les indicateurs sont reliés entre eux et comment les efforts de chacun contribuent à l'atteinte des objectifs.

5.87 Volvo a établi des objectifs et des buts clairs et mesurables pour toute l'entreprise et chaque secteur d'activité. Elle croit à l'adage « ce qui est mesuré est réalisé », et elle a élaboré un processus systématique pour évaluer les progrès par rapport aux buts fixés. Les objectifs et les résultats concernant l'environnement font l'objet d'un suivi et de rapports dans le cadre d'un processus traditionnel de planification stratégique. En outre, Volvo produit annuellement un rapport sur l'environnement qui connaît une large diffusion. L'objectif est de stimuler des améliorations continues.

5.88 E.B. Eddy a publié son troisième rapport d'avancement sur le développement durable en décembre 1996. Les trois rapports montrent clairement une progression dans l'information communiquée à cet égard.

Conclusion

5.89 De nombreuses pressions sont exercées sur les organisations privées et publiques pour qu'elles améliorent à la fois leur réponse aux besoins sociaux et environnementaux et leur performance économique. Ces pressions varient, tout comme les choix que font les organisations pour y répondre. Il n'existe pas de recette pour choisir la stratégie qui convient le mieux à une organisation donnée. Cela dit, les organisations que nous avons étudiées font voir une approche commune quant à leur stratégie pour relever le défi que pose le développement durable.

5.90 Plus particulièrement, ces organisations formulent une vision à long terme et énoncent les valeurs et les principes qui les guideront dans leur marche vers le développement durable. Elles réfléchissent non seulement à ce qu'elles veulent changer par rapport à ce qu'elles étaient auparavant mais aussi à la façon dont elles veulent se distinguer d'autres organisations. Elles développent de nouvelles perceptions d'elles-mêmes et aussi de leurs politiques, de leurs produits et de leurs services.

5.91 Nos études de cas révèlent que ces organisations cherchent continuellement à cerner et à comprendre les pressions actuelles et futures. Elles définissent et atténuent les risques en se servant d'outils de décision comme les scénarios qui permettent d'élargir l'éventail des aspects à prendre en considération et l'horizon temporel; elles mettent à profit les sources externes de connaissances pour compléter leurs propres ressources; elles établissent de nouvelles relations pour comprendre les défis et les possibilités et pour y répondre.

5.92 Afin que les nouvelles façons de penser se traduisent en nouvelles façons d'agir, il faut accroître l'engagement et les compétences au sein de l'organisation. L'appui de la haute direction est essentiel, mais il ne suffit pas. Tout le personnel de l'organisation doit prendre part à l'élaboration et à l'application des choix stratégiques. La sensibilisation et la communication sont des moyens à utiliser dès le départ pour conscientiser le personnel, accroître la base de connaissances et développer la capacité de l'organisation de découvrir et d'appliquer de nouvelles façons d'agir. L'organisation définit des objectifs, des buts et des cibles clairs et mesurables à court, moyen et long terme. Elle a des processus de gestion de la performance pour suivre, examiner et corriger la mise en œuvre.

5.93 Ensemble, ces activités forment un processus itératif de gestion. Il ne convient pas de leur donner un rang, car elles sont toutes nécessaires. Elles ne s'inscrivent pas dans une hiérarchie; elles dépendent plutôt les unes des autres, tout en étant reliées. Elles sont toutes importantes pour l'élaboration et la mise en œuvre réussies d'une stratégie. Un aspect clé de ce processus itératif est la circulation d'information entre les activités pour favoriser l'apprentissage et l'amélioration continus dans toute l'organisation.

5.94 Le développement durable demande de nouvelles façons de penser et d'agir. C'est un processus de changement guidé par la nécessité de mieux intégrer les perspectives économiques, environnementales et sociales dans la prise de décisions. La marche vers le développement durable comporte plusieurs étapes qui sont franchies à la lumière de nouvelles connaissances, en mettant à profit de nouvelles compétences et l'innovation, et qui conduit à la réduction des incidences négatives sur l'environnement et à une plus grande responsabilité sociale.

5.95 Les organisations que nous avons étudiées utilisent une approche globale pour élaborer et instaurer une stratégie qui permet de tirer parti des possibilités et des avantages associés à la recherche du développement durable. Les ministères et les organismes fédéraux peuvent s'inspirer de ces exemples et d'autres exemples pour élaborer et mettre en œuvre leur propre stratégie de développement durable.

À propos de l'étude

Objectif

Cette étude a été effectuée afin d'attirer l'attention du Parlement sur des approches, des outils et des idées d'avant-garde concernant l'élaboration et l'application de stratégies de développement durable. Elle fournit des renseignements précieux pour aider les parlementaires à évaluer les stratégies des ministères et des organismes à la lumière des approches et des pratiques d'organisations dont les progrès en matière de développement durable ont été reconnus.

Approche et méthode

Nous avons passé en revue une vaste documentation sur le développement durable et les stratégies d'entreprise. Nous avons consulté plus de 60 experts reconnus et praticiens d'avant-garde, notamment :

- des consultants et des universitaires du Canada, des États-Unis, de la Scandinavie et du Royaume-Uni;
- des représentants d'entreprises, d'organismes de recherche et d'organisations internationales au Canada, en Europe et aux États-Unis;
- des hauts fonctionnaires d'Europe et du Canada;
- des cadres supérieurs responsables de l'environnement ou du développement durable au sein d'entreprises du Canada, des États-Unis, d'Europe, de la Scandinavie et du Japon.

Nous avons examiné les efforts d'un certain nombre d'organisations et étudié en détail les cas de sept organisations, des secteurs public et privé, qui ont accompli des progrès reconnus en matière de développement durable.

Équipe chargée de l'étude

Directeur principal : Richard Smith
Directeur : Ron Bergin

Jacques Grou
Susan Mojgani

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.

L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable

---

Points saillants

6.1 L'évaluation environnementale a pour objet d'examiner les projets, les programmes, les politiques ou les activités prévus pour faire en sorte que leurs effets éventuels sur l'environnement soient évalués attentivement avant que des décisions soient prises à leur sujet. Il s'agit d'un outil de planification de première importance si l'on considère que l'activité humaine peut avoir des effets graves et irréversibles sur l'environnement.

6.2 Certaines des lacunes que nous avons relevées dans la conduite des examens préalables peuvent avoir des répercussions importantes et causer des dommages à l'environnement. Les examens préalables représentent plus de 99 p. 100 des quelque 5 000 évaluations environnementales effectuées chaque année conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* .

- Il se peut que les examens préalables ne tiennent pas compte de tous les éléments d'un projet ni de tous ses effets éventuels importants sur l'environnement.
- La surveillance des mesures d'atténuation et le suivi des résultats environnementaux sont insuffisants.

6.3 L'information diffusée au public sur les évaluations environnementales effectuées par le gouvernement fédéral, et particulièrement l'information sur les examens préalables, comporte des lacunes importantes en ce qui a trait à la qualité et à l'utilité. En voici des exemples.

- L'information contenue dans l'Index fédéral des évaluations environnementales est incomplète et difficile à utiliser.
- Dans la plupart des rapports d'examen préalable que nous avons examinés, l'information fournie n'était pas suffisante et ne permettait pas de déterminer si tous les effets environnementaux importants avaient été pris en compte.

6.4 L'évaluation environnementale se révèle un outil important pour traiter les répercussions plus générales des politiques et des programmes sur l'environnement et le développement durable. Les ministères ont réagi avec lenteur à une directive du Cabinet établie en 1990 sur la mise en œuvre de l'évaluation environnementale des programmes et des politiques.

6.5 Le gouvernement fédéral ne recueille pas l'information qui permettrait aux Canadiens de savoir si l'évaluation environnementale produit ou non les résultats escomptés.

6.6 Les bonnes pratiques recensées au cours de notre vérification fournissent un point d'appui pour améliorer la qualité de l'évaluation environnementale.

Introduction

Une évaluation environnementale inadéquate peut entraîner des coûts financiers et environnementaux élevés

6.7 L'évaluation environnementale a pour objet d'examiner les projets, les programmes, les politiques ou les activités prévus pour faire en sorte que leurs effets éventuels sur l'environnement soient évalués attentivement avant que des décisions soient prises à leur sujet. Il s'agit d'un outil de planification de première importance si l'on considère que l'activité humaine peut avoir des effets graves et irréversibles sur l'environnement. L'absence d'examen des effets environnementaux négatifs avant d'entreprendre un projet peut mener à la dégradation de l'environnement, à la détérioration de la santé humaine et à l'accroissement des coûts économiques. Les coûts élevés d'assainissement et les dommages causés à l'environnement dans les étangs bitumeux de Sydney, à l'île du Cap-Breton, illustrent quelques-unes des conséquences de l'imprévoyance dans ce domaine.

Définition de l'évaluation environnementale

6.8 Bien que les parties concernées par l'évaluation environnementale ne s'entendent pas toutes sur la définition d'une « bonne » évaluation, un examen des pratiques courantes, des lois ainsi que de la documentation laisse supposer qu'elle devrait comprendre les principales composantes énoncées à la pièce 6.1 . Quant à savoir si chacune de ces composantes sera prise en compte dans une évaluation, cela dépendra de son importance éventuelle pour l'environnement et du jugement de la personne chargée de l'évaluation. La plupart de ces composantes sont contenues dans les exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* .

Pièce 6.1

Composantes d'une évaluation environnementale de projet

S'interroger sur la nécessité du projet et sur l'existence de solutions de rechange.

Par exemple, faut-il une centrale électrique dans une collectivité éloignée ou existe-t-il d'autres moyens de répondre à ses besoins énergétiques (p. ex., réparations, conservation, cogénération) ET, si une nouvelle centrale est nécessaire, quelle technologie faudrait-il utiliser et à quel endroit la centrale devrait-elle être située?

Décrire le projet, y compris les projets connexes (portée du projet).

Pourrait englober des projets connexes (p. ex., oléoduc pour une raffinerie). De plus, les projets peuvent être regroupés pour raison de proximité (p. ex., deux installations industrielles sur des propriétés voisines). La description du projet doit faire mention de

toutes les phases d'exécution du projet (p. ex., préparation du site, exploitation et déclassement d'une mine).

Décrire le milieu physique et humain dans lequel le projet se situe.

Le projet se situe-t-il en milieu urbain, en plein champ ou en forêt? Faut-il tenir compte des types de sols, de la nappe phréatique, de la végétation (flore) et de la vie animale (faune)? Est-ce que le projet se situe dans un endroit important sur le plan architectural ou historique? À quoi servent actuellement les terres (p. ex., parc, chasse et pêche)?

Déterminer les interactions éventuelles entre le projet et son milieu.

Il faut considérer les effets du projet sur l'environnement (p. ex., pollution, destruction d'un habitat faunique ou d'une utilisation récréative) ainsi que les effets éventuels de l'environnement sur le projet (p. ex., inondation régulière).

Évaluer l'importance des effets environnementaux éventuels et prendre en considération les mesures d'atténuation possibles.

Est-ce que les effets environnementaux éventuels sont importants? Par exemple, la destruction d'un habitat pour le moineau peut être sans importance tandis que la destruction d'un habitat pour la grue blanche d'Amérique peut être importante. De nombreux types de mesures d'atténuation peuvent être envisagés, y compris les techniques de construction, les restrictions saisonnières sur les travaux, les caractéristiques de la conception, les procédés opérationnels, les mesures compensatoires, etc.

Déterminer si le projet doit aller de l'avant en tenant compte des effets environnementaux prévus après les mesures d'atténuation proposées.

Une fois que les solutions de rechange et les mesures d'atténuation sont prises en considération, il pourrait subsister des effets environnementaux négatifs qui soient importants. Dans des circonstances exceptionnelles, un projet pourrait tout de même aller de l'avant. L'essentiel est que l'évaluation permette de faire en sorte que les personnes chargées d'approuver le projet soient conscientes de tous les effets environnementaux qui pourraient être importants.

Si le projet est approuvé, inclure une exigence d'exécution des mesures d'atténuation nécessaires.

L'approbation du projet devrait prévoir des contrôles ou des conditions qui permettent de faire en sorte que les mesures d'atténuation proposées soient véritablement prises.

Veiller à l'exécution des projets et des mesures d'atténuation connexes conformément à l'approbation.

Cette vérification peut être faite directement par l'autorité chargée de l'approbation, par des tiers indépendants ou découler de l'obtention d'un certificat auprès du promoteur ou d'un spécialiste, comme un scientifique ou un ingénieur professionnel.

Faire le suivi, au besoin, afin de déterminer les effets environnementaux réels et de les comparer aux effets prévus.

Cette composante est particulièrement importante si les mesures d'atténuation comportent des technologies nouvelles ou non éprouvées ou si les effets environnementaux prévus sont incertains. Les leçons apprises au sujet des effets environnementaux devraient être utilisées, au besoin, dans des évaluations environnementales futures.

Remarque : À la plupart des étapes de l'évaluation, les points de vue du public peuvent être pris en considération et des informations peuvent lui être communiquées.

L'évaluation environnementale nous intéresse tous

6.9 L'évaluation environnementale intéresse différentes parties, notamment le promoteur du projet, le public qui pourrait être touché par ses répercussions et les divers gouvernements. Il arrive parfois que les intérêts des parties soient les mêmes, mais ils peuvent souvent s'opposer, étant donné que les coûts et les avantages d'un projet, y compris les coûts et les avantages environnementaux, diffèrent pour chacune des parties.

6.10 Promoteurs de projet. Les promoteurs de projet admettent qu'il faut effectuer des évaluations environnementales afin d'éviter que l'environnement ne subisse des dommages dont ils pourraient être tenus responsables. Bon nombre d'entre eux reconnaissent également qu'ils ont un rôle à jouer en tant que citoyens responsables dans leurs collectivités et que le respect de l'environnement peut être source d'un avantage économique. Cependant, l'évaluation environnementale entraîne souvent des coûts et des retards; des mesures coûteuses, qui n'augmenteront pas nécessairement le rendement de l'investissement du promoteur, peuvent parfois être recommandées. De nombreux coûts associés aux effets négatifs sur l'environnement sont indirects, et il est possible qu'un promoteur voie peu de raisons de se soucier de coûts qui seront assumés par le public, par quelqu'un d'autre ou par les générations futures.

6.11 Le public. Le public porte un intérêt général à la protection de l'environnement afin que les générations actuelles et futures puissent en jouir. Habituellement, les gens se soucient du développement durable et comprennent que s'il y a des dommages à l'environnement, ce sont eux et leurs enfants qui en supporteront le coût et qui en subiront les conséquences. Ils profitent aussi des emplois et des richesses qui sont créés par les projets. Des conflits peuvent survenir lorsque les coûts et les avantages ne sont pas répartis également au sein de la population, par exemple les conflits entre les travailleurs forestiers et les environnementalistes.

6.12 Divers gouvernements. Les gouvernements doivent planifier leurs propres activités avec soin afin d'intégrer les effets environnementaux éventuels à la prise de décisions. En ce qui concerne les projets d'autres parties, les gouvernements portent un intérêt plus large, à savoir celui de protéger la santé des générations actuelles et futures et celle de l'environnement. De plus, dans beaucoup de cas, ils devront assumer le coût de la réparation des dommages faits à l'environnement. L'évaluation environnementale est un outil de première importance, que peuvent utiliser les gouvernements pour protéger leurs intérêts et promouvoir le développement durable.

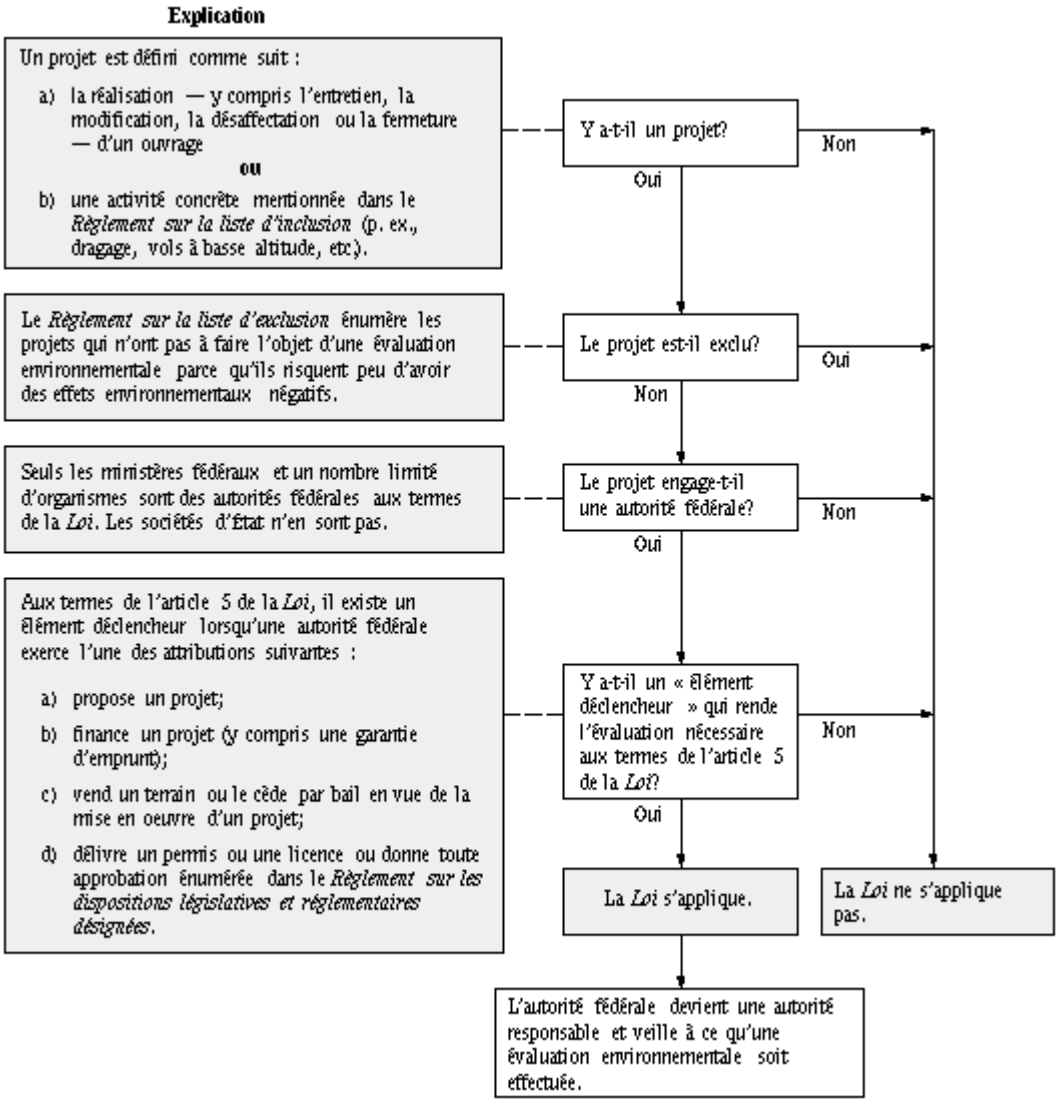
Exigences fédérales en matière d'évaluation environnementale

6.13 Le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est entré en vigueur en 1974. L'année 1984 marque l'adoption du Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Le Décret précisait que toutes les propositions fédérales devaient comprendre une évaluation environnementale, mais les ministères et les organismes ne tenaient parfois pas compte de cette exigence. Cependant, à la suite d'une série de contestations judiciaires - en particulier celles portant sur les barrages Oldman et Rafferty-Alameda - , il a été décrété que les lignes directrices avaient force de loi. En 1987, le gouvernement fédéral a entrepris des consultations poussées sur la réforme du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* est entrée en vigueur en janvier 1995.

6.14 La *Loi* s'applique aux « autorités fédérales », c'est-à-dire les ministères fédéraux et un nombre limité d'organismes fédéraux. La *Loi* a comme trait distinctif que la plupart des évaluations sont des « autoévaluations ». Ainsi, ce sont les autorités fédérales, plutôt qu'un seul organisme gouvernemental, qui doivent veiller à ce que l'évaluation environnementale d'un projet soit effectuée comme le prescrit la *Loi* . La pièce 6.2 décrit le processus visant à déterminer si une autorité fédérale est tenue de procéder à une évaluation environnementale. Lorsqu'une autorité fédérale doit effectuer une évaluation, elle devient une « autorité responsable » en vertu de la *Loi* . Selon le cas, nous parlons dans le présent chapitre d'autorité « fédérale » et d'autorité « responsable ».

Pièce 6.2

Application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale



6.15 La *Loi* prévoit quatre niveaux d'évaluation environnementale. Chaque niveau accorde une importance accrue à la consultation publique et à la participation de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale au processus. La pièce 6.3 décrit chaque type d'évaluation environnementale et le nombre d'évaluations relevé au cours des trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la *Loi* . Le tableau indique que plus de 99 p. 100 des évaluations environnementales sont des examens préalables. En pareil cas, ce sont les autorités responsables qui doivent prendre toutes les décisions liées aux évaluations environnementales.

Pièce 6.3

Niveaux de l'évaluation environnementale en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

	Autoévaluations		Évaluations indépendantes	
	Examen préalable	Étude approfondie	Médiation	Examen par une commission
Évaluations environnementales effectuées de janvier 1995 à décembre 1997 - Nombre - % du total	12 818 99,7	23 0,2	0 0	10 0,1
Quand ce genre d'évaluation est-il nécessaire?	Pour tous les projets, sauf ceux énumérés dans le *Règlement sur la liste d'étude approfondie* et dans le *Règlement sur la liste d'exclusion*.	Pour les projets énumérés dans le *Règlement sur la liste d'étude approfondie*.	Lorsque l'autorité responsable ou le ministre de l'Environnement détermine que le projet aura probablement des effets environnementaux importants ou que les préoccupations du public sont importantes.	
Qui dirige l'évaluation environnementale?	Autorité responsable	Autorité responsable L'autorité responsable doit envoyer l'évaluation au ministre de l'Environnement, qui détermine si une évaluation plus poussée est nécessaire.	Un médiateur, de concert avec l'autorité responsable et avec l'aide de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.	Une évaluation indépendante est dirigée par la commission d'examen public nommée par le ministre de l'Environnement.
Rôle de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale	Minime. Fournit des avis si l'autorité responsable le lui demande.	Conseille le ministre de l'Environnement pour l'aider à déterminer si une évaluation plus poussée est nécessaire.	Conseille le ministre de l'Environnement sur le mandat et sur le choix du médiateur ou des membres de la commission. Gère le processus, y compris le financement des intervenants.	
Facteurs à prendre en considération	• Effets environnementaux, y compris ceux causés par les accidents et les effets cumulatifs • Importance des effets • Commentaires du public, s'il y a lieu • Mesures d'atténuation • Tout élément dont l'autorité responsable peut exiger la prise en considération, p. ex., la nécessité du projet et les solutions de rechange	• Effets environnementaux, y compris les effets cumulatifs et les accidents • Importance des effets • Commentaires du public • Mesures d'atténuation • Raison d'être du projet • Solutions de rechange à la mise en oeuvre du projet • Nécessité d'un programme de suivi ainsi que de ses modalités • Durabilité des ressources renouvelables • Tout élément dont l'autorité responsable peut exiger la prise en considération		

6.16 Le rôle de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale consiste à administrer la *Loi* et à fournir, en conformité avec celle-ci, des avis et de l'aide connexes au ministre de l'Environnement et aux autorités fédérales. Aux termes de la *Loi* , la principale responsabilité fonctionnelle des autorités responsables est la tenue d'examens préalables, tandis que la principale responsabilité fonctionnelle de l'Agence est l'administration du processus d'étude approfondie et d'examens par une commission.

6.17 La plupart des autorités fédérales fonctionnent selon un mode décentralisé. Les décisions concernant l'autorisation des projets, l'octroi de fonds, l'aliénation de terres ou la délivrance de permis peuvent être prises par les divers bureaux régionaux ou de district plutôt que par une administration centrale. Il s'ensuit que les évaluations environnementales sont examinées par un large éventail de fonctionnaires dans tout le pays. Ces derniers peuvent se trouver en présence de différents types de projets, de promoteurs et de milieux. Il se peut aussi qu'ils aient à traiter avec différents

gouvernements provinciaux, territoriaux ou municipaux et avec des groupes autochtones qui n'accordent peut-être pas la même importance à l'évaluation environnementale ou qui considèrent que le gouvernement fédéral empiète sur leurs domaines de compétence.

6.18 La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne s'applique qu'aux ouvrages et à un nombre limité d'activités concrètes. Quatre règlements d'intérêt majeur ont été inclus lors de l'entrée en vigueur de la *Loi* .

- Le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* dresse la liste des diverses approbations législatives et réglementaires fédérales qui déclenchent la nécessité d'une évaluation environnementale aux termes de la *Loi* . Mentionnons, par exemple, un permis de construction de pont délivré en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables* .
- Le *Règlement sur la liste d'inclusion* décrit les activités concrètes qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale. Mentionnons, par exemple, les vols à basse altitude et l'immersion en mer.
- Le *Règlement sur la liste d'exclusion* définit les projets liés à un ouvrage qui ne nécessitent pas d'évaluation environnementale. Mentionnons, par exemple, l'entretien courant d'ouvrages existants et la construction de petits immeubles.
- Le *Règlement sur la liste d'étude approfondie* décrit les types de projets qui exigent une évaluation plus en profondeur que pour un examen préalable. Mentionnons, par exemple, la construction d'une nouvelle installation minière d'uranium.

6.19 Une directive du Cabinet complète la *Loi* . Elle crée une exigence non législative selon laquelle toutes les initiatives fédérales prises dans le cadre de politiques et de programmes doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, lorsque cela est jugé pertinent.

Objet de la vérification

6.20 La sensibilisation du public aux questions environnementales repose en grande partie sur une poignée de cas largement médiatisés qui sont examinés par des commissions, qui font l'objet d'études approfondies ou qui sont portés devant les tribunaux. Leur nombre est bien inférieur à un pour cent des évaluations environnementales qui sont effectuées chaque année sous le régime de la *Loi* .

6.21 Nous avons choisi de faire porter notre vérification sur les difficultés auxquelles les autorités responsables sont confrontées lorsqu'elles se prononcent sur les quelque 5 000 examens préalables effectués chaque année conformément à la *Loi* . Nous avons également examiné les processus mis en place pour l'évaluation environnementale des programmes et des politiques prévue par la directive du Cabinet.

6.22 Pour les fins de notre vérification, nous avons sélectionné onze organisations qui, ensemble, sont responsables de plus des deux tiers de toutes les évaluations environnementales effectuées conformément à la *Loi* . En partie, les organisations ont été choisies pour représenter un éventail des activités du gouvernement et des divers

éléments mentionnés à l'article 5 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* qui déclenchent la nécessité d'une évaluation (voir la pièce 6.4).

Pièce 6.4

Nombre d'évaluations environnementales signalées par les autorités responsables choisies, du 19 janvier 1995 à décembre 1997

Autorité responsable	Élément déclencheur qui rend nécessaire une évaluation environnementale en vertu de l'article 5 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*				
	L'autorité responsable est le promoteur	Financement	Terres fédérales	Liste des dispositions législatives et réglementaires	Total*
Affaires indiennes et du Nord Canada (comprend le programme des Affaires indiennes et inuites et le programme des Affaires du Nord)	182	74	375	1 485	2 116
Agence de promotion économique du Canada atlantique	0	1 050	0	0	1 050
Agriculture et Agroalimentaire Canada	275	480	313	11	1 077
Commission de contrôle de l'énergie atomique	0	0	0	42	42
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	0	702	0	0	702
Environnement Canada	186	168	0	1 145	1 491
Ministère du Patrimoine canadien (Parcs Canada)	676	31	160	630	1 480
Pêches et Océans (Garde côtière)	188	8	6	277	438
Pêches et Océans (Gestion de l'habitat)	1	12	0	183	194
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (Secteur des travaux publics)	103	1	46	2	152
Total partiel (autorités responsables visées par notre vérification)	1 611	2 526	900	3 775	8 742
Agence canadienne de développement international	0	75	0	0	75
Bureau fédéral de développement régional (Québec)	0	1 175	0	0	1 175
Défense nationale	393	0	0	0	393
Développement des ressources humaines Canada	0	67	0	0	67
Industrie Canada	0	148	0	36	184
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	27	0	0	0	27
Office Canada - Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers	0	0	0	1	1
Office national de l'énergie	0	0	0	213	213
Office national des transports du Canada	27	0	0	198	225
Pêches et Océans (installations portuaires pour petits bateaux)	270	60	193	1	524
Ressources naturelles Canada	60	25	0	37	122
Revenu Canada	2	0	2	0	4
Santé Canada	6	5	0	0	11
Service correctionnel Canada	6	4	0	0	10
Transports Canada	439	198	358	83	1 078
Total partiel (autorités responsables NON visées par notre vérification)	1 230	1 757	553	569	4 109
Total	2 841	4 283	1 453	4 344	12 851

* Le total par autorité responsable peut être inférieur au total par « élément déclencheur » qui rend une évaluation nécessaire parce que certaines évaluations environnementales peuvent avoir été exigées aux termes de plus d'un paragraphe de la *Loi*

Source : Index fédéral des évaluations environnementales

6.23 Dans chaque organisation, nous avons examiné les procédures pour effectuer les évaluations environnementales et certains dossiers afin d'établir le fonctionnement réel des processus. Nous avons passé en revue 187 examens préalables de projets réalisés principalement en Colombie-Britannique, en Alberta, au Québec et en Nouvelle-Écosse. Quant au programme des Affaires du Nord d'Affaires indiennes et du Nord Canada, nous avons examiné des dossiers au Yukon; en ce qui concerne la Commission de contrôle de l'énergie atomique, la plupart des projets se déroulaient en Ontario ou en Saskatchewan. Les examens préalables ont été sélectionnés par l'équipe de vérification et par les organisations de manière à refléter les activités et les difficultés types des organisations dans l'exercice de leurs responsabilités prévues par la *Loi* . Les 187 projets présentent de grandes différences quant à la taille, à l'emplacement et à la possibilité de causer des dommages environnementaux importants. Dans la mesure du possible, nous avons sélectionné des examens préalables pour les projets de plus grande envergure et les projets qui peuvent avoir des effets plus importants sur l'environnement.

6.24 Les objectifs, l'étendue et les critères de la vérification sont énoncés plus en détail à la fin du chapitre, à la section intitulée À propos de la vérification .

Observations et recommandations

L'évaluation environnementale doit être bien ciblée

6.25 L'évaluation environnementale n'est efficace que si les responsables l'ont bien ciblée. Nous avons examiné trois questions.

- Les projets qui doivent être évalués en conformité avec la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et ses Règlements connexes le sont-ils tous?
- Les évaluations portent-elles sur l'ensemble du projet?
- Les évaluations prennent-elles en compte tous les effets environnementaux qui peuvent être importants?

Les projets fédéraux ne sont pas tous évalués

6.26 Les autorités fédérales ont mis en place des mécanismes de contrôle. Les autorités fédérales visées par notre vérification ont mis en place des mécanismes qui devraient faire en sorte qu'on procède, lorsque la *Loi* l'exige, à une évaluation environnementale avant qu'une décision finale soit prise concernant un projet. Cependant, il y a des cas où l'on ne fait pas d'évaluation, par exemple : lorsqu'une autorité fédérale n'est pas au courant de l'existence d'un projet; lorsque les opinions diffèrent quant à la nécessité de l'évaluation; ou lorsque le système ne fonctionne pas et que l'évaluation est effectuée après l'approbation du projet, ou encore tellement tard au cours de la phase de planification qu'elle ne peut pas avoir d'incidence sur le projet. Bien qu'ils ne semblent pas très fréquents, ces cas montrent l'utilité d'exercer une plus grande vigilance.

6.27 Ce ne sont pas tous les promoteurs qui demandent les permis exigés. Nous avons appris que dans certains cas, le promoteur ne demande pas le permis fédéral exigé parce

qu'il ignore cette exigence ou parce qu'il veut éviter d'assumer les coûts qui se rattachent à l'obtention du permis et à l'évaluation environnementale. Les pénalités imposées pour ne pas avoir obtenu de permis fédéral peuvent être bien inférieures au coût des procédures liées à l'obtention d'un permis et à l'évaluation environnementale. Dans une région, des représentants de la Garde côtière canadienne estimaient que plus de la moitié des ouvrages qui auraient dû se faire avec une licence en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables* n'en avaient pas. Il ressort donc que ces ouvrages ne font pas l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* .

6.28 Les autorités fédérales devraient renforcer les mesures de conformité afin que les promoteurs de projet demandent les permis et les licences exigés dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* .

6.29 Il y a des incertitudes au sujet de l'application de la *Loi sur les pêches* . Selon l'article 35 de la *Loi sur les pêches* , la destruction de l'habitat du poisson constitue une infraction, à moins qu'elle n'ait été autorisée au préalable par le ministre des Pêches et des Océans. Les pénalités qui s'appliquent lorsque l'habitat du poisson est détruit sans autorisation préalable peuvent comprendre des peines d'emprisonnement, des amendes pouvant atteindre un million de dollars, ou les deux. De nombreux observateurs considèrent la *Loi sur les pêches* comme l'une des lois environnementales fédérales pouvant avoir le plus d'influence. Les environnementalistes ont réussi à faire inclure dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* les autorisations prévues au paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* ; ainsi, de telles autorisations rendraient nécessaire une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* .

6.30 Les promoteurs consultent fréquemment Pêches et Océans avant d'entreprendre des projets qui pourraient détruire l'habitat du poisson. Le Ministère indique souvent, verbalement ou par écrit, que le projet, tel que prévu, ne devrait pas entraîner la destruction de l'habitat. Des fonctionnaires de Pêches et Océans peuvent aussi faire des recommandations visant à modifier le projet ou à faire prendre d'autres mesures d'atténuation qui préviennent la destruction de l'habitat du poisson. Lorsqu'ils examinent les projets, les fonctionnaires du Ministère accordent la priorité à la préservation de l'habitat du poisson, et le fait de ne pas avoir à envoyer de lettre autorisant la destruction de l'habitat est perçu comme un succès.

6.31 Les environnementalistes croient que le Ministère n'accorde pas d'autorisations en vertu du paragraphe 35(2) pour éviter d'avoir à effectuer des évaluations environnementales. Pour sa part, le Ministère estime que s'il atteint l'objectif premier, à savoir éviter la destruction de l'habitat, aucune autorisation de destruction n'est alors requise. Par conséquent, il n'est pas requis d'effectuer une évaluation conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* .

6.32 Il se peut que des statistiques insuffisantes et une interprétation non uniforme du paragraphe 35(2) par Pêches et Océans avant l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur*

l'évaluation environnementale aient contribué à la confusion qui existe quant au nombre d'autorisations qui seraient accordées annuellement aux termes du paragraphe 35(2). Ces dernières années, Pêches et Océans a clarifié les situations qui exigent une autorisation aux termes du paragraphe 35(2) et il a amélioré son information concernant ces autorisations. Néanmoins, le nombre d'évaluations environnementales rendues nécessaires par le paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* varie toujours énormément parmi les différentes régions desservies par le Ministère.

6.33 Pêches et Océans devrait renforcer ses procédures afin que les dispositions relatives à la protection de l'habitat de la *Loi sur les pêches* , et les exigences en matière d'évaluation environnementale qui en découlent, soient appliquées uniformément dans toutes les régions desservies par le Ministère.

6.34 L'évaluation environnementale de dernière minute contribue peu à la planification d'un projet. Quelques autorités responsables ont tendance à effectuer des évaluations environnementales seulement après avoir considéré tous les autres facteurs retenus pour l'approbation d'un projet. Cette situation se produit très souvent dans le cas des projets financés par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. Nous avons même observé quelques cas dans d'autres organisations où, quelles que soient les procédures de contrôle existantes, l'examen préalable était exécuté après l'approbation du projet. L'évaluation environnementale de dernière minute peut exercer des pressions sur les fonctionnaires chargés de l'examen préalable et conduire à un produit qui est moins détaillé que requis et qui ne réduira vraisemblablement pas les effets environnementaux éventuels du projet.

6.35 Les autorités responsables devraient faire en sorte que l'évaluation environnementale soit intégrée au début du processus de planification et d'approbation de projet.

Réponse de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale : *L'Agence souscrit à la recommandation puisqu'il s'agit d'un des principes fondamentaux de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.*

L'Agence travaille en collaboration avec les autorités responsables pour élaborer un cadre de surveillance de la conformité qui permettra à ces dernières de mettre en place des mécanismes de contrôle de la qualité, de manière à intégrer rapidement les évaluations environnementales à la planification des projets et au processus d'approbation.

6.36 De nombreuses organisations fédérales ne sont pas tenues d'effectuer des évaluations environnementales. Les organismes fédéraux tels que les sociétés d'État et les commissions portuaires ne sont pas des autorités responsables aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* . Leurs projets ne sont pas régis par la *Loi* à moins qu'une autorité responsable ne soit partie au projet en raison du financement, du transfert de terres ou de la délivrance d'une licence ou d'un permis. La *Loi* contient des dispositions prévoyant l'élaboration de règlements pour les sociétés d'État et les

commissions portuaires. Ces règlements n'ont pas été élaborés, et les projets entrepris par ces organisations, auxquels aucune autorité responsable ne participe, ne sont pas visés par la *Loi* . En outre, la plupart de ces organisations fédérales ne sont pas tenues de satisfaire aux exigences provinciales en matière d'évaluation environnementale pour leurs projets. Compte tenu de la tendance actuelle au transfert de certaines activités fédérales à des sociétés qui ne sont pas sous l'égide de ministères fédéraux, on peut s'attendre à ce qu'une proportion accrue d'activités de ce genre ne soit pas assujetties à une évaluation environnementale. Par exemple, il est peu probable que la *Loi* s'applique aux projets réalisés sur les terrains aéroportuaires fédéraux qui sont maintenant loués à des administrations aéroportuaires locales.

6.37 Une évaluation environnementale des projets qui bénéficient d'un financement et qui sont exécutés sur des terres indiennes n'est pas exigée par la *Loi* , bien que cette dernière contienne des dispositions pour l'élaboration de règlements visant à les inclure. En l'absence de règlements, Affaires indiennes et du Nord Canada, Santé Canada ainsi que les ministères et les organismes de développement économique régional ont convenu d'effectuer des évaluations environnementales avant de financer de tels projets. Comme ces évaluations ne sont pas exécutées en vertu de la *Loi* , elles ne sont pas recensées dans l'Index fédéral des évaluations environnementales. Toutefois, nous avons inclus un certain nombre de ces évaluations dans notre examen.

6.38 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait, lorsqu'il y a lieu, accélérer ses plans ayant pour objet d'élaborer des règlements qui incluent une gamme plus étendue d'activités fédérales aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* .

6.39 Les autorités fédérales devraient veiller à ce que les baux relatifs aux terres fédérales contiennent des dispositions sur l'évaluation environnementale des projets futurs.

D'importantes parties de projets peuvent être exclues de l'évaluation environnementale

6.40 La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* exige que, dans les examens préalables et les études approfondies, l'autorité responsable détermine la portée du projet, c'est-à-dire les composantes qui devraient être considérées comme faisant partie du projet aux fins de l'évaluation environnementale. Ces composantes doivent comprendre le projet principal et tous les autres ouvrages et activités concrètes qui sont interdépendants ou liés au projet principal.

6.41 L'Agence a élaboré des lignes directrices sur la détermination de la portée des projets. La *Loi* accorde beaucoup de latitude aux autorités responsables pour la détermination de la portée du projet. Nous nous attendions à ce que les lignes directrices fournies par l'Agence et les ministères soient suffisantes pour assurer l'uniformité de la portée des projets à évaluer. Les lignes directrices de l'Agence s'appliquent à la vaste gamme de projets et d'activités traités par les autorités fédérales, et elles constituent généralement un bon point de départ pour déterminer la portée des projets. Toutefois,

certaines des autorités fédérales que nous avons interviewées ont laissé entendre que les lignes directrices de l'Agence sur la détermination de la portée étaient trop théoriques et donc pas très utiles pour traiter les types de projets dont elles étaient responsables.

6.42 Nous nous attendions à ce que les ministères qui avaient ressenti le besoin d'avoir des lignes directrices plus pertinentes les aient élaborées avec l'aide de l'Agence. Toutefois, une seule des autorités fédérales de notre échantillon, Agriculture et Agroalimentaire Canada, a élaboré des lignes directrices pour déterminer la portée des projets dont elle s'occupe généralement dans le cadre de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies. Une région de la Garde côtière canadienne a établi une ligne directrice informelle sur la détermination de la portée des projets de construction de ponts pour lesquels on doit obtenir une licence en conformité avec la *Loi sur la protection des eaux navigables* . Selon cette ligne directrice, les limites du projet se situent à 30 mètres de chaque côté du pont, à 0,5 kilomètre en amont et à 1 kilomètre en aval. Ces distances peuvent suffire à évaluer les répercussions d'un pont sur l'habitat local du poisson, mais la ligne directrice n'établit pas de règles particulières dans le cas où le pont fait partie d'un projet plus grand, par exemple une route.

6.43 Lorsqu'il est clair que les projets principaux n'ont pas de projets ou d'activités interdépendants ou liés, la détermination de la portée est assez simple. Toutefois, dans des situations où la portée d'un projet aurait pu inclure plus que le seul projet principal, six des onze autorités responsables examinées avaient établi une portée de projet plus restreinte que celle recommandée dans le *Guide des autorités responsables* de l'Agence. En règle générale, la détermination de la portée des projets tend à être plus restreinte lorsque l'évaluation est rendue nécessaire par un financement ou par la délivrance d'une licence ou d'un permis. Nous avons passé en revue 187 examens préalables et, dans environ 15 p. 100 des cas, les chemins d'accès ou d'autres composantes du projet qui auraient pu être inclus dans la portée du projet principal ne l'ont pas été.

6.44 Nous ne pouvons dire avec certitude que la portée d'un projet donné a été déterminée « correctement ». Nous pouvons affirmer, cependant, qu'il y a un manque d'uniformité d'une région à l'autre ou d'une fois à l'autre dans la manière dont certaines autorités responsables ont déterminé la portée de projets semblables. Ce manque d'uniformité est attribuable à une combinaison de facteurs : l'incertitude et les divergences d'opinions au sujet de la détermination de la portée d'un projet, en particulier en ce qui concerne les évaluations rendues nécessaires par la délivrance d'une licence ou d'un permis; le caractère général des lignes directrices de l'Agence; le manque de lignes directrices ministérielles et l'inquiétude suscitée par l'ingérence du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence provinciale. Aucune des autorités fédérales que nous avons examinées n'avait établi de procédures pour déterminer périodiquement la justesse de la portée des projets qu'elles avaient évalués.

6.45 Les autorités fédérales, de concert avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, devraient élaborer des lignes directrices spécialement conçues pour la détermination de la portée des projets types dont elles sont chargées.

Réponse de l'Agence : *L'Agence dirige un comité interministériel sur l'orientation et la formation afin d'améliorer la qualité et la rapidité de présentation de l'information auprès des ministères et de mieux l'adapter à leurs besoins. Le comité partagera ses meilleures pratiques et ses ressources aux fins de l'élaboration et de la mise en place de matériel d'orientation et de formation. Par ailleurs, le comité aidera les ministères à régler certaines questions comme la détermination de la portée de l'évaluation.*

Il se peut que les évaluations environnementales ne tiennent pas compte de tous les effets environnementaux qui peuvent être importants

6.46 La *Loi* exige que l'on tienne compte d'un certain nombre de facteurs pour un examen préalable (voir la pièce 6.3). Ces facteurs sont notamment les effets environnementaux du projet (y compris les effets cumulatifs), l'importance des effets, les commentaires du public s'il y a lieu, les mesures d'atténuation réalisables sur les plans économique et technique et tout autre élément « que peut exiger l'autorité responsable ».

6.47 Les facteurs qui seront pris en compte dans l'évaluation peuvent être influencés par le libellé de la *Loi* , les décisions judiciaires antérieures, les avis et les lignes directrices de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ou des ministères, les commentaires du public et le jugement de la personne responsable de l'évaluation. De plus, les personnes qui émettent ces jugements ont des compétences et des expériences diverses. Chacune des décisions ou chacun des jugements peut influer sur la substance de l'évaluation environnementale et la décision qui sera prise éventuellement concernant le projet.

6.48 L'information sur le milieu du projet est souvent lacunaire. Pour déterminer les effets environnementaux d'un projet, et leur importance, les personnes chargées de l'évaluation environnementale doivent avoir une bonne compréhension de ce projet et du milieu où il se déroule. Dans au moins 77 des 187 projets que nous avons examinés, l'information sur le milieu existant n'avait pas été fournie ou était trop sommaire pour que le lecteur du rapport d'examen préalable puisse établir si l'évaluation avait pris en compte tous les effets environnementaux importants éventuels. Dans certains cas, la personne chargée de l'évaluation ou de l'examen de l'évaluation effectuée par un tiers n'avait même pas visité le site. En l'absence d'une bonne compréhension du projet et du milieu où il sera exécuté, nous nous demandons s'il est possible de déterminer si l'examen préalable a tenu compte de tous les effets environnementaux importants éventuels.

6.49 Dans le cas des évaluations que nous avons examinées, nous avons constaté que cinq des onze autorités responsables avaient tendance à inclure une gamme plus étendue d'effets environnementaux que les six autres. Les organisations qui avaient utilisé pour leurs évaluations des listes de contrôle de facteurs éventuels à considérer avaient généralement inclus une gamme plus étendue de facteurs. Cependant, l'information contenue au dossier n'indiquait pas toujours clairement que certains des éléments de la liste de contrôle avaient été considérés sérieusement. Nous avions davantage confiance en l'utilité des listes de contrôle lorsque de l'information supplémentaire avait été fournie pour expliquer les réponses.

6.50 Les examens préalables déclenchés par le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* ne considèrent qu'une gamme restreinte d'effets. Nous avons déjà constaté que de tels examens préalables ont tendance à adopter une approche limitée pour déterminer la portée d'un projet. Ils ont aussi tendance à prendre en compte une gamme plus restreinte d'effets environnementaux que les examens de projets pour lesquels l'autorité responsable est le promoteur. En fondant les examens préalables sur une portée de projet plus restreinte et sur une gamme limitée d'effets environnementaux éventuels, on accroît les risques que des effets environnementaux importants ne soient pas considérés.

6.51 L'inquiétude que suscite l'ingérence du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence provinciale est l'une des raisons qui explique cette approche limitée pour l'évaluation environnementale. Certaines des évaluations environnementales déclenchées par le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* ont trait à des projets qui sont surtout de compétence provinciale. Les projets forestiers et miniers du secteur privé et la construction de routes provinciales sont les exemples les plus évidents. De tels projets exigent fréquemment un permis en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables* ou une autorisation en conformité avec la *Loi sur les pêches* , ou les deux.

6.52 Cela signifie que, pour une évaluation environnementale type portant sur un permis de construction de pont délivré aux termes de la *Loi sur la protection des eaux navigables* , la Garde côtière canadienne ne considérerait que le pont et non pas un chemin d'exploitation forestière qui pourrait en faire partie. De plus, elle examinerait les effets sur l'habitat du poisson (une responsabilité fédérale), mais non pas, dans la plupart des cas, les effets sur les autres habitats fauniques (une responsabilité provinciale), ni les effets généraux des opérations forestières sur l'habitat du poisson (puisqu'ils dépassent la portée du projet de pont). Il est possible que des processus d'évaluation environnementale parallèles prennent en compte quelques-unes de ces questions dans certaines provinces, mais il n'en est pas toujours ainsi.

6.53 Dans de tels cas, les environnementalistes estiment que l'autorité responsable doit élargir à la fois la portée du projet et la gamme des questions à évaluer. Les autorités provinciales et les promoteurs du secteur privé ne sont généralement pas d'accord. Le Guide de l'Agence fournit des conseils aux autorités responsables qui exercent leur jugement lorsqu'elles établissent la portée des projets et les effets à prendre en compte. Dans le cas des évaluations environnementales déclenchées par le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* , le Guide mentionne que la portée du projet et des effets à prendre en compte peut devoir être moins étendue que dans le cas des évaluations déclenchées pour d'autres raisons. Un groupe d'environnementalistes de l'Alberta a intenté des poursuites judiciaires afin qu'une autorité responsable soit tenue d'élargir tant la portée du projet que la gamme des facteurs à prendre en compte dans le cas d'une série de ponts construits pour un chemin d'exploitation forestière.

6.54 De toute évidence, les opinions diffèrent grandement quant à l'étendue de l'évaluation par le gouvernement fédéral des effets environnementaux qui sont de

compétence provinciale. La jurisprudence pourrait fournir des indications supplémentaires sur la façon de traiter cette question.

Les effets cumulatifs sont difficiles à évaluer

6.55 La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* établit que l'évaluation environnementale « doit porter notamment sur [...] les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement ». L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs présente des difficultés à cause de la complexité de la question et des divergences d'opinions quant à la manière dont ces effets devraient être évalués.

6.56 Parcs Canada a préparé un guide sur l'évaluation des effets cumulatifs, et il faut reconnaître qu'il a été le pionnier dans ce domaine au gouvernement fédéral. En décembre 1997, l'Agence a publié, aux fins de discussion, sa propre ébauche de guide sur l'évaluation des effets cumulatifs. Les deux guides préconisent une approche fondée sur les écosystèmes et constituent un bon point de départ pour l'évaluation des effets cumulatifs. Toutefois, cette approche exige une bonne compréhension de l'écosystème dans lequel le projet est réalisé et des agents stressants qui agissent sur celui-ci.

6.57 La difficulté, pour les autorités responsables et les promoteurs de projet, réside dans le fait qu'ils n'ont normalement pas d'information complète sur l'écosystème où le projet proposé sera réalisé. On ne s'entend pas non plus sur la question de savoir si ce sont les promoteurs de projet ou les gouvernements qui sont responsables de la préparation d'information de base sur les écosystèmes et leurs agents stressants. La *Loi* ne précise pas cette question. Mais il est clair qu'il peut être très difficile d'évaluer les effets environnementaux cumulatifs d'un projet si l'on ne dispose pas de l'information nécessaire.

6.58 Sur les 187 évaluations environnementales de notre échantillon, 159 avaient été effectuées par d'autres autorités responsables que Parcs Canada. Quarante-huit des 159 évaluations signalaient que les effets environnementaux cumulatifs avaient été considérés. Cependant, la plupart de ces évaluations contenaient peu d'indications sur la nature de l'évaluation des effets cumulatifs et elles n'indiquaient pas si l'écosystème et ses agents stressants avaient été analysés. Dans la pratique, seul Parcs Canada prend en compte les effets environnementaux cumulatifs de façon régulière et rigoureuse.

6.59 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait accélérer son travail de collaboration avec les autorités fédérales, les gouvernements provinciaux, les universités et d'autres parties intéressées, en vue d'encourager l'évaluation des effets cumulatifs, lorsque cela est indiqué.

Réponse de l'Agence : *L'Agence mène actuellement une vaste consultation au sujet de l'ébauche d'un guide du praticien sur l'évaluation des effets cumulatifs. Ce guide a été préparé pour l'Agence par un groupe de travail composé de spécialistes en évaluation des effets cumulatifs des gouvernements fédéral et provinciaux et du milieu de l'enseignement. Il sera parachevé et distribué au cours des prochains mois. Selon les*

commentaires reçus jusqu'à présent, le guide sera très utile et permettra une évaluation efficace des effets cumulatifs.

L'information sur l'évaluation environnementale est inadéquate

6.60 La participation du public est un important principe de l'évaluation environnementale. Les particuliers peuvent souvent apporter une contribution utile à l'évaluation environnementale par leurs connaissances des conditions locales ou des grandes questions environnementales. Ils peuvent aussi avoir une expérience ou des connaissances importantes liées au projet proposé ou à ses promoteurs. Le public, comme nous l'avons indiqué, a un intérêt à connaître les résultats de l'évaluation environnementale. Il est essentiel de bien communiquer l'information afin d'obtenir la participation du public. La participation du public est l'un des principes qui sous-tendent la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* . La *Loi* contient des dispositions visant à faciliter une telle participation.

L'information contenue dans l'Index fédéral des évaluations environnementales est incomplète et difficile à utiliser

6.61 Même si la *Loi* ne le prévoit pas, l'Agence a créé une base de données informatisées appelée Index fédéral des évaluations environnementales. Cette base de données se veut un « guichet unique qui donne accès à toute l'information portant sur les évaluations environnementales effectuées conformément à la *Loi* , quelle que soit l'autorité responsable. Elle fournit également le nom de personnes-ressources et des listes de documents ayant trait à des évaluations environnementales particulières. » Les autorités fédérales ne sont pas tenues d'utiliser l'Index, mais toutes les organisations que nous avons examinées ont choisi de le faire.

6.62 Le concept sous-jacent de l'Index est bon, mais il est difficile à appliquer. Les fonctionnaires des autorités responsables trouvent l'Index difficile à utiliser. Plusieurs se sont plaints que la saisie des données dans le système, telle qu'elle est prévue dans les procédures, était lente et peu commode. Cela explique peut-être pourquoi moins de la moitié des 187 projets que nous avons examinés avaient été inscrits dans l'Index avant la fin de l'évaluation et la prise d'une décision. Au moment de notre examen, plus de 10 p. 100 des projets que nous avons examinés n'avaient pas encore été inscrits.

6.63 Et même lorsque l'information est introduite adéquatement et en temps opportun, l'Index n'est pas aussi utile qu'il devrait l'être. Il ne contient pas d'information sur la nature des projets ou les évaluations de ceux-ci. Quiconque désire obtenir cette information doit demander les documents connexes, par exemple les rapports d'examen préalable, à la personne-ressource dont le nom figure à l'Index. Compte tenu de la courte période prévue normalement pour recevoir les commentaires du public sur les examens préalables, ces retards peuvent réellement empêcher la participation du public. En outre, l'organisation des données dans l'Index et les outils de recherche qui s'y rapportent sont tellement faibles qu'il est difficile de trouver l'information ou de l'analyser.

6.64 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait examiner l'Index fédéral des évaluations environnementales et apporter les améliorations qui s'imposent afin de :

- **faciliter une saisie rapide des données par les autorités responsables;**
- **faciliter l'accès par les parties intéressées et les chercheurs;**
- **fournir des outils de recherche améliorés pour les parties intéressées et les chercheurs.**

Réponse de l'Agence : *L'Agence apporte des améliorations technologiques et autres à son site Web, qui comprend l'Index fédéral des évaluations environnementales. La version améliorée de l'Index sera plus facile à utiliser par les ministères et favorisera une entrée plus régulière des données. De meilleurs outils de recherche permettront aux intéressés et aux chercheurs d'accéder plus facilement à l'Index.*

6.65 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale et les autorités responsables devraient évaluer la possibilité de modifier l'Index fédéral des évaluations environnementales de sorte que ce dernier fournisse le plus tôt possible, au cours du processus d'examen préalable, un accès direct aux rapports d'examen préalable.

Réponse de l'Agence : *L'Agence verra, de concert avec les autorités responsables, s'il est possible d'offrir l'accès aux rapports d'examen préalable au moyen de l'Index fédéral des évaluations environnementales. L'Agence examine aussi la possibilité d'enregistrer les rapports d'étude approfondie sur son site Web. On peut déjà consulter les rapports de commissions; ils sont aussi accessibles grâce à la version CD-ROM de l'Agence, mise à jour chaque année.*

Les rapports d'examen préalable sont souvent incomplets

6.66 La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* exige la préparation d'un rapport d'examen préalable qui « résume les résultats de l'examen préalable ». Le *Guide des autorités responsables* publié par l'Agence fournit des directives sur ce qui devrait être inclus dans le rapport d'examen préalable. Il s'agit notamment d'une description du projet, d'une description du milieu, d'un résumé des effets environnementaux et de leur importance, ainsi que d'une liste et d'une description des mesures d'atténuation nécessaires pour réduire les effets environnementaux négatifs importants.

6.67 La plupart des 187 dossiers que nous avons examinés comprenaient des rapports d'examen préalable qui ne répondaient pas aux critères minimaux énoncés dans le Guide de l'Agence. Notamment, la description du projet ou du milieu était souvent incomplète. Il serait donc très difficile pour un particulier de déterminer si l'évaluation environnementale avait vraiment tenu compte de tous les effets éventuels importants du projet.

6.68 Les autorités responsables devraient voir à ce que les rapports d'examen préalable répondent aux exigences en matière d'information publique telles qu'elles

sont définies dans le *Guide des autorités responsables* de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

Réponse de l'Agence : *L'Agence entreprend l'élaboration d'un cadre de surveillance de la conformité pour la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et les règlements connexes. Les ministères fédéraux pourront ainsi recueillir de l'information pertinente sur la conformité à la Loi et sur la qualité de leurs évaluations environnementales. Quant aux autorités responsables, elles seront en mesure de mieux uniformiser l'information recueillie pour les rapports d'examen préalable et d'améliorer la qualité de l'information.*

Une information insuffisante nuit à la participation du public

6.69 La participation du public au processus fédéral d'évaluation environnementale est l'un des principes fondamentaux mentionnés dans la *Loi* . Le principe voulant qu'on facilite la participation du public à l'évaluation environnementale des projets est compromis parce que la source d'information n'est ni à jour ni complète, qu'il est difficile d'y accéder et de l'utiliser, et qu'elle n'est peut-être pas conforme aux lignes directrices de l'Agence.

6.70 Malgré ces faiblesses, certains signes portent à croire que les autorités responsables essaient d'améliorer la qualité de l'information destinée au public. Par exemple, Parcs Canada attache beaucoup d'importance aux préoccupations du public concernant la dégradation environnementale dans nos parcs. Nous avons été informés que, dans une de ses régions, Parcs Canada affiche les propositions de projet et les demandes de participation du public dans ses bureaux et ses centres d'information pour les visiteurs avant que les évaluations environnementales soient terminées. Dans certains cas, des copies de cette information sont aussi télécopiées aux groupes de défense de l'intérêt public et aux groupes environnementaux qui s'intéressent à un parc donné.

Les rapports annuels de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale évitent les questions difficiles

6.71 Au nom du ministre de l'Environnement, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale prépare un rapport annuel pour le compte du Parlement « sur ses activités de même que sur l'administration et l'application de la *Loi* ». Le rapport « doit comprendre un résumé statistique de toutes les évaluations environnementales effectuées ou terminées » pendant l'année visée par l'examen.

6.72 L'application et l'administration de la *Loi* ont été une source de grands défis pour l'Agence. Néanmoins, le rapport annuel de cette dernière mentionne peu ces préoccupations; il met plutôt l'accent sur ses activités et présente un résumé statistique des évaluations exécutées. Il ne fournit donc pas au public et aux parlementaires assez de précisions sur la nécessité de prendre des mesures pour améliorer l'application de la *Loi* . Toutefois, cette information était contenue dans le premier Rapport sur le rendement que l'Agence a présenté au Parlement en novembre 1997 et dans le *Budget des dépenses* de 1998-1999 - à savoir le Rapport sur les plans et les priorités, que l'Agence a présenté au Parlement en mars 1998.

6.73 Les rapports annuels de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale au Parlement devraient être préparés de façon à présenter les défis à relever lors de l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ou, à tout le moins, faire référence à tout autre rapport au Parlement qui contient cette information.

Il est possible d'améliorer l'efficience de l'évaluation environnementale

6.74 Nous avons signalé des situations où il faudrait améliorer la qualité des évaluations environnementales. Toutefois, les ressources ne sont pas illimitées et celles dont on dispose peuvent avoir atteint leur limite. Des milliers de projets sont approuvés chaque année, et il est important de trouver des moyens de rendre l'évaluation environnementale aussi efficiente que possible. L'un d'eux consiste à centrer les efforts sur les projets qui peuvent avoir les effets environnementaux les plus grands. On peut aussi se servir de l'information obtenue et de l'expérience acquise lors d'évaluations environnementales précédentes, notamment pour les nouveaux cas qui comportent des situations semblables. En outre, lorsque plusieurs parties désirent s'assurer qu'une évaluation environnementale particulière est effectuée, leurs efforts peuvent être rationalisés et coordonnés.

Un outil important pour assurer l'efficience n'est pas utilisé

6.75 De nombreuses évaluations environnementales sont uniques, mais d'autres peuvent comprendre des situations répétitives pour des projets semblables réalisés dans des milieux semblables. Aux termes de la *Loi* , un rapport d'examen préalable qui pourrait servir de modèle pour l'examen préalable d'autres projets de la même catégorie peut être appelé un « rapport d'examen préalable par catégorie » et faire l'objet d'une déclaration à cet effet. Cette disposition a pour objet de simplifier les examens préalables subséquents de projets semblables. Même dans le cas des examens préalables par catégorie, l'autorité responsable doit prendre en considération les circonstances propres au site et les effets environnementaux cumulatifs.

6.76 Nous avons relevé trois cas où des procédures avaient été mises en place pour traiter des situations répétitives sans « réinventer la roue » chaque fois. Ces procédures consistent généralement à recueillir de l'information de base sur le projet, l'activité et le milieu au stade de la planification initiale et à l'utiliser pour l'examen préalable. Pour de nombreux projets répétitifs et exécutés sur une petite échelle, cette information de base est suffisante pour permettre à l'autorité responsable de déterminer s'il peut y avoir des effets environnementaux importants. Si cette information de base soulève des inquiétudes, ou si l'information paraît douteuse, un examen préalable plus complet est effectué.

6.77 Ces situations pourraient constituer une base idéale pour préparer un modèle de rapport d'examen préalable, qui servirait à d'autres projets appartenant à la même catégorie, et obtenir une déclaration à cet effet. L'Agence croit que ce processus peut permettre d'améliorer à la fois l'efficience et la qualité. Depuis la promulgation de la *Loi* , elle a collaboré avec les ministères en vue d'identifier des rapports d'examen préalable par catégorie qui pourraient servir de modèles. À ce jour, seul Parcs Canada a demandé l'approbation d'un tel rapport.

6.78 Les autorités responsables nous ont indiqué que les procédures établies pour obtenir une telle déclaration étaient trop lourdes; elles considèrent qu'il est plus rapide d'évaluer individuellement les projets semblables.

6.79 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale et les autorités responsables devraient intensifier leurs efforts pour améliorer la qualité et l'efficience de l'évaluation environnementale de projets semblables en ayant recours à la disposition sur les examens préalables par catégorie de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ou à d'autres approches similaires.

Réponse de l'Agence : *L'Agence aide activement les autorités fédérales à élaborer des documents d'examen préalable par catégorie partout au Canada. Plusieurs ministères travaillent à l'élaboration de processus d'examen préalable par catégorie, y compris Affaires indiennes et du Nord Canada, Pêches et Océans ainsi que Parcs Canada. On a réglé plusieurs aspects liés au processus afin de permettre l'avancement des travaux.*

Il y a peu de signes de double emploi aux niveaux fédéral et provincial

6.80 Des préoccupations ont été exprimées publiquement, surtout par des groupes du secteur industriel, au sujet du chevauchement possible des processus fédéraux et provinciaux d'évaluation environnementale, lequel pourrait se traduire par le double emploi ainsi que l'accroissement des coûts et des retards pour les promoteurs. Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement a fait de l'harmonisation environnementale, y compris l'évaluation environnementale, l'une de ses priorités. Le gouvernement fédéral a signé des accords d'harmonisation pour l'évaluation environnementale avec l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Manitoba. Le 29 janvier 1998, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement, à l'exception du ministre québécois, a signé l'« Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale ». Un accord auxiliaire sur l'évaluation environnementale a aussi été signé dans le cadre de l'Accord.

6.81 La nature de notre système fédéral est telle qu'il peut y avoir chevauchement des responsabilités fédérales et provinciales dans le cadre d'un projet. Sur les 187 projets que nous avons examinés, 25 nécessitaient des évaluations environnementales provinciales. Pour la plupart des 25 cas, la collaboration fédérale-provinciale était plus manifeste que le double emploi.

Les autorités fédérales doivent collaborer

6.82 Les promoteurs de projet se sont plaints aussi des divergences d'opinions entre les différents ministères ou de la réception en retard des commentaires d'un « ministère compétent » sur une évaluation qui intéresse plus d'une autorité fédérale. Dans certains cas, ces préoccupations sont réelles. Il se peut que les ministères compétents, en particulier Pêches et Océans et Environnement Canada, n'aient pas d'information ou de ressources suffisantes pour donner une réponse rapide. En outre, compte tenu de la latitude accordée aux autorités responsables par la *Loi* , il est possible que différentes autorités fédérales aient des opinions divergentes quant à la manière de délimiter la portée d'un projet ou d'une évaluation aux fins de la *Loi* .

6.83 Dans d'autres cas, cependant, les retards ne sont pas attribuables à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* . Lorsqu'une évaluation environnementale n'est commencée que tard au cours du processus de planification, c'est le manque de rigueur du processus de planification et non pas l'évaluation environnementale qui est responsable du retard. Nous avons aussi constaté que les examens dont doit s'acquitter Pêches et Océans conformément à la *Loi sur les pêches* pourraient entraîner des retards, même si aucune évaluation environnementale n'était requise.

6.84 L'Agence et les autorités fédérales ont créé des comités régionaux d'évaluation environnementale dans plusieurs régions du pays afin que les représentants fédéraux puissent discuter des questions liées à l'évaluation environnementale et des cas individuels qui peuvent intéresser plus d'une autorité fédérale. Les membres que nous avons interviewés ont déclaré que les comités constituent un moyen utile d'améliorer la collaboration parmi les ministères.

6.85 Le *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales des procédures et des examens en matière d'évaluation environnementale* , qui est entré en vigueur en avril 1997, propose d'éliminer les retards lorsqu'il y a participation de plus d'une autorité fédérale. Le *Règlement* impose des dates limites aux autorités fédérales pour déterminer si elles exigent ou non une évaluation environnementale ainsi que pour identifier et aviser toutes les autres autorités fédérales qui pourraient avoir des responsabilités prévues par la *Loi* au regard du projet. Tous les examens préalables que nous avons examinés portaient sur des projets approuvés avant avril 1997, de sorte que nous n'avons pas examiné les résultats du nouveau *Règlement* .

L'évaluation environnementale ne se termine pas avec l'approbation du projet

On ne surveille pas toujours les mesures d'atténuation

6.86 L'évaluation environnementale doit mettre en lumière tous les effets négatifs importants sur l'environnement qui risquent de se produire et toutes les mesures d'atténuation ayant pour objet de les rendre négligeables. En règle générale, les autorités responsables incluent les mesures d'atténuation dans les conditions de leur approbation ou les intègrent aux documents contractuels connexes. L'information qui nous a été fournie ne démontre pas clairement que les autorités responsables ont veillé à ce que les mesures d'atténuation soient véritablement appliquées par les promoteurs de projet. Dans certains cas, les ministères ont déclaré qu'ils avaient dû affecter leurs maigres ressources à d'autres activités que la surveillance des mesures d'atténuation. Les deux exemples de la pièce 6.5 montrent l'importance de surveiller ces mesures.

Pièce 6.5

Importance de surveiller les mesures d'atténuation

Étude de cas - Utilisation de surveillants environnementaux

La Garde côtière canadienne de Pêches et Océans a exigé du promoteur qu'il embauche un « surveillant environnemental » qualifié pour un gros projet de construction en Colombie-Britannique afin de s'assurer que l'environnement est protégé et que des mesures d'atténuation sont en place. Ces experts-conseils indépendants sont habilités à donner des ordres, y compris des ordres d'arrêt des travaux, aux fins de l'exécution conforme des projets et de la protection de l'environnement.

Dans le cas que nous avons examiné, des pluies abondantes pendant la construction, combinées à des modes de fonctionnement non conformes à ceux recommandés par l'autorité responsable, menaçaient de causer de graves dommages environnementaux. Le surveillant environnemental a ordonné l'arrêt des travaux et la prise de mesures correctives. Sans sa présence, l'environnement aurait pu subir de graves dommages.

Étude de cas - Programme Travaux d'infrastructure Canada

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique était l'organisme fédéral responsable de la mise en oeuvre d'un projet d'aménagement d'un terrain de golf approuvé dans le cadre du programme Travaux d'infrastructure Canada. Les modalités relatives à l'approbation du projet prévoyaient que le promoteur mette en oeuvre des mesures d'atténuation afin d'éviter le genre de conséquences que craignent les environnementalistes dans le cas des terrains de golf, soit la présence de fertilisants et de pesticides dans les eaux de ruissellement et l'érosion du sol.

Comme dans le cas du projet exécuté en Colombie-Britannique, des pluies abondantes ont provoqué des difficultés, et les procédures contractuelles n'étaient pas entièrement conformes aux mesures d'atténuation définies dans l'évaluation environnementale. Contrairement à ce cas, toutefois, les organisations responsables de la mise en oeuvre n'avaient pas pris de mesures pour assurer la surveillance du projet d'aménagement, et il y a eu érosion du sol. Ces conséquences auraient pu être évitées ou réduites si le projet avait été surveillé adéquatement.

6.87 Les autorités responsables devraient veiller à ce que les mesures d'atténuation soient incluses, s'il le faut, comme condition d'approbation et à ce que les promoteurs de projet les appliquent .

Le suivi des effets environnementaux doit être renforcé

6.88 L'évaluation environnementale est une science prédictive et, même si elle est effectuée de la manière recommandée, il existe un élément d'incertitude quant aux effets prévus ou à l'efficacité des mesures d'atténuation. En cas de doute, le *Guide des autorités responsables* de l'Agence recommande la mise en œuvre d'un programme de suivi pour vérifier si les effets environnementaux constatés correspondent aux effets prévus. Ce processus devrait permettre d'éviter tout dommage environnemental imprévu et de constituer une base de connaissances pour améliorer les prévisions relatives aux

prochaines évaluations. L'Index fédéral des évaluations environnementales permet aux autorités responsables d'indiquer si un suivi sera effectué.

6.89 Sur les 187 projets que nous avons examinés, 48 avaient répondu au critère du Guide de l'Agence qui recommandait qu'un suivi des effets environnementaux ait lieu. L'information contenue au dossier indiquait que les autorités responsables avaient prévu le suivi d'environ les trois quarts de ces 48 projets; toutefois, aucun suivi n'était mentionné dans l'Index. Nous nous inquiétons du fait que le quart des suivis exigés ne font pas partie des conditions d'approbation. Comme la plupart de nos échantillons de vérification étaient des évaluations environnementales de projets récents, il était trop tôt pour vérifier si le suivi des effets environnementaux réels avait été effectué ou si les autorités responsables avaient communiqué les résultats des suivis à d'autres autorités fédérales et à l'Agence.

6.90 Les autorités responsables devraient s'assurer, au besoin, que le suivi des effets environnementaux des projets est effectué et que les résultats de ces suivis sont communiqués à l'Agence et aux autres autorités fédérales.

Réponse de l'Agence : *L'Agence préside un comité interministériel dont le mandat est de faire ressortir les problèmes relatifs au suivi en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et d'analyser les options possibles, dont l'élaboration d'une réglementation, pour régler ces problèmes. Ce comité permettra aux autorités fédérales de réunir et de partager de l'information sur le suivi avec l'Agence et les autres ministères fédéraux.*

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale et les autorités responsables ne recueillent pas d'information sur les résultats

6.91 L'évaluation environnementale est largement reconnue comme un outil de planification utile, non seulement par les environnementalistes, mais aussi par les promoteurs de projet. Cependant, de nombreux avantages financiers et environnementaux de l'évaluation environnementale sont difficiles à quantifier. Compte tenu des coûts que représentent les évaluations environnementales pour les gouvernements et les promoteurs de projet, il importe que les coûts et les résultats soient mesurés et communiqués. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* exige notamment un examen complet de ses dispositions et de son application cinq ans après son entrée en vigueur. Un examen de ce genre nécessitera une bonne information sur les coûts et les résultats des programmes. Un programme conjoint de surveillance, mené par l'Agence et Industrie Canada, avait pour objet d'examiner certains aspects de l'exécution, des coûts et des résultats des programmes, et ce, durant la première année de mise en application de la *Loi* . Il recommandait l'élargissement du programme de surveillance. Cependant, trois ans après l'entrée en vigueur de la *Loi* , l'Agence n'a pas encore établi de cadre détaillé pour la collecte de cette information. Les faiblesses observées à l'égard de la surveillance des mesures d'atténuation et du suivi des résultats rendront plus difficile la collecte de l'information requise.

6.92 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale, de concert avec les autorités fédérales, devrait :

- **établir un cadre pour la tenue d'un examen détaillé des dispositions et de l'application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale;**
- **recueillir l'information nécessaire à la tenue de l'examen.**

Réponse de l'Agence : L'Agence élaborera bientôt un cadre global qui permettra d'effectuer une évaluation complète des dispositions et des applications de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Afin d'appuyer l'évaluation à venir, l'Agence a entrepris un certain nombre d'initiatives qui lui permettront éventuellement d'obtenir de l'information utile.

Comme il est indiqué dans la réponse à la recommandation 6.68, l'Agence entreprend l'élaboration d'un cadre de surveillance de la conformité pour la Loi et les règlements connexes.

L'Agence a aussi mis sur pied, de concert avec Industrie Canada, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada, un programme conjoint de suivi pluriannuel pour donner suite au programme conjoint de suivi d'un an.

Le programme de suivi continu permettra de recueillir de l'information sur :

- *les coûts et la provenance des coûts des évaluations liées aux études approfondies, aux examens publics et aux examens préalables de projets d'envergure;*
- *les avantages pour l'industrie et la population de préparer des évaluations environnementales;*
- *les contributions réelles au développement durable découlant des études approfondies, des examens publics et des examens préalables de projets d'envergure.*

Grâce aux résultats du programme de suivi continu, l'Agence sera en mesure de peaufiner le processus afin de maximiser les avantages et de réduire au minimum les coûts pour le gouvernement et le secteur privé.

Ces deux initiatives permettront d'obtenir beaucoup de renseignements qui serviront lors de l'examen de la Loi après cinq ans.

L'application décentralisée doit être assortie d'un contrôle de la qualité

6.93 La *Loi* est appliquée de façon très décentralisée. Il peut s'agir d'un trait positif, car cela signifie que les responsables qui participent directement à la prise de décisions sont aussi chargés de l'évaluation environnementale du projet. Comme nous l'avons observé dans le cas de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* , une application décentralisée des lois risque d'entraîner une application irrégulière de celles-ci. Seulement quelques-unes des organisations que nous avons vérifiées avaient des mesures de

surveillance qui permettaient d'établir adéquatement si les évaluations environnementales sont effectuées ou non conformément aux exigences de la *Loi* et du *Guide des autorités responsables* de l'Agence.

6.94 Les autorités fédérales et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale devraient établir des procédures qui leur permettraient de :

- **déterminer si les évaluations environnementales sont effectuées en conformité avec les exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et du *Guide des autorités responsables* de l'Agence;**
- **s'assurer que les décisions relatives à la nécessité de tenir compte de l'évaluation, de la portée du projet et des effets éventuels sont prises uniformément d'une région à l'autre et par toutes les autorités fédérales.**

Réponse de l'Agence : *Comme il est indiqué dans les réponses aux recommandations 6.68 et 6.92, l'Agence entreprend l'élaboration d'un cadre de surveillance de la conformité pour la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et les règlements connexes. Il sera ainsi possible de savoir si les évaluations environnementales sont effectuées conformément aux exigences de la Loi et du Guide des autorités responsables de l'Agence.*

L'Agence établira une orientation et offrira de la formation (comme il est indiqué dans la réponse à la recommandation 6.45) pour apporter son soutien aux autorités fédérales dans les secteurs mentionnés. L'Agence continuera aussi de favoriser une approche cohérente, par l'entremise de divers comités interministériels.

Les évaluations des politiques et des programmes ne donnent pas le ton

Les politiques et les programmes doivent être évalués

6.95 L'évaluation environnementale des programmes et des politiques, aussi appelée « évaluation environnementale stratégique », est perçue comme un outil de première importance pour traiter les répercussions plus générales sur l'environnement et le développement durable des programmes et des politiques, qui peuvent ne pas être traitées facilement au niveau du projet. En l'absence d'évaluation environnementale des programmes et des politiques, les ministères et les organismes fédéraux pourraient ne pas être en mesure d'atteindre les objectifs de développement durable du gouvernement, ce qui est pour nous une source de préoccupation. Une directive du Cabinet, émise en 1990, établit un processus non législatif pour l'évaluation environnementale des initiatives fédérales en matière de politiques et de programmes soumises à l'examen du Cabinet, ainsi que pour les autres décisions en matière de politiques et de programmes prises par les ministres sans renvoi au Cabinet.

Les ministères ont procédé lentement à la mise en œuvre de l'évaluation environnementale des programmes et des politiques

6.96 En 1996, l'Agence a publié une étude intitulée « Review of the Implementation of the Environmental Assessment Process for Policy and Program Proposals » (examen de

la mise en œuvre du processus d'évaluation environnementale des propositions de politique et de programme). Cette étude a conclu qu'il faut appliquer avec plus de fermeté la directive du Cabinet. En particulier, on y constate que :

- 60 p. 100 des ministères et organismes ont déclaré avoir effectué des évaluations environnementales des propositions de politique et de programme;
- 45 p. 100 avaient préparé de la documentation sur les répercussions environnementales de leurs propositions;
- 25 p. 100 avaient préparé des lignes directrices sur l'évaluation environnementale des propositions de politique et de programme;
- 20 p. 100 avaient établi des cadres redditionnels;
- 10 p. 100 avaient tenu à jour une liste des propositions évaluées.

6.97 Nos entrevues appuient les conclusions de l'étude. Nous avons constaté que la plupart des ministères n'avaient pas élaboré de lignes directrices ni de directives sur l'évaluation environnementale des propositions de politique et de programme. Et même lorsqu'elles sont faites, ces évaluations sont le plus souvent générales plutôt que détaillées. En outre, les personnes responsables de la préparation de ces évaluations environnementales ne consultent pas nécessairement les autres ministères qui ont des compétences en environnement ni leurs propres experts en évaluation environnementale de projet. Dans quelques ministères, nous étions étonnés de constater que les cadres supérieurs responsables de la préparation des documents pour le Cabinet ignoraient l'existence de la directive du Cabinet et la manière dont celle-ci était appliquée.

Les mesures prises pour améliorer l'évaluation environnementale des programmes et des politiques peuvent ne pas être suffisantes

6.98 Un comité interministériel sur l'évaluation environnementale des politiques et des programmes, formé de représentants de 13 ministères fédéraux et de l'Agence, s'efforce d'améliorer l'application de la directive du Cabinet. En janvier 1997, l'Agence et le comité ont conçu un module de formation sur l'évaluation environnementale des programmes et des politiques. Toutefois, nous croyons que le module de formation pourrait ne pas être suffisant. D'après nos entrevues, il semble qu'il y ait eu peu de changements, depuis la parution de l'étude en 1996, quant à la manière dont les ministères font l'évaluation environnementale des politiques et des programmes.

6.99 Deux organisations se distinguent pour avoir pris des mesures visant l'application de l'évaluation environnementale stratégique. Parcs Canada exécute des évaluations environnementales de plans de gestion de parc et il a aussi réalisé des évaluations environnementales se rattachant à d'autres propositions, y compris une proposition sur l'établissement d'un barème de droits d'utilisation. Agriculture et Agroalimentaire Canada a élaboré des indicateurs agroenvironnementaux qui sont intégrés à l'analyse des propositions de programme.

Il faut encourager les ministères à appliquer la directive du Cabinet

6.100 Certains ministères et l'Agence estiment que le dépôt des stratégies de développement durable, tel qu'il est exigé en vertu de la modification de 1995 à la *Loi sur*

le vérificateur général , contribuera à accélérer l'application de la directive du Cabinet. Nous croyons que les parlementaires, le public et le commissaire à l'environnement et au développement durable doivent exercer des pressions supplémentaires sur les ministères pour qu'ils l'appliquent complètement.

6.101 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait collaborer avec d'autres ministères et organismes fédéraux en vue d'accroître l'application de la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des politiques et des programmes.

Réponse de l'Agence : *L'Agence souscrit aux liens étroits établis entre l'évaluation environnementale des projets de politiques et de programmes et l'atteinte des objectifs de développement durable. Elle travaille en collaboration avec les autres ministères et les hauts fonctionnaires afin d'accroître la sensibilisation à l'évaluation environnementale des politiques et d'en promouvoir une utilisation plus large. L'Agence prévoit effectuer un suivi de son sondage de 1996 sur l'application des méthodes d'évaluation des projets de politiques afin de mesurer les progrès accomplis.*

Conclusion

Il y a de nombreux moyens d'améliorer l'évaluation environnementale

6.102 Nous avons cerné plusieurs secteurs où l'évaluation environnementale doit être améliorée. Ceux-ci incluent le besoin :

- d'une présentation plus globale et plus uniforme des projets et des effets éventuels à évaluer;
- d'une meilleure information dans les rapports d'examen préalable et l'Index fédéral des évaluations environnementales, ainsi que d'un accès amélioré à cette information pour le public;
- d'une meilleure utilisation des outils d'efficience, par exemple les examens préalables par catégorie;
- d'une surveillance plus approfondie des mesures d'atténuation et du suivi des résultats;
- d'une attention accrue en matière d'évaluation environnementale des politiques et des programmes.

6.103 Les bonnes pratiques doivent être échangées. Les lacunes que nous avons observées ne sont ni universelles ni catastrophiques. Nous avons aussi relevé des cas où des autorités responsables, au niveau régional ou national, avaient élaboré des procédures ou des processus pour améliorer l'uniformité et l'efficience de l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* . Cependant, les autorités responsables et les comités régionaux d'évaluation environnementale doivent redoubler d'effort pour communiquer les meilleures pratiques et encourager les échanges de celles-ci afin d'améliorer l'uniformité et l'efficience. Les bons exemples que nous avons relevés confirment que les améliorations recommandées sont réalisables.

Plusieurs facteurs contribuent aux lacunes que nous avons observées

6.104 Les principaux facteurs qui contribuent aux lacunes observées sont notamment : le manque de clarté de la *Loi* ; les directives de l'Agence qui ne sont pas toujours aussi pratiques qu'elles le pourraient; les déficiences des lignes directrices émanant des autorités responsables; les différences de niveau en ce qui a trait aux connaissances et aux compétences des personnes responsables; et l'incertitude qui entoure la question de savoir jusqu'où l'évaluation environnementale fédérale peut empiéter sur les domaines de compétence provinciale. Le fait que l'Agence ou les autorités responsables ne font pas suffisamment l'examen ou le contrôle de la qualité en vue d'assurer une application uniforme et prévisible de la *Loi* contribue, à notre avis, de façon significative aux problèmes que nous avons observés.

6.105 L'Agence pourrait être plus ferme. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale n'a pas le pouvoir de s'ingérer dans les décisions qui relèvent de la compétence des autorités responsables aux termes de la *Loi* . Nous sommes toutefois d'avis qu'elle pourrait exprimer ses préoccupations avec plus de fermeté lorsqu'elle constate des déficiences dans la manière dont les autorités responsables s'acquittent de leurs responsabilités en conformité avec la *Loi* .

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs étaient de :

- déterminer si l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, les autorités responsables et les ministères fédéraux compétents en la matière appliquent la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et les règlements connexes d'une manière économique, efficiente, uniforme et prévisible;
- déceler les obstacles à la mise en œuvre de la *Loi* ;
- déterminer si les ministères et les organismes se conforment à la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des propositions de politique et de programme.

Étendue

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* s'applique actuellement à tous les ministères fédéraux ainsi qu'à un nombre limité d'organismes fédéraux, comme l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et la Commission de contrôle de l'énergie atomique. La *Loi* ne s'applique pas aux sociétés d'État. Nous avons fait porter notre vérification sur un échantillon d'organisations fédérales qui, ensemble, comptent pour environ les deux tiers de toutes les évaluations environnementales effectuées aux termes de la *Loi* :

Affaires indiennes et du Nord Canada (Programme des affaires indiennes et inuites)

Affaires indiennes et du Nord Canada (Programme des Affaires du Nord)

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Commission de contrôle de l'énergie atomique

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

Environnement Canada

ministère du Patrimoine canadien (Parcs Canada)

Pêches et Océans (Garde côtière)

Pêches et Océans (Gestion de l'habitat)

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (Secteur des travaux publics).

La plupart des évaluations environnementales sont décentralisées : elles sont effectuées habituellement au niveau de l'administration régionale ou provinciale de l'organisation. Nous avons retenu, en vue d'en faire un examen détaillé, un échantillon de 187 évaluations environnementales qui avaient été exécutées par des organisations fédérales en Colombie-Britannique, en Alberta, au Québec et en Nouvelle-Écosse. Dans le cas du programme du Nord d'Affaires indiennes et du Nord Canada, nous avons examiné des dossiers au Yukon et dans celui de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, nous avons examiné des projets qui avaient été exécutés, pour la plupart, soit en Saskatchewan, soit en Ontario.

Nous avons examiné les processus d'évaluation environnementale que chacune de ces organisations avait établis à l'administration centrale et dans les régions choisies. Nous avons aussi examiné la façon dont ces processus avaient été véritablement mis en place pour les 187 dossiers de l'échantillon retenu.

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale est chargée d'administrer la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et de fournir des avis et des lignes directrices aux autorités fédérales. Nous avons examiné les lignes directrices fournies par l'Agence et les activités de cette dernière à l'appui de ses responsabilités aux termes de la *Loi* .

Critères

Nous avons fixé des critères détaillés pour chacune des questions de vérification examinées. En raison du nombre élevé de critères, seuls les principaux sont énumérés ci-après. Certains étaient axés sur la *Loi* comme telle ou sur le rôle de l'Agence. Nous nous

attendions particulièrement à ce que l'Agence joue un rôle prépondérant en évaluation environnementale au sein du gouvernement fédéral. Nous nous attendions à ce que les lignes directrices sur la mise en œuvre de la *Loi* fournies par l'Agence soient telles que les autorités fédérales, les promoteurs de projet et les autres parties intéressées aient une compréhension commune des exigences de la *Loi* . Nous nous attendions aussi à ce que l'Agence ait élaboré un cadre de rapport pour l'évaluation environnementale fédérale qui fournisse une information complète, pertinente et fiable sur les progrès généraux de la mise en œuvre de l'évaluation environnementale au gouvernement fédéral.

D'autres critères étaient axés sur les autorités fédérales qui sont responsables des examens préalables en vertu de la *Loi* . Nous nous attendions à ce que les autorités fédérales aient mis en œuvre l'évaluation environnementale dans leurs propres organisations conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et aux lignes directrices fournies par l'Agence. Nous nous attendions aussi à ce que les autorités fédérales aient pris des mesures pour faire en sorte que les lignes directrices de l'Agence soient adaptées à leurs propres programmes organisationnels et que l'évaluation environnementale soit mise en œuvre de façon uniforme dans toutes les régions et dans tous les programmes. Nous nous attendions à ce que les autorités fédérales aient appliqué la *Loi* en collaboration avec l'Agence, d'autres autorités fédérales et des organismes provinciaux. Enfin, nous nous attendions à ce que l'information ait été obtenue du public, et communiquée à celui-ci, conformément aux objectifs prévus par la *Loi* concernant la participation du public.

Équipe de vérification

Directeur principal : Wayne Cluskey
Directeur : Jacques Leduc

Nancy Adams
Dolly Chakrabarty
Louise Grand'Maison
David Harris
Carolle Mathieu
Lucie Talbot
Emily Zinger

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Wayne Cluskey.

Prendre les coûts environnementaux en compte

Points saillants

7.1 Au moment où ils tentent de définir et de mettre en œuvre le développement durable, les ministères ont besoin d'une information fiable sur les effets environnementaux et sociaux éventuels de leurs activités, les coûts de la gestion environnementale et les avantages éventuels des approches de rechange.

7.2 Agriculture et Agroalimentaire Canada et d'autres ministères fédéraux prennent des mesures proactives en mettant en place des systèmes de gestion de l'environnement qui visent à réduire les impacts environnementaux éventuels de leurs activités. En collaboration avec Agriculture et Agroalimentaire Canada, nous avons examiné comment l'utilisation combinée des données financières et non financières sur ses activités pouvait améliorer les décisions environnementales et servir à communiquer l'information sur la performance. Des mesures semblables pourraient être appliquées uniformément, dans l'ensemble du gouvernement, par d'autres ministères responsables des biens.

7.3 Agriculture et Agroalimentaire Canada a trouvé d'intéressantes possibilités de réduire les coûts et d'obtenir des avantages sur le plan environnemental par la mise en œuvre de programmes de prévention de la pollution et de conservation des ressources, et en particulier par des économies d'énergie. Toutefois, il est possible que les gestionnaires ne puissent pas tirer pleinement parti de ces possibilités parce que leurs ressources sont limitées, parce qu'ils en sont dissuadés et parce qu'ils ne sont pas assez au courant des investissements possibles. D'autres ministères ont les mêmes contraintes.

7.4 L'examen des nouvelles pratiques dans d'autres organisations fournit des leçons sur la manière de mesurer et d'améliorer la performance environnementale et de communiquer l'information à ce sujet. Dans l'ensemble, le secteur public doit encore rattraper son retard par rapport à certaines organisations avant-gardistes du secteur privé pour ce qui est du suivi des aspects environnementaux de ses activités et de la communication de l'information à ce sujet. Cette situation est attribuable, en partie, au fait que les mandats et les mesures incitatives des deux secteurs diffèrent. Le gouvernement du Canada a la possibilité de tracer la voie en élaborant et en utilisant des outils d'analyse à ces fins.

7.5 Le commissaire à l'environnement et au développement durable s'est engagé dans un projet quinquennal afin d'aider les ministères à élaborer des outils qui intégreraient l'information environnementale, sociale et économique à la prise de décisions. La première phase (le présent chapitre) porte sur les moyens à prendre pour intégrer l'information environnementale aux décisions qui s'appliquent à l'ensemble des activités du gouvernement fédéral. Les phases subséquentes viseront essentiellement la mise en

œuvre et l'élaboration d'outils pour appuyer les décisions relatives aux politiques et aux programmes.

Introduction

Une bonne prise de décisions prend en compte tous les aspects du développement durable

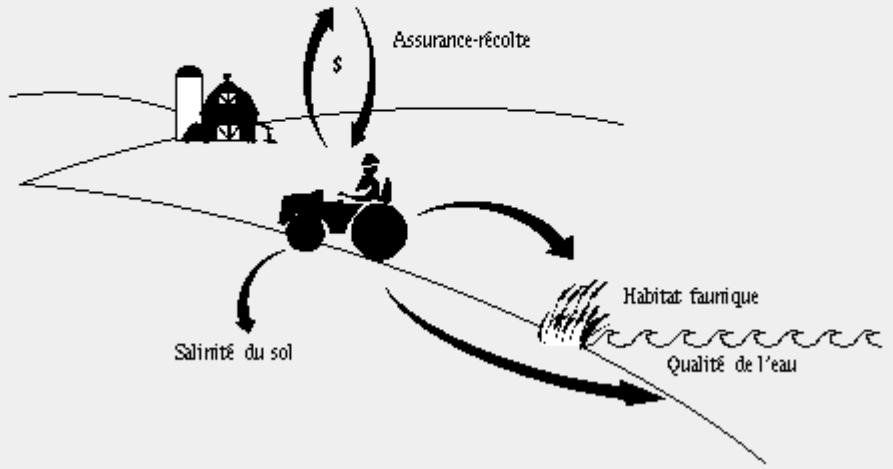
7.6 Au moment où ils s'efforcent de définir et de mettre en œuvre un développement durable, les ministères fédéraux doivent prendre des décisions fondées sur une information différente de celle utilisée dans le passé. La définition du développement durable contenue dans la *Loi sur le vérificateur général* (voir l' annexe A - Glossaire) soulève des questions telles que : Dans quelle mesure répondons-nous comme il se doit aux besoins économiques, sociaux et environnementaux actuels des gens? Quelles sont les répercussions sur nos enfants des mesures que nous prenons aujourd'hui? Leurs vies seront-elles meilleures?

7.7 Tenir compte de quelques besoins seulement et en négliger d'autres ne permet pas d'obtenir de réponses valables à ces questions. Pour assurer un développement durable, les ministères fédéraux doivent disposer non seulement d'une information fiable sur la performance passée, mais aussi de prévisions pertinentes. Par exemple, Agriculture et Agroalimentaire Canada a examiné plusieurs aspects différents des programmes d'assurance-récolte au moyen d'une évaluation intégrée (voir la pièce 7.1). L'information qui est intégrée de cette manière peut contribuer à la prise de meilleures décisions en matière de développement durable.

Pièce 7.1

Évaluer les effets de l'assurance-récolte

Agriculture et Agroalimentaire Canada a récemment préparé une évaluation économique et environnementale intégrée des programmes d'assurance-récolte. L'évaluation porte sur les effets socioéconomiques directs des programmes d'assurance sur les pratiques de gestion des fermes, y compris le labourage, la sélection des récoltes, l'utilisation des terres marginales et les exigences relatives aux fertilisants et aux pesticides. Le Ministère estime ensuite les effets (positifs et négatifs) sur la santé des sols, la qualité de l'eau et l'habitat de la faune. Les répercussions à court et à long terme sont incluses. Les résultats de l'évaluation devraient être utiles pour décider si les programmes doivent être modifiés et comment ils doivent l'être.



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada, 1997

La prise de décisions intégrée est particulièrement importante pour le gouvernement fédéral

7.8 Malgré les réductions récentes de ses budgets et de son effectif, le gouvernement fédéral est encore une des plus grandes organisations du Canada. Ses activités internes, entre autres les pratiques de recrutement et d'approvisionnement, ont une incidence sur des centaines de milliers de Canadiens. Étant donné l'envergure nationale de ses activités et les effets multiples qu'il produit sur la société canadienne (en ce qui concerne par exemple la fiscalité, la réglementation, les paiements de transfert, la promotion des programmes de bénévolat et l'information communiquée), le gouvernement doit prendre ses décisions avec soin. En effet, celles-ci portent sur un large éventail de questions, allant de l'utilisation de l'huile recyclée à l'efficience énergétique dans les immeubles de même qu'à la dette à long terme qui devra être remboursée par les Canadiens.

7.9 Le gouvernement fédéral est tenu en particulier de fournir des services publics, comme la défense nationale, et de préserver les biens d'importance nationale, comme les parcs nationaux, qui sont protégés et conservés dans l'intérêt de tous les Canadiens. Étant donné que le rôle du gouvernement consiste à trouver un juste équilibre entre des objectifs conflictuels et complémentaires et à prendre en considération les intérêts de multiples parties intéressées, il doit pouvoir examiner toute une gamme de renseignements.

7.10 Pour s'acquitter de cette responsabilité, le gouvernement s'est engagé publiquement à tenir compte des facteurs environnementaux dans ses décisions. Tout d'abord, dans le *Code de gérance de l'environnement* (1992), il s'est dit déterminé à intégrer les facteurs environnementaux aux autres considérations (opérations, finances, sécurité, santé, développement économique, etc.) qui entrent en ligne de compte dans la prise de décisions. Dans le *Guide de l'écogouvernement* , publié en 1995, le gouvernement fédéral a déclaré : « En faisant notre planification et en prenant nos décisions de façon intégrée, nous assurerons l'évolution sociale, économique et environnementale du développement durable. »

Objet de l'étude

7.11 Les stratégies de développement durable constituent une nouvelle exigence pour les ministères fédéraux en vertu des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995 . Reconnaissant que cette initiative exigera que l'on mette davantage l'accent sur une amélioration graduelle plutôt que sur l'atteinte immédiate d'objectifs bien précis, le commissaire à l'environnement et au développement durable est déterminé à collaborer avec les ministères en vue de renforcer la capacité d'atteindre des objectifs de développement durable.

7.12 Dans son premier rapport, publié en mars 1997, le commissaire a décrit quatre études. L'une visait à déterminer comment l'information sur les coûts et les avantages environnementaux pourrait être utilisée pour améliorer la prise de décisions : « Pour prendre de sages décisions au sujet de l'environnement et du développement durable, il faut comprendre les coûts et les avantages relatifs de l'action et de l'inaction... Nous évaluerons l'état des connaissances afin de cerner les meilleures pratiques. » C'est là l'objet de la présente étude, à laquelle viennent se greffer deux autres études. La première fournit une orientation pratique pour la mesure de la performance relative au développement durable (chapitre 8) et la deuxième examine les décisions stratégiques en matière de développement durable (chapitre 5) .

7.13 Dans une initiative parallèle mais distincte, Agriculture et Agroalimentaire Canada avait commencé à mettre en application un système de gestion de l'environnement et avait cerné plusieurs besoins, y compris celui de définir des mesures de référence pour les activités physiques. Conscients des avantages de la coopération, le commissaire et Agriculture et Agroalimentaire Canada ont décidé de trouver ensemble des moyens de surveiller les progrès relatifs au développement durable. L'intention initiale était d'élaborer des méthodes et des outils pratiques (pour comptabiliser les progrès environnementaux), mais cet objectif a été dépassé. Notre attention a porté sur la gestion des installations et du matériel d'Agriculture et Agroalimentaire Canada plutôt que sur ses politiques et ses programmes. De concert avec le Ministère, nous avons examiné les pratiques courantes et recensé quelques-unes des principales occasions et contraintes.

7.14 L'examen de la situation d'Agriculture et Agroalimentaire Canada a été complété par une analyse des nouvelles pratiques dans d'autres organisations des secteurs privé et public. La collaboration d'un groupe de travail spécial, formé de représentants d'autres ministères fédéraux désireux de gérer les effets environnementaux de leurs activités, a

aussi été utile. L'analyse d'autres organisations et la coopération avec divers ministères nous ont aidés à comprendre ce qui est réalisable pour les ministères fédéraux.

7.15 En adoptant cette approche pragmatique, nous avons jeté les bases d'une comptabilisation plus complète de l'environnement et, par la suite, d'un processus de prise de décisions amélioré. Cet objectif à plus long terme ne sera pas atteint rapidement. Le projet de comptabilisation du développement durable, que l'on prévoit effectuer au cours des cinq prochaines années, a pour but d'aider le gouvernement à élaborer de meilleurs outils en vue d'appuyer la mise en œuvre du développement durable. On accorde une large place à une information qui permet de prendre de meilleures décisions, mais cette même information peut et doit être utilisée pour rendre compte des résultats.

7.16 Les trois objectifs à long terme du projet sont :

- tout d'abord, aider les ministères responsables de biens à concevoir les outils nécessaires pour intégrer les aspects des effets environnementaux et sociaux aux décisions sur les dépenses en capital et de fonctionnement;
- deuxièmement, aider les ministères responsables de l'élaboration des politiques à concevoir des outils pratiques et rentables en vue d'intégrer l'information provenant des différentes bases de données aux décisions qui ont trait aux politiques ayant des effets environnementaux, sociaux et économiques importants;
- troisièmement, aider les ministères à établir l'information de base nécessaire pour obtenir des mesures crédibles, pertinentes et uniformes de leur performance en matière de développement durable.

7.17 Ainsi, le présent chapitre se veut davantage un rapport d'étape qu'un résumé final de nos travaux dans ce domaine. Dans la section À propos de l'étude, nous fournissons plus de détails sur la manière dont s'est déroulée cette première phase de notre projet quinquennal.

Constatations de l'étude

Harmoniser les activités avec la nature

Les activités physiques d'Agriculture et Agroalimentaire Canada présentent plusieurs défis environnementaux

7.18 Activités d'envergure. Agriculture et Agroalimentaire Canada possède environ 1 800 immeubles sur 33 000 hectares de terres. Il occupe 81 000 mètres carrés de locaux à bureaux et exploite des établissements de recherche, des fermes et des ensembles de laboratoires nombreux et variés. Deux directions générales du Ministère, la Direction générale de la recherche et l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, gèrent ensemble 10 000 pièces d'équipement agricole et des véhicules divers. Le Ministère gère également 87 pâturages communautaires, d'une superficie totale de plus de 900 000 hectares. La responsabilité de ces activités est très décentralisée.

7.19 Défis environnementaux. La durée, la taille et la diversité des activités physiques d'Agriculture et Agroalimentaire Canada créent trois différents types de défis sur le plan de la gestion environnementale. Le premier pourrait être défini comme les problèmes dont nous avons « hérité », c'est-à-dire ceux qui sont issus d'activités passées (par exemple, sites contaminés, réservoirs de stockage souterrain de combustible) ou de l'utilisation de substances qui sont éliminées progressivement, notamment les biphényles polychlorés (BPC) et les substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

7.20 La deuxième catégorie de questions liées à la gestion de l'environnement comprend les aspects qui découlent normalement des activités courantes - par exemple, les questions liées à la consommation de carburant, aux émissions provenant des installations de chauffage, aux eaux usées ou à l'élimination des déchets solides. Cette catégorie peut aussi inclure l'utilisation d'une installation pour les fins d'un programme, ce qui entraîne des émissions provenant des hottes de laboratoire, ou encore l'utilisation et le traitement de produits chimiques comme les pesticides, qui comportent un risque de déversements ou de contamination. Le système de gestion de l'étude et l'évaluation environnementale sont utilisés de façon à ce que les études soient menées avec efficience et à ce qu'elles correspondent aux préoccupations environnementales.

7.21 La dernière catégorie de questions environnementales porte sur les nouveaux projets ou les nouvelles initiatives. Par exemple, la construction d'une nouvelle installation ou l'achat de nouveaux véhicules peuvent entraîner des impacts environnementaux négatifs, comme ceux qui sont évalués aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.* Ces impacts peuvent être atténués par la construction d'immeubles économes au plan de l'énergie et par le choix de véhicules qui utilisent des carburants de remplacement.

Le Ministère envisage d'adopter une approche plus proactive pour la gestion environnementale

7.22 Le défi pour les gestionnaires. Les défis environnementaux du Ministère doivent être relevés par les gestionnaires d'installations qui, dans bon nombre de cas, disposent de fonds d'immobilisations et de fonctionnement réduits et doivent composer avec d'autres initiatives ministérielles. Certains gestionnaires du Ministère ont cherché des moyens d'améliorer la performance environnementale tout en réduisant le coût des services publics, du matériel et des fournitures. En 1997-1998, on prévoyait que le coût de ces éléments dépasserait 40 millions de dollars.

7.23 La priorité est d'abord accordée aux questions environnementales à risque élevé. Au début des années 90, Agriculture et Agroalimentaire Canada s'est attaché à gérer les sites contaminés, à remplacer les réservoirs de stockage souterrain, à construire des installations pour le stockage des produits chimiques et à régler les problèmes dans d'autres secteurs environnementaux à risque élevé. En 1994, Agriculture et Agroalimentaire Canada avait réglé la plupart de ces problèmes. Le Ministère avait aussi élargi son programme environnemental initial et recensé les avantages d'une approche plus systématique et proactive.

7.24 Adoption d'un système de gestion de l'environnement. En réponse à ces pressions et à d'autres pressions, Agriculture et Agroalimentaire Canada a décidé d'élaborer et d'instaurer un système de gestion de l'environnement (voir l' annexe A - Glossaire). Le Ministère s'est officiellement engagé à cette initiative dans le cadre de sa stratégie de développement durable (voir la pièce 7.2).

Pièce 7.2

Agriculture et Agroalimentaire Canada s'est engagé à mettre en application un système de gestion de l'environnement

La stratégie de développement durable déposée en avril 1997 énonce la vision du Ministère pour une nourriture abondante et un environnement sain. Voici l'une des priorités de la stratégie : « intégrer le principe du respect de l'environnement dans la gestion des activités physiques du Ministère, c'est-à-dire :

- atteindre ou dépasser les règlements fédéraux en matière de protection de l'environnement;
- utiliser les meilleures pratiques;
- élaborer et mettre en oeuvre un système de gestion de l'environnement. »

Le Ministère a pris l'engagement suivant pour 1997-1998 :

« Le système de gestion de l'environnement fournira à Agriculture et Agroalimentaire Canada le cadre dont il a besoin pour :

1. appliquer à ses activités les principes de bonne gérance de l'environnement et exercer le suivi de sa performance environnementale;

2. assurer un niveau élevé de performance environnementale et de justification de ses activités telles que la construction et l'exploitation de ses immeubles, la gestion du parc automobile et l'utilisation faite du sol. »

Source : *Agriculture en harmonie avec la nature.* Agriculture et Agroalimentaire Canada, 1997

7.25 Engagement à l'égard de l'écologisation des activités gouvernementales. En novembre 1995, le Ministère a mis sur pied un groupe de travail sur le système de gestion de l'environnement afin de coordonner l'élaboration du système. Le groupe de travail comptait des représentants de toutes les directions générales : Ressources humaines, Recherche, Produits alimentaires et Inspection, Politiques, Examen de programmes, Communications, Services à l'industrie et aux marchés, Services intégrés et Administration du rétablissement agricole des Prairies. La priorité initiale du groupe de travail consistait à clarifier les rôles et les responsabilités de toutes les directions générales pour ce qui est de l'élaboration du système ainsi qu'à relever les lacunes des

pratiques de gestion environnementale existantes et les risques qu'elles présentaient pour le Ministère.

7.26 Nécessité d'une politique environnementale. Au cours de son examen initial, le groupe de travail a conclu que l'approche du Ministère en matière de gestion environnementale était quelque peu fragmentée et il a relevé des secteurs à améliorer. Le *Guide d'autoévaluation des systèmes de gestion de l'environnement* conçu par le Bureau du vérificateur général et le Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement a été utilisé pour l'examen. Le groupe de travail a constaté qu'il fallait :

- élaborer une politique environnementale comportant des objectifs et des cibles;
- établir, pour les activités liées à l'environnement, une meilleure structure organisationnelle avec des responsabilités et des rôles clairs;
- définir les secteurs de risque sur le plan environnemental et les exigences légales.

7.27 Le Ministère a cerné certains des principaux secteurs de risque, y compris la production de déchets dangereux, l'utilisation d'incinérateurs, l'utilisation et l'élimination graduelle des BPC, les activités de laboratoire, le traitement des effluents et l'utilisation de pesticides.

7.28 Un comité directeur composé de sous-ministres adjoints a été formé pour faire concorder le système de gestion de l'environnement proposé avec d'autres activités du Ministère et pour définir la responsabilité de la performance environnementale. L'objectif du comité directeur était de rationaliser le processus de mise en œuvre.

7.29 La priorité est dorénavant accordée à la mise en œuvre. Le comité directeur a approuvé la politique environnementale en avril 1997. La priorité, qui jusque-là avait été accordée à la politique, a alors été donnée aux outils servant à mettre en œuvre la politique environnementale. Une formation a été donnée aux gestionnaires d'installations du pays afin de les aider à analyser les aspects environnementaux des activités du Ministère. Le groupe de travail a aussi déterminé certains principes clés :

- La politique, en soi, n'est pas suffisante - les gestionnaires veulent des outils concrets.
- Les petits succès sont importants.
- Il faut obtenir un soutien fonctionnel continu d'un groupe central.
- Une communication accrue facilite l'échange d'information.

7.30 Compte tenu de la nature décentralisée du Ministère, le comité directeur a décidé d'adopter une approche ascendante en demandant aux gestionnaires d'installations de fixer leurs propres objectifs et cibles en matière d'environnement. Ceux-ci devront être établis dans le contexte de la stratégie de développement durable et du système de gestion de l'environnement du Ministère. Les centres régionaux ont dû s'engager à fond dans ce processus afin de susciter un appui à la mise en œuvre.

7.31 Pour aider les gestionnaires à évaluer les risques environnementaux éventuels, le groupe de travail a élaboré son guide intitulé *Examen de la gestion de l'environnement* . Dans ce guide est énoncé un processus qui permet aux gestionnaires d'évaluer les aspects environnementaux de leurs activités, d'évaluer les risques et les passifs environnementaux, et d'établir des cibles et des objectifs environnementaux. Le programme environnemental qui en résultera permettra une surveillance complète des progrès et de la performance de la gestion en ce qui a trait à certaines activités physiques précises. Au cours de 1998, les gestionnaires de centres de responsabilité achèveront l'examen de la gestion environnementale de leurs activités physiques.

7.32 Le Ministère a reconnu la nécessité d'adopter des mesures élémentaires pour la consommation de l'énergie, les déchets et la consommation d'eau, lesquelles pourraient servir à fixer des buts, à mesurer les progrès et à préciser des occasions de réduire à la fois les coûts et la dégradation environnementale attribuables, par exemple, aux émissions atmosphériques de substances toxiques. Pour appuyer cette approche plus proactive, le Ministère a voulu établir un lien entre son système comptable et son système de gestion de l'environnement.

Le Ministère compte quelques succès à son actif

7.33 Le Ministère a fait des progrès en ce qui concerne la gestion des questions environnementales à risque élevé. Des projets, allant des vérifications du rendement énergétique aux réfections majeures d'immeubles et au remplacement de réservoirs de stockage souterrain, ont eu lieu sur certains sites et ils amélioreront la performance environnementale. Les cadres supérieurs interviewés ont reconnu que de tels succès permettaient de réaliser des économies et constituaient des exemples à suivre pour les autres gestionnaires.

7.34 Citons, comme premier exemple, le cas du Centre de recherche et de développement sur le bovin laitier et le porc (Lennoxville) d'Agriculture et Agroalimentaire Canada qui a acheté un véhicule électrique à faible autonomie pour sa station de recherche et qui continue d'en évaluer le rendement. Le Centre estime que les coûts directs d'acquisition et d'utilisation du véhicule sont de 50 p. 100 inférieurs à ceux d'un véhicule conventionnel doté d'un moteur à combustion interne. La durée de la batterie du véhicule est de plus de huit heures et sa vitesse maximale est de 40 km/h.

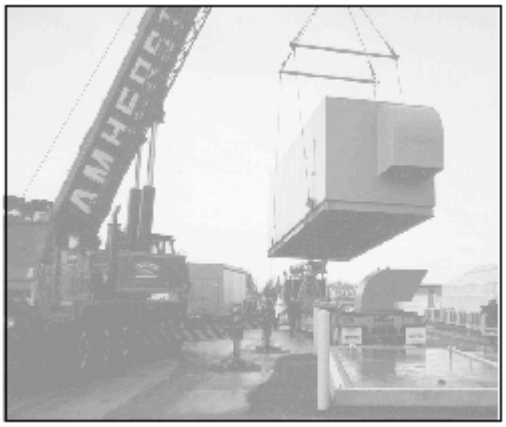
7.35 Un deuxième exemple illustre les avantages environnementaux qui pourraient découler d'une utilisation plus efficiente des ressources en place. À la suite de deux examens de leur parc automobile, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies et d'autres directions générales du Ministère ont décidé de regrouper les véhicules à leur administration centrale, à Regina. Cette mise en commun de véhicules, qui fonctionne selon un mode de recouvrement des coûts, a fait passer le nombre de véhicules de 28 à 22 et a permis des réductions de coûts continues, que l'on estime se situer entre 25 000 $ et 30 000 $ par année.

7.36 Le dernier exemple est celui de la station Vineland. Cette station a fait des économies d'énergie au moyen d'un projet de cogénération qui était financé dans le cadre

du Programme fédéral des chaudières industrielles (voir la pièce 7.3). Le projet montre ce qui peut être accompli même dans des installations plus anciennes.

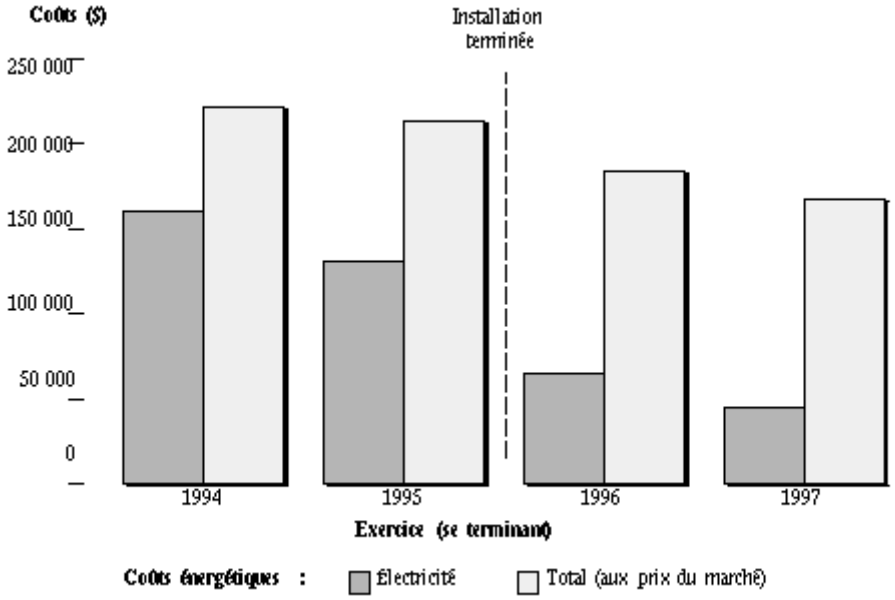
Pièce 7.3

Mise en application d'un système de cogénération à la station de recherche Vineland



En 1993, une étude de faisabilité de la cogénération et de l'établissement du coût complet sur le cycle de vie a été menée par le Programme fédéral des chaudières industrielles pour la station de recherche Vineland d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, située dans le sud de l'Ontario. En se fondant sur les résultats de l'étude, le Ministère a accepté de transférer environ 1,5 million de dollars au Programme en vue de l'installation du matériel. Le Programme a pris en charge la gestion de ce projet d'un an qui portait sur la conception, la production, l'installation et la mise en service d'un système de cogénération de 260 kW, alimenté au gaz naturel, d'un refroidisseur à absorption et d'une nouvelle installation de chauffage avec deux nouvelles chaudières et de l'équipement auxiliaire. L'installation du matériel a été terminée en mars 1995.

À l'origine, il avait été prévu que le Ministère économiserait environ 100 000 $ par année et qu'il réduirait les émissions de CO2 et de NOx de l'installation d'environ 40 p. 100 et 60 p. 100 respectivement. On s'attend à ce que les coûts baissent encore davantage maintenant que les conditions d'exploitation sont optimales. Les coûts réels sont donnés ci-dessous.



Source : Gouvernement du Canada, 1996

Les gestionnaires ont besoin de repères et de mesures uniformes pour assurer le suivi de leur performance environnementale

7.37 Évaluer les besoins des gestionnaires. Nous avons observé une gamme de questions opérationnelles, pouvant aller du confinement de virus mortels pour l'animal à la gestion de très grosses unités de réfrigération; cependant, nous avons aussi observé des thèmes communs. Les gestionnaires des installations que nous avons visitées mettent l'accent sur la réduction et la limitation des coûts variables - c'est-à-dire les coûts qui fluctuent selon les différents niveaux d'activité. Dans plusieurs cas, la réduction de ces coûts a conduit à l'atténuation des impacts environnementaux des activités (par exemple, moins d'émissions atmosphériques).

7.38 Pour évaluer leur performance et pour prendre de bonnes décisions en matière de planification, les gestionnaires ont besoin d'une information adéquate. Étant donné que chaque installation de recherche est unique, les comparaisons dans le temps peuvent être des plus significatives. Les aspects environnementaux de certaines activités peuvent être assez semblables pour qu'il soit utile d'établir des comparaisons avec des repères. Il peut s'agir de repères internes, qui consistent à comparer les installations entre elles ou encore à montrer les progrès accomplis à l'égard des objectifs environnementaux du Ministère.

Il y a des occasions de réduire les coûts et les impacts environnementaux

7.39 Les gestionnaires que nous avons interviewés ont plusieurs occasions d'utiliser efficacement l'information sur la performance environnementale. Une partie de cette information pourrait contribuer au succès de la mise en application du système de gestion de l'environnement du Ministère. Toutefois, les gestionnaires mentionnent aussi que les

efforts déployés pour recueillir et utiliser cette information sont une source de contraintes.

7.40 Certains renseignements sont disponibles. Le Ministère en est aux étapes initiales de mise en application de son système de gestion de l'environnement. Certains éléments sont en place et d'autres le seront d'ici 1999. Par exemple, le Ministère a fourni un soutien aux gestionnaires par l'entremise du *Guide d'examen de la gestion de l'environnement* , d'un site intranet et d'ateliers de formation. Une grande partie de l'information de base sur les aspects environnementaux (par exemple, la quantité de ressources utilisées, les frais connexes) est déjà recueillie, classée et fait l'objet d'un suivi; elle est utilisée de façon limitée pour les décisions opérationnelles. Par exemple, les gestionnaires vérifient les factures afin de déceler les coûts additionnels liés à la consommation d'électricité pendant les périodes de pointe. L'obtention et l'utilisation de cette information sont perçues comme faisant partie d'une saine gestion. Dans ce contexte, un gestionnaire a minimisé l'importance du fardeau que pourrait représenter la collecte de données : « Ce n'est un fardeau que pour ceux qui ne gèrent pas efficacement. »

7.41 Certains gestionnaires ont déclaré que ce ne sont pas tous les renseignements qui valent la peine d'être recueillis. Les raisons données vont de la source des intrants (par exemple, dans certains cas, les volumes et les coûts de l'autoapprovisionnement en eau ne sont pas faciles à estimer) à la taille des installations (par exemple, la consommation d'électricité dans les divers pâturages communautaires est tellement faible et constante que cela ne vaut pas la peine d'en faire le suivi pour chacun d'entre eux). Dans certains cas, les ressources nécessaires pour obtenir l'information ne sont pas compensées par la réduction des coûts et l'ensemble des avantages environnementaux.

7.42 De grosses réductions du coût de l'énergie sont possibles. Les coûts de l'énergie contribuent pour une bonne part aux coûts de fonctionnement totaux. La consommation de l'énergie est gérée à chaque installation en fonction de la structure des tarifs en vigueur; elle peut être différente d'une municipalité à l'autre. Certaines installations ont réduit de façon appréciable les coûts de l'énergie et elles s'efforcent de les réduire encore davantage. Dans les différentes installations, les gestionnaires n'ont pas encore adopté d'approche systématique pour évaluer la consommation d'énergie ou les économies possibles. Cette évaluation systématique fera partie de l'examen de la gestion de l'environnement qui doit être effectué dans les centres de responsabilité du Ministère au cours de 1998. Compte tenu des restrictions financières, les gestionnaires des installations que nous avons visitées reconnaissent qu'ils doivent trouver des moyens de réduire la pollution et les coûts financiers (p. ex. par une réduction des coûts de l'énergie).

7.43 Soutien des gestionnaires d'installations. De toute évidence, les gestionnaires interviewés veulent faire un bon travail et sont déterminés à assurer la gérance de l'environnement. Ils déclarent également qu'il pourrait être utile d'échanger de l'information entre les sites (et entre les ministères) sur les pratiques de gestion environnementales plus efficaces, notamment les pratiques novatrices en matière d'énergie.

Il y a certaines contraintes à la réduction des coûts et des impacts environnementaux

7.44 Effort de collecte de l'information. Des efforts doivent être déployés pour recueillir l'information, et c'est pourquoi les gestionnaires devraient pouvoir l'utiliser directement pour évaluer la performance environnementale. Le nouveau système d'information financière d'Agriculture et Agroalimentaire Canada devra être assez souple pour répondre aux exigences d'information sur la comptabilité environnementale et, par conséquent, faciliter la communication d'information sur la performance environnementale.

7.45 Limites des ressources financières. Le financement de projets environnementaux appropriés dépend des ressources ministérielles disponibles et, dans certains cas, il occupe une place secondaire dans la prise de décisions sur les programmes. Pour certains projets d'économie d'énergie, on estime que les périodes de récupération des coûts sont de moins de cinq ans; toutefois, le Ministère ne finance pas la mise en œuvre de ces projets parce qu'il a d'autres priorités. De plus, le financement provient de deux sources (installation / région et administration centrale) et doit être coordonné pour certains grands projets, ce qui rend la situation encore plus complexe. Ce manque de capitaux peut être compensé, en partie, par un financement extérieur supplémentaire, qui fournit l'impulsion nécessaire pour améliorer ou réaménager les installations existantes.

7.46 Éléments perçus comme des obstacles. Il est aussi possible que les gestionnaires qui mettent en œuvre des projets environnementaux qui mènent à une réduction des coûts aient l'impression de ne pas disposer de fonds supplémentaires, ce qui constitue une autre contrainte importante. Des incitatifs financiers pourraient constituer un outil efficace pour la promotion du système de gestion de l'environnement au Ministère.

7.47 Pour illustrer comment les incitatifs peuvent faire une différence, citons le cas de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, qui loue actuellement des locaux dans un immeuble de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. L'Administration participe, en tant que « client débité », à un projet pilote qui vise à évaluer les incidences de ce statut. Elle gère sa propre installation et a donc intérêt à réaliser des économies par la colocation avec d'autres organisations, le partage de services et d'installations de même que la réduction des coûts pour les déchets, l'eau et l'énergie. Les stratégies de gestion des locaux à long terme lui donnent aussi la possibilité de tenir compte des préoccupations environnementales.

7.48 Manque de clarté quant aux possibilités d'approvisionnement « écologique ». Certains gestionnaires aimeraient appliquer des mesures d'approvisionnement qui seraient profitables pour l'environnement, pourvu qu'elles n'aient pas d'incidences trop grandes sur leurs coûts. Ils suggèrent plusieurs mesures pour appliquer de telles pratiques d'approvisionnement et faire le suivi des progrès (p. ex. la proportion de papier recyclé par rapport aux achats totaux de papier). Les gestionnaires que nous avons interviewés aimeraient obtenir des précisions, sous forme de lignes directrices pratiques, quant à la manière de mettre en œuvre les politiques ministérielles sur l'approvisionnement écologique. Les gestionnaires responsables de la passation des marchés et des achats

voulaient savoir quel serait le supplément de prix acceptable pour un produit ou un service qui a des impacts environnementaux beaucoup moins grands.

7.49 D'autres contraintes externes peuvent aussi limiter l'efficacité des initiatives d'approvisionnement. L'accessibilité à d'autres fournisseurs constitue un problème à l'extérieur des grands centres urbains. Il n'est pas rentable de faire le suivi de chacune des nombreuses petites décisions relatives aux achats par carte de crédit. Les programmes de formation et les vérifications pourraient jouer un rôle important en ce qui concerne ces obstacles.

7.50 Information limitée sur les aspects environnementaux des activités physiques. Les activités que nous avons examinées présentent deux grands types de défis - les défis relatifs aux intrants ou aux extrants des installations, par exemple les déchets solides, et les défis relatifs à l'inventaire de certains types de structures ou de substances, par exemple les réservoirs de stockage souterrain. Les centres de responsabilité surveillent actuellement leurs activités, mais la plupart ne font pas un suivi systématique des conséquences pour les tiers, tels que les effets des eaux usées sur la qualité de l'eau ailleurs que sur les propriétés d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Les centres ne communiquent pas non plus d'information sur les résultats de leur activité de surveillance. Les systèmes budgétaires et comptables en place ne tiennent pratiquement pas compte des impacts environnementaux et de la consommation. L'information de base recueillie à la suite de l'examen de la gestion de l'environnement palliera certaines de ces lacunes.

D'autres ministères fédéraux ont les mêmes occasions et contraintes

7.51 Dans le cadre de la présente étude, nous avons collaboré avec un groupe de travail spécial qui inclut des membres du Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement. Les participants proviennent de plusieurs ministères qui ont une responsabilité importante à l'égard des biens (Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, le ministère de la Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor). Le groupe a fourni un moyen de comparer l'expérience d'Agriculture et Agroalimentaire Canada à celle d'autres ministères. Aux termes de nos discussions, nous avons conclu que les possibilités et les contraintes, pour les ministères participants, se ressemblent. Le travail effectué avec ce groupe nous a permis d'évaluer la mesure dans laquelle les ministères pourraient recueillir et communiquer l'information de manière uniforme.

7.52 Ce groupe de travail s'est donné comme tâche d'élaborer des mesures de performance environnementale communes. Les membres du groupe ont discuté des aspects environnementaux à examiner en détail et ils en ont retenu huit : consommation d'énergie, consommation d'eau, déchets solides, matières dangereuses, réservoirs de stockage, déversements, substances qui appauvrissent la couche d'ozone et achat de produits qui respectent l'environnement. Ces aspects ont été retenus en fonction des impacts environnementaux qu'ils risquent de produire, de leur applicabilité globale aux

activités des différents ministères et de l'objectif de réduire au minimum les chevauchements avec les travaux d'autres comités interministériels.

7.53 La comparaison des approches adoptées par chacun des ministères responsables de biens a donné lieu au choix de mesures de la performance communes pour six des huit aspects (voir la pièce 7.4). Pour les deux autres aspects, les mesures proposées sont toujours à l'étude. Les mesures ont été choisies pour faciliter des comparaisons utiles entre installations et ministères. Certains ministères peuvent décider de recueillir et de communiquer de l'information supplémentaire, par exemple sur la consommation d'énergie totale, et ils peuvent aussi faire varier l'importance qu'ils accordent aux mesures particulières qu'ils utilisent pour prendre leurs décisions.

Pièce 7.4

Mesures communes proposées pour la communication de l'information sur la performance environnementale

Aspects environnementaux	Mesures environnementales proposées		Remarques
	Immeubles à bureaux	Autres installations	
Consommation d'eau	Mètres cubes par m² (surface de plancher) Dollars par année	Mètres cubes par année Dollars par année	
Consommation d'énergie	Gigajoules par m² Dollars par année	Gigajoules par année Dollars par année	
Réservoirs de stockage de produits pétroliers et de produits connexes	Nombre de réservoirs inscrits Pourcentage en conformité avec la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*	Nombre de réservoirs inscrits Pourcentage en conformité avec la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*	La performance peut être exprimée en termes absolus et en pourcentage
Déchets solides inoffensifs	Kilogrammes de déchets envoyés à des sites d'enfouissement par année et par personne Pourcentage de déchets qu'on évite d'envoyer à des sites d'enfouissement par année	Tonnes de déchets envoyés à des sites d'enfouissement par année Pourcentage de déchets qu'on évite d'envoyer à des sites d'enfouissement par année	La performance pourrait être exprimée en termes absolus et en relation avec la cible de réduction de 50 p. 100 à partir du niveau de 1988 (190 kg par année et par personne)
Substances qui appauvrissent la couche d'ozone	Nombre d'émissions à déclarer par année Kilogrammes d'émissions à déclarer par année	Nombre d'émissions à déclarer par année Kilogrammes d'émissions à déclarer par année	A déclarer selon les règlements existants et prévus
Déversements	Nombre de déversements à déclarer par année	Nombre de déversements à déclarer par année	A déclarer selon les règlements existants et prévus

Source : Délibérations du comité spécial

7.54 Certains ministères ont déjà commencé à se servir de ce genre d'information pour réduire leurs coûts. Selon une étude récente, la mise en œuvre dans l'ensemble du

gouvernement de mesures de conservation d'énergie permettrait de réaliser des économies nettes de 29 millions de dollars par année d'ici l'an 2005.

7.55 Ce projet accordait la priorité à l'information axée sur la prise de décisions, mais les membres du groupe de travail ont reconnu que les mêmes mesures pourraient aussi être utilisées pour communiquer les résultats. Par exemple, les mesures proposées à la pièce 7.4 pourraient être utilisées pour communiquer l'information sur la conformité aux règlements des réservoirs de stockage. En outre, une mesure de la performance pour la consommation de l'énergie pourrait aussi être mise au point à partir des données de surveillance continue. Une description qui indique comment interpréter et appliquer cette information de base est fournie au chapitre 8 du présent Rapport.

Les nouvelles pratiques d'intégration de l'information tracent la voie

7.56 Pour comprendre les mesures que pourraient prendre les ministères fédéraux pour la collecte, l'utilisation et la communication de l'information environnementale, nous avons évalué les pratiques nouvelles d'autres organisations des secteurs public et privé. Nous avons surtout retenu les organisations qui étaient très avancées dans l'élaboration d'approches pour la gestion environnementale et la communication de l'information à ce sujet.

Un cadre de décision commun se dégage de nos enquêtes

7.57 Nos entrevues ont révélé que les organisations visitées devaient prendre des décisions communes quant à leurs stratégies, à leurs activités et au contrôle. Nous avons observé que ces décisions étaient fondées sur des facteurs tels que les perceptions en ce qui concerne les capitaux propres, l'avantage concurrentiel, les pressions exercées par le public, les attentes à l'égard des lois et des règlements environnementaux futurs de même que l'évolution des vues à l'égard de l'obligation de rendre compte. Un cadre pour ces décisions est fourni au chapitre 5 du présent Rapport.

7.58 Décisions stratégiques. L'une des principales questions était : « Quelle doit être notre position par rapport aux autres sociétés dans le domaine environnemental? » Toutes les organisations que nous avons visitées avaient décidé, au cours des cinq à sept dernières années, de devenir des chefs de file en environnement. Elles étaient passées de la réaction aux questions environnementales à la mise en œuvre d'une forme de gestion environnementale globale, qui était notamment axée sur la prévention de la pollution. Chaque organisation avait pris des décisions différentes quant à la rapidité et aux limites des changements et quant au coût qu'elle était prête à assumer pour ces changements.

7.59 Décisions liées à l'établissement du budget. Toutes les organisations visitées devaient prendre des décisions sur les changements à apporter aux activités, aux produits et aux processus. Elles devaient prendre des décisions au sujet de certaines questions, par exemple les réfections majeures d'immeubles, les systèmes de chauffage et d'éclairage et les investissements en capital de moindre importance. Les gestionnaires voulaient de l'information pour fixer des objectifs et des cibles, surveiller les progrès par rapport aux objectifs environnementaux de l'organisation et évaluer l'efficacité de leurs activités.

7.60 Décisions relatives au contrôle. Toutes les organisations interviewées ont reconnu que le défi consistait pour elles à gérer les changements - changements de philosophie de l'organisation, de la manière de faire des affaires ou d'attitude des employés. Elles avaient besoin de savoir si ces changements donnaient les résultats escomptés. Du point de vue de l'environnement, les cadres supérieurs et les conseils d'administration se demandaient si les changements étaient effectués conformément aux lois et aux règlements environnementaux applicables et s'ils respectaient le principe de « diligence raisonnable ».

Ce qui est mesuré, géré et récompensé se fait plus rapidement et mieux

7.61 D'après les entrevues et les enquêtes sur les pratiques menées dans diverses organisations, plusieurs leçons ont pu être tirées sur la façon de mettre en œuvre un système d'information intégré. (Le chapitre 8 du présent Rapport et des travaux antérieurs du Bureau du vérificateur général ont fait ressortir quelques messages semblables.)

- **Mesurer les résultats.** La performance environnementale qui est mesurée, gérée et récompensée s'améliore continuellement.
- **Assurer une reddition de comptes claire.** Il y a plusieurs conditions préalables clés à l'amélioration continue : le soutien indéfectible des cadres supérieurs; un défenseur ou contrôleur environnemental efficace, qui détient des pouvoirs au sein de l'organisation; une démonstration continue des avantages concrets par la quantification; une reddition de comptes claire à l'égard des résultats; la reconnaissance, les récompenses et les sanctions.
- **Utiliser les systèmes existants.** Les systèmes d'information environnementaux efficaces sont intégrés aux systèmes existants de planification et de comptabilisation des coûts de l'entreprise.
- **S'attacher initialement à réduire les coûts.** Les étapes clés pertinentes d'une gestion environnementale globale sont les suivantes : profiter des occasions de réduire les coûts; changer les risques environnementaux et les risques que posent les activités de l'organisation ou s'en occuper; réduire les écarts de conformité; réduire les passifs environnementaux; appliquer des mesures concrètes en ce qui concerne, par exemple, les déchets et l'utilisation de l'énergie.
- **Harmoniser les outils et l'horizon de planification.** La comptabilisation devient plus élaborée au fur et à mesure que l'horizon de planification d'une organisation et sa responsabilité sociale prennent de l'importance.
- **Intégrer les données.** Chaque fois qu'il faut prendre des décisions, il faut intégrer l'information financière et non financière sur les effets environnementaux.
- **Utiliser la performance environnementale comme un avantage concurrentiel.** Les principaux facteurs de motivation pour les organisations du secteur privé sont la satisfaction du client et l'image de marque. Ces facteurs entraîneront éventuellement une augmentation des capitaux propres. Initialement, l'environnement est perçu comme un fardeau; par la suite, il est perçu comme une occasion.

De nombreuses organisations communiquent déjà de l'information sur leur performance environnementale

7.62 Certaines organisations ont fait de grands progrès en matière de communication de l'information sur leur performance environnementale. Par exemple, une grosse multinationale prépare un état annuel dans lequel elle convertit sa performance environnementale en termes financiers. Le groupe de la gestion environnementale fait le suivi des coûts et des économies qui découlent des programmes environnementaux de la société pour l'année en cours et pour les années antérieures (voir la pièce 7.5). Ce rapport est utilisé pour améliorer les programmes environnementaux de la société dans son ensemble et ceux des installations individuelles.

Pièce 7.5

État financier environnemental de la société

	1996	1995	1994
Coûts environnementaux			
Coûts du programme de base			
Coûts liés aux affaires environnementales et coûts multidivisionnels partagés de la société			
Honoraires des vérificateurs et des avocats			
Génie de l'environnement / des installations de la société			
Spécialistes de l'environnement et programmes environnementaux des divisions / régions / installations			
Emballagistes et programmes de réduction des emballages			
Contrôles de la pollution – Fonctionnement et entretien			
Contrôles de la pollution – Amortissement			
Coûts totaux du programme de base			
Coûts liés aux mesures correctives, aux déchets et à d'autres interventions*			
Honoraires d'avocats pour les réclamations liées à l'assainissement, les avis d'infraction			
Règlements des réclamations gouvernementales			
Élimination des déchets			
Écotaxes s'appliquant à l'emballage			
Mesures correctives / assainissement – Sur le site			
Mesures correctives / assainissement – En dehors du site			
Coûts totaux liés aux mesures correctives, aux déchets et aux autres interventions			
COÛTS ENVIRONNEMENTAUX TOTAUX			
Économies environnementales (revenu, économies et évitement de coûts découlant des initiatives de 1996)			
Réductions des coûts liés aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone			
Déchets dangereux – Réduction des coûts d'élimination			
Déchets dangereux – Réduction des coûts des matières			
Déchets non dangereux – Réduction des coûts d'élimination			
Déchets non dangereux – Réduction des coûts des matières			
Revenu provenant du recyclage			
Conservation de l'énergie – Économies de coûts			
Réductions des coûts d'emballage			
ÉCONOMIES ENVIRONNEMENTALES TOTALES EN 1996 En tant que pourcentage des coûts du programme de base			
Sommaire des économies			
Économies environnementales totales en 1996			
Évitement des coûts en 1996 découlant des efforts déployés au cours des années précédentes à partir de 1989			
REVENU, ÉCONOMIES ET ÉVITEMENT DE COÛTS TOTAUX POUR L'ANNÉE DU RAPPORT			

*Une action environnementale proactive réduira ces coûts au minimum.

7.63 Les organisations que nous avons interviewées vont au-delà de la présentation d'un rapport fondé sur les normes établies dans les règlements (p. ex. pour les émissions atmosphériques). Elles recueillent de l'information sur les répercussions plus générales de leur système de gestion de l'environnement et, dans de nombreux cas, elles surveillent les

effets sur leurs collectivités locales. Toutefois, en général, même les organisations avant-gardistes que nous avons examinées n'associent pas de coûts à tous leurs impacts environnementaux. Elles combinent les mesures financières et non financières pour le suivi de leur performance environnementale globale.

7.64 Dans certains cas, les organisations utilisent cette information simplement pour gérer les aspects environnementaux de leur performance. Par exemple, une société canadienne du secteur des ressources fait le suivi de la consommation en eau pour plusieurs usages différents, y compris les robinets, les toilettes et le matériel de climatisation. Une autre société canadienne répartit ses déchets solides comme suit : carton, papier, métaux, plastique, verre, bois, cartouches de toner, fils et câbles; elle fait un suivi individuel de chacune de ces catégories. Dans un autre cas, un président-directeur général a comparé les émissions atmosphériques de substances toxiques de sa société avec d'autres sources de polluants et s'est engagé à réduire les émissions de 90 p. 100, ce qui dépassait de beaucoup les exigences réglementaires alors en vigueur.

7.65 Les organisations du secteur privé ont utilisé l'information sur la performance pour s'assurer un avantage concurrentiel. Une société examine toutes les conséquences possibles sur le développement durable de ses nouveaux produits avant de décider s'ils peuvent être mis en marché. Ce ne sont pas seulement les organisations du secteur privé qui ont tiré profit de cette information; les municipalités ont utilisé leur performance environnementale comme moyen d'attirer les entreprises et les investissements.

7.66 À l'issue d'une autre enquête récente effectuée auprès d'organisations du secteur privé, il a été conclu que, dans l'ensemble, l'utilisation de ce genre d'information sur la performance en matière de développement durable était limitée, mais qu'elle pouvait augmenter rapidement.

Il y a un écart entre les organisations avant-gardistes des secteurs public et privé

7.67 Selon notre enquête auprès d'organisations des secteurs privé et public, la performance environnementale varie beaucoup au sein des deux secteurs et il y a un écart entre les organisations avant-gardistes des deux secteurs. Certaines organisations avant-gardistes du secteur privé ont conçu et mis en œuvre des systèmes plus perfectionnés et globaux de communication de l'information et de gestion que toute autre organisation examinée dans le secteur public. D'autres organisations du secteur privé affichent une piètre performance environnementale. Certaines d'entre elles ne sont pas assez avancées techniquement ou ne disposent pas des ressources qui leur permettraient de prendre des mesures proactives pour gérer leurs programmes environnementaux, et d'autres n'ont pas auprès du public une visibilité qui les inciterait à une bonne performance.

7.68 Il se peut que la différence constatée entre les organisations des secteurs public et privé soit en partie attribuable au fait que le secteur public accorde plus d'importance à ses politiques et à ses programmes qu'à ses activités. Par exemple, les indicateurs de développement durable utilisés par plusieurs organisations du secteur public sont pondérés en fonction de mesures utilisées pour l'ensemble de la société plutôt que pour leurs activités internes.

7.69 Il semble que les ministères fédéraux canadiens en soient au même point que les autres organisations du secteur public visées par l'enquête. Ainsi, le gouvernement du Canada a une occasion de montrer son leadership en élaborant et en utilisant des outils d'analyse pour recueillir et intégrer l'information sur l'environnement et s'en servir par la suite dans la prise de décisions.

Les outils comptables deviennent plus perfectionnés à mesure que les organisations font des plans d'avenir

7.70 À l'issue de l'enquête, nous avons observé que l'utilisation de l'information pour la prise de décisions au sujet des activités correspondait à une suite d'approches (voir la pièce 7.6). Cette suite semble valoir pour les organisations du secteur privé et les organisations gouvernementales. Tout d'abord, dans une situation donnée, les gestionnaires réagissent simplement aux questions environnementales, en ayant recours aux outils comptables traditionnels et en effectuant le suivi des coûts des déversements et des amendes. À l'étape suivante, les organisations s'intéressent surtout à la conformité et se servent de l'information sur les coûts des mesures correctives et les coûts des mesures antipollution pour prendre des décisions. Certaines des organisations avant-gardistes visées par l'enquête sont passées à la troisième étape, où l'accent est mis sur la prévention de la pollution. Leurs besoins en information sont plus grands et incluent les coûts du système de gestion de l'environnement et le suivi des avantages de la réduction de la consommation et des déchets; dans certains cas, cela se fait séparément, par activité, pour assurer la reddition de comptes. À la dernière étape, une gamme variée de renseignements vient appuyer les décisions - décisions qui portent non seulement sur les activités immédiates, mais aussi sur les passifs à long terme possibles et les avantages pour les générations futures. À chaque étape, la gamme de renseignements s'élargit et l'horizon de planification se prolonge dans le futur. (Voir dans l' annexe A - Glossaire - la définition des termes contenus à la pièce 7.6 , et dans le chapitre 5, une description plus complète de ces étapes.)

Pièce 7.6

Évolution des besoins comptables sur la voie du développement durable

	Réaction	Conformité	Gestion globale (et écoefficacité)	Développement durable
Orientation des décisions stratégiques	Réponse au cas par cas	Diligence raisonnable	Prévention de la pollution	Occasions d'affaires
Priorité de la réponse aux questions environnementales	Passifs antérieurs	Passifs actuels	Passifs futurs à court terme	Passifs futurs à long terme
Méthode de comptabilisation	Comptabilité standard	Comptabilisation axée sur une meilleure gestion environnementale		Comptabilisation pour deux générations
Besoins d'information financière	Coûts relatifs aux déversements, aux amendes, à l'assainissement, etc.	Coûts des mesures correctives, coûts d'observation des règlements, avantages financiers que procure l'évitement des passifs et des risques non prévus	Coûts du système de gestion de l'environnement, avantages financiers que procurent la prévention de la pollution et la réduction de la consommation Coûts par produit et par activité	Coûts des passifs à long terme Avantages que procurent les nouvelles occasions
Besoins d'information non financière	Rapport spécial sur les infractions	Écart entre les pratiques courantes et les règlements, rapports d'étape, données sur les émissions, évaluations des risques	Buts et cibles de l'organisation, résultats de la performance	Impacts, coûts et avantages environnementaux, économiques et sociaux des activités Répartition des coûts et des avantages
Pratiques et outils comptables	Pratiques de comptabilité standard	Vérifications environnementales, évaluations environnementales et évaluations des risques de gestion	Établissement des coûts par activité, évaluation de la performance environnementale, évaluation du cycle de vie, analyse du bilan des matières	Comptabilisation du coût complet, mesures de la performance sociale, évaluations du développement durable
Présentation du rapport	Rapport financier type	Notes de service sur le rapport financier, rapport environnemental possible	Rapport environnemental	Rapport de développement durable (rapport financier et environnemental intégré)

Que peuvent faire les ministères fédéraux?

L'expérience d'autres organisations est transférable

7.71 Les principes de base s'appliquent. D'après les travaux que nous avons menés à Agriculture et Agroalimentaire Canada et avec le groupe de travail spécial qui comprend des représentants des ministères responsables de biens, nous avons conclu que la plupart des principes et des pratiques décrits dans la section précédente, sinon tous, s'appliquent aux activités gouvernementales. Les ministères fédéraux pourraient peut-être apprendre des autres organisations.

7.72 La motivation et les incitatifs sont différents. La motivation n'est pas la même pour les ministères fédéraux et les organisations du secteur privé lorsqu'il s'agit d'accroître la performance environnementale. Le mandat du secteur public est plus large, et l'on s'attend à ce que les ministères trouvent un juste équilibre entre des intérêts et des objectifs conflictuels. Il est donc davantage possible de regrouper une gamme variée de renseignements et de prendre des décisions qui intègrent plus complètement les points de vue possibles. Par ailleurs, il est aussi nécessaire d'accroître la responsabilisation et la communication de l'information au public. Toutefois, comme nous l'avons déjà indiqué, il se peut qu'en l'absence d'incitatifs, les gestionnaires du secteur public ne soient pas encouragés à réagir énergiquement lorsque l'occasion se présente. Nous croyons qu'il est

important que les ministères fédéraux se dirigent vers une comptabilisation plus intégrale des répercussions environnementales de leurs activités.

7.73 Défis environnementaux semblables. Les ministères fédéraux et les multinationales font peut-être face à des défis semblables en ce qui a trait aux aspects environnementaux de la gestion des bureaux, de la gestion des parcs de véhicules et de la recherche en laboratoire. C'est pourquoi les moyens que prennent les sociétés pour recueillir et gérer l'information sur leur performance environnementale peuvent aussi servir aux ministères.

Il est possible de renforcer la mise en application des systèmes de gestion de l'environnement

7.74 Les ministères qui ont d'importantes responsabilités à l'égard des biens considèrent que la gestion environnementale est un moyen de gérer les risques de manière crédible et rentable, conformément au principe de « diligence raisonnable ». Les travaux de collaboration antérieurs entre le Bureau du vérificateur général et le Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement ont conduit, par exemple, à la parution du *Guide d'autoévaluation des systèmes de gestion de l'environnement* . Selon nos discussions avec Agriculture et Agroalimentaire Canada et d'autres ministères, il serait possible de renforcer encore davantage la mise en application des systèmes de gestion de l'environnement en consolidant le lien entre l'information financière et l'information environnementale et le mode de communication de l'information.

7.75 Un système d'information qui relie un système de gestion de l'environnement à son système comptable comporte trois grands avantages :

- Un tel système d'information pourrait contribuer à déterminer les réductions de coûts possibles mais non réalisées et à échanger de l'information sur les meilleures pratiques. Au cours de nos brèves visites aux installations d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, nous avons relevé des exemples de réductions de coûts possibles, y compris l'utilisation d'unités de réfrigération modulaires plus petites pour atténuer le besoin de systèmes auxiliaires complets et coûteux.
- Les données financières pourraient compléter l'information existante sur les problèmes environnementaux dont nous avons « hérité », tels que les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, les réservoirs de stockage, les sites contaminés et les BPC, et également aider les gestionnaires ministériels à évaluer les coûts futurs des mesures correctives et à établir un ordre de priorité.
- L'information intégrée pourrait faciliter la prise de décisions ayant trait aux buts et aux objectifs ministériels et servir à communiquer les progrès à cet égard.

Les outils d'information permettent aux décideurs d'avoir accès à des données pertinentes

7.76 À la suite des discussions que nous avons eues avec des gestionnaires d'installations et des cadres supérieurs ministériels, nous avons établi des moyens de résumer l'information environnementale pertinente. Le format et le contenu sont conformes aux

mesures établies par le groupe de travail spécial. Le prototype a été conçu pour pouvoir s'appliquer à Agriculture et Agroalimentaire Canada et à d'autres ministères. Il devra être encore amélioré en collaboration avec les ministères; cependant, nous nous attendons à ce que des rapports semblables soient utilisés lorsque les ministères feront rapport sur leur performance environnementale.

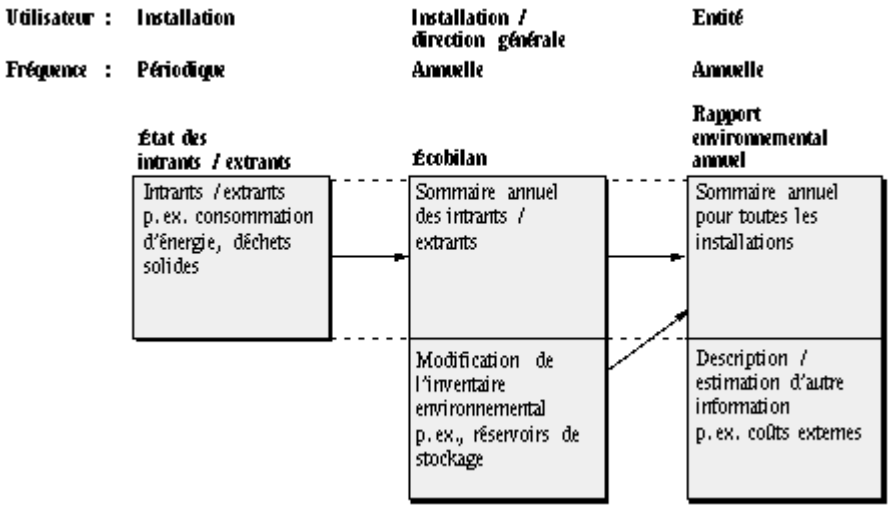
7.77 Élaborer les principes. Lorsque nous avons élaboré les outils d'information pour les gestionnaires, nous avons été guidés par six principes :

- Les outils devaient utiliser l'information existante.
- Le fardeau total de la collecte de l'information devait être minimisé.
- L'information devait convenir aux décisions qui peuvent être prises.
- Les installations disposent probablement d'une information sur leurs propres activités qui est plus exacte et facile à vérifier.
- Les outils devaient être adaptés au système de gestion financière en place.
- La structure des outils et l'information devaient refléter deux utilisations principales : le soutien des décisions et la communication.

7.78 En nous fondant sur l'information obtenue, et à l'aide des principes clés, nous avons établi la nécessité de trois catégories de rapports : un état des intrants / extrants, un « écobilan » et un rapport environnemental annuel. Les relations entre ces rapports sont illustrées à la pièce 7.7 . Le contenu possible de l'écobilan est présenté à l' annexe B . Des détails supplémentaires seront nécessaires pour les rapports périodiques de chaque centre de responsabilité.

Pièce 7.7

Liens entre les rapports d'information environnementale



7.79 État des intrants / extrants. Ce rapport serait le moins global et résumerait périodiquement les coûts et les quantités propres aux installations. Il ressemblerait à un état des résultats et servirait à enregistrer les ajouts et les suppressions de nature financière et non financière. Le rapport s'appuierait presque exclusivement sur l'information que l'on trouve déjà dans les factures pour des éléments comme l'électricité, le gaz naturel et l'eau. Il pourrait servir à évaluer la performance à l'égard des intrants, par exemple, le carburant, et des extrants, par exemple, les eaux usées.

7.80 Écobilan. Les rapports périodiques serviraient à constituer un bilan environnemental annuel pour chaque installation ou direction générale. Ce bilan différerait du bilan traditionnel, car il fournirait les totaux des intrants et des extrants et il identifierait les « éléments recensés lors de l'inventaire », tels que les sites contaminés, les réservoirs de stockage et les substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Il servirait surtout à résumer l'état de la gestion environnementale et à signaler les progrès dans le temps par rapport aux normes, aux objectifs ou aux cibles. À l'interne, il servirait à prendre des décisions en matière d'immobilisations au niveau de la direction générale. Le rapport comprendrait une comparaison avec les données de l'année dernière et une explication des différences. Par exemple, la hausse des coûts énergétiques pourrait être attribuable à la climatisation qui est nécessaire en été lorsque les températures sont élevées.

7.81 Rapport environnemental annuel. Le rapport final et plus complet serait produit pour l'ensemble du ministère. Il résumerait l'état de la gestion environnementale dans toutes les installations. L'information contenue dans ce rapport pourrait être utilisée en vue d'un « cumul » pour l'ensemble du gouvernement. En plus de fournir un résumé des intrants / extrants et des éléments recensés lors de l'inventaire, ce rapport pourrait décrire les programmes de réduction des coûts et, peut-être, contenir des mesures des coûts externés ou des avantages. Par exemple, l'information sur l'utilisation de combustibles fossiles et d'électricité pourrait servir à estimer les émissions de gaz à effet de serre produites par les activités ministérielles. Les cadres supérieurs du ministère utiliseraient le rapport pour mesurer les progrès par rapport aux objectifs et aux cibles, déterminer les priorités environnementales et affecter des ressources. Le rapport pourrait être utilisé, en tout ou en partie, pour communiquer de l'information au public, par exemple sur les objectifs de la stratégie de développement durable, peut-être dans le cadre du rapport annuel sur la performance.

7.82 Procédures de « cumul ». L'information ministérielle sur la conformité aux normes environnementales et aux normes en matière de santé et de sécurité constituera une preuve de « diligence raisonnable » pour les cadres supérieurs. En ce qui concerne les dépenses d'immobilisations et de fonctionnement, l'information facilitera la prise de décisions futures en matière de planification - que les objectifs soient de réduire le plus possible les coûts totaux ou de fixer des cibles pour la gérance environnementale. Les outils d'information que nous avons décrits représentent une première étape importante de ce que nous pourrions appeler « la comptabilisation de la gestion environnementale ».

Prochaines étapes sur la voie du développement durable

7.83 Vers une comptabilisation du développement durable. Selon nos recherches, la comptabilisation du développement durable peut se définir comme suit :
un cadre de suivi de l'information qui intègre les coûts et les avantages internes (privés) et externes (sociétaux) et qui appuie les évaluations des conséquences à court et à long terme des activités et des projets sur les plans environnemental, social et économique.
7.84 Du point de vue de la comptabilisation, nous avons constaté que la voie du développement durable comporte essentiellement deux étapes : la comptabilisation pour une meilleure gestion environnementale et la comptabilisation pour deux générations (c'est-à-dire, considérer les impacts sur les générations futures).

7.85 Une collaboration fructueuse. Ce projet conjoint du Bureau du vérificateur général et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada constitue une modeste étape du parcours. L'intérêt que manifeste le Bureau pour une communication cohérente et efficace de l'information au Parlement a été combiné à l'expérience pratique d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et des autres ministères qui ont pris part aux activités du groupe de travail spécial. Le projet a jeté une assise pour d'autres travaux possibles dans plusieurs secteurs : perfectionner les mesures pour une communication cohérente de l'information entre les ministères; élargir la série de mesures communes afin d'inclure des secteurs tels que l'approvisionnement et les matières dangereuses; surveiller la mise à l'essai des rapports pilotes qui intègrent l'information financière et non financière.

7.86 Orientations futures. Des améliorations pourraient être apportées dans d'autres secteurs; on pourrait notamment étendre la mise en œuvre à d'autres ministères, élargir les activités gouvernementales examinées afin d'inclure les politiques et les programmes et, enfin, ajouter à la série de mesures des indicateurs sociaux, par exemple des indicateurs liés à l'emploi et à la santé.

7.87 À long terme, nous nous attendons à ce que ces travaux améliorent la gestion environnementale et également la mise en œuvre des stratégies de développement durable des ministères. L'information ministérielle intégrée devrait aider le commissaire à surveiller les progrès des ministères en matière de développement durable.

Conclusion

7.88 Détenir et utiliser l'information environnementale fait partie d'une gestion efficace. Les gestionnaires doivent être en mesure de surveiller les activités courantes, de prendre des décisions opérationnelles à court terme ainsi que de dresser des plans à plus long terme qui pourraient comprendre des investissements de capitaux substantiels tels que l'achat de matériel principal ou la réfection d'immeubles. Ils doivent aussi pouvoir gérer les problèmes environnementaux dont nous avons « hérité ».

7.89 L'intégration de l'information environnementale à la prise de décisions consiste à s'assurer, en premier lieu, que les données sont disponibles. Nous avons recensé des mesures qui pourraient être prises rapidement, par Agriculture et Agroalimentaire Canada et par d'autres ministères, pour refléter les aspects du développement durable dans les activités ministérielles et faciliter la prise de meilleures décisions. Les réductions de coûts

peuvent être obtenues en utilisant certains types d'information; toutefois, d'importants obstacles doivent être surmontés. Nous nous attendons à ce que de meilleures décisions contribuent à de meilleurs résultats.

7.90 À la lumière de notre examen de l'état actuel de l'intégration de différents types d'information, nous concluons que les organisations font face aux mêmes défis et occasions. Si l'on compare les organisations avant-gardistes dans les secteurs public et privé, les ministères fédéraux semblent avoir des occasions de faire des progrès importants et de pouvoir tirer parti de l'expérience d'autres organisations.

7.91 Le développement durable est une entreprise de longue haleine, qui exigera de la patience, de la discipline et des attentes réalistes. En cours de route, nous pouvons nous aider les uns les autres en faisant connaître nos succès.

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada : *Agriculture et Agroalimentaire Canada tient à remercier le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable de lui avoir permis de participer à ce projet important.*

L'étude en question a donné au Ministère une vue d'ensemble du processus de mise en œuvre d'un système de gestion de l'environnement (SGE) dans les secteurs public et privé. En conséquence, Agriculture et Agroalimentaire Canada comprend clairement la façon dont l'application d'un SGE lui permettra de réduire les coûts en énergie et en matériaux associés à ses activités physiques. Il faut cependant retenir que l'affectation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du SGE doit se faire en tenant compte des priorités actuelles du Ministère.

Agriculture et Agroalimentaire Canada aimerait avoir l'occasion de contribuer à d'autre phases de cette étude conjointe.

À propos de l'étude

Objectifs

La présente étude constitue la première phase d'un projet quinquennal dont l'objet est d'aider les ministères à élaborer des outils pour la prise de décisions qui intègrent l'information de nature environnementale, sociale et économique.

L'objectif général de cette étude était de démontrer qu'il est possible de préparer des comptes pour le développement durable. Ces comptes serviraient à appuyer les décisions des ministères, à mesure qu'ils appliquent les principes du développement durable à leurs activités. Cette première étape comportait trois sous-objectifs **:**

1. documenter l'état actuel de l'intégration de la nouvelle information sur les actifs, les coûts et les passifs environnementaux, ainsi que d'autres informations sur les impacts

environnementaux, sociaux et communautaires (y compris les emplois), aux bases de données actuelles, financières et non financières, du gouvernement;

2. concevoir des comptes pratiques et applicables, qui reflètent les aspects du développement durable dans les activités des ministères;

3. appuyer la mise à l'essai de comptes pilotes pour le développement durable dans le contexte des activités d'un ministère fédéral.

Étendue et méthode

Cette phase du projet combinait trois activités clés. Premièrement, l'étude était délibérément axée sur une petite partie des activités d'un seul ministère - les activités de gestion de biens d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Conscients des avantages de la coopération, le commissaire et Agriculture et Agroalimentaire Canada ont décidé de travailler conjointement au projet en y affectant du personnel des deux organisations.

Nous avons adopté une approche très pratique pour évaluer les besoins en information environnementale des gestionnaires et les décisions qu'ils prendraient à l'aide de cette information. Nous avons mené une série d'entrevues avec des gestionnaires et des directeurs généraux du Ministère à Ottawa, puis examiné leurs priorités en matière d'information et dégagé leurs décisions clés.

Nous avons ensuite visité plusieurs installations du Ministère dans diverses régions du pays et nous y avons effectué des entrevues. Les sites visités représentent une combinaison d'installations de tailles différentes, soit celles de deux des principales directions générales (la Direction générale de la recherche et l'Administration du rétablissement agricole des Prairies) et de l'Agence canadienne de l'inspection des aliments. Le Ministère a laissé entendre que ces sites étaient bien gérés. Ce choix était indiqué compte tenu de l'importance accordée au cours de cette phase à la détermination de pratiques saines, réalisables et transférables. Au cours de chacune de ces visites sur place, nous avons rencontré les gestionnaires de l'exploitation. Ces derniers ont décrit leurs installations, les principales questions environnementales, les décisions qu'ils prennent normalement et l'information dont ils aimeraient disposer pour prendre ces décisions.

Notre deuxième activité clé consistait à travailler en étroite collaboration avec un groupe de travail spécial, formé de représentants ministériels du Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement. Le groupe de travail a organisé une série de réunions, d'ateliers et de présentations portant sur la mesure de la performance environnementale en vue d'activités gouvernementales durables. Les vues, les idées et les travaux du groupe ont beaucoup apporté à cette étude.

Notre troisième activité consistait à évaluer les nouvelles pratiques dans les secteurs public et privé. Un examen de la documentation spécialisée et des recherches sur le Web nous ont permis de recenser des expériences relatives à la comptabilisation de la gestion environnementale. Au total, nous avons examiné plus en détail les activités de 27

organisations du secteur privé et de 15 organisations du secteur public. De l'information précise a ensuite été obtenue de trois organisations de chaque secteur, reconnues pour leurs pratiques avant-gardistes. Nous nous sommes inspirés d'autres exemples en Amérique du Nord, en Europe et en Australie, puis nous avons mené des entrevues en profondeur au cours de nos visites à plusieurs organisations nord-américaines. Notre intention n'était pas de recenser les meilleures, mais plutôt de choisir les organisations qui avaient des activités semblables à celles du gouvernement fédéral, qui présentaient une diversité de vues et qui nous offraient la possibilité d'apprendre des leçons.

Équipe chargée de l'étude

Agriculture et Agroalimentaire Canada : Sylvie Demers, Pierre Laplante, Pierre Corriveau

Bureau du vérificateur général :

Directeurs principaux : Wayne Cluskey et Dan Rubenstein
Directeur : Peter Morrison
Gordon Stock

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Wayne Cluskey ou M. Dan Rubenstein.

La mesure de la performance des stratégies de développement durable

Points saillants

8.1 En modifiant la *Loi sur le vérificateur général* (1995), le gouvernement fédéral a mis en œuvre un nouveau processus pour intégrer les considérations liées à l'environnement et au développement durable aux mandats des ministères. L'établissement et l'utilisation d'indicateurs de la performance - qui précisent dans quelle mesure les ministères atteignent leurs objectifs et mettent en œuvre leurs plans d'action - sont essentiels au succès de cet effort déployé dans toute l'administration fédérale.

8.2 Les stratégies de développement durable ont pour objet d'établir les objectifs de développement durable et les plans d'action de chaque ministère fédéral visé par la *Loi* . Elles doivent être globales, orientées vers les résultats et élaborées de concert avec les clients et les partenaires du ministère ainsi qu'avec d'autres intervenants. Les ministères se sont engagés à rendre compte chaque année, dans la Partie III du *Budget des dépenses* , des progrès accomplis en vue du développement durable.

8.3 Le présent chapitre résume nos travaux sur la mesure de la performance des stratégies de développement durable. L'étude a pour objet de promouvoir l'application de la mesure de la performance à la gestion des enjeux liés à l'environnement et au développement durable dans les ministères fédéraux en résumant les concepts clés et les facteurs de réussite et en décrivant les caractéristiques d'une bonne information sur la performance. Elle a aussi pour objet d'aider les parlementaires à déterminer leurs attentes tant à l'égard des stratégies qui ont été déposées par les ministères l'année dernière qu'à l'égard des aspects du développement durable traités dans les rapports sur le rendement ministériel qui seront soumis annuellement. Les parlementaires sont les principaux clients visés par ces stratégies et par les rapports sur le rendement. L'intérêt qu'ils manifestent pour cette information et l'utilisation qu'ils en font inciteront fortement les ministères à en améliorer continuellement la qualité.

8.4 Le développement durable intègre des considérations sociales, économiques et environnementales à la détermination des objectifs et à la conduite des affaires d'une organisation. Jusqu'ici, les organisations gouvernementales ont fait porter leurs efforts sur l'une seulement de ces trois dimensions, soit celle qui est liée au rôle d'intérêt public pour lequel chaque organisation a été créée. Le développement durable élargit également l'horizon de la planification en tenant compte des besoins des générations actuelles et futures. Les ministères fédéraux doivent maintenant s'intéresser davantage à l'impact de leurs activités de manière à protéger et à promouvoir le bien-être de la population et l'environnement dans lequel elle vit.

8.5 Il n'y a pas de « liste maîtresse » d'indicateurs de la performance généralement applicables au développement durable. Le point de départ pour les ministères est différent. Ils doivent plutôt, d'une part, évaluer leur impact en matière de développement durable dans le contexte de leur rôle d'intérêt public actuel et, d'autre part, se donner des objectifs pour, à la fois, renforcer les aspects positifs et atténuer les aspects négatifs de cet impact. Toutefois, il est important que les ministères unissent leurs efforts pour élaborer et utiliser des indicateurs communs dans des secteurs où ils ont des objectifs communs.

8.6 Les principes du développement durable sont relativement nouveaux, mais les principes de la mesure du rendement et de la gestion axée sur les résultats sont bien établis et s'appliquent également aux objectifs de développement durable.

Introduction

Une bonne information sur la performance est essentielle au succès de l'initiative de développement durable du gouvernement

8.7 Aux termes des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* , 24 ministères fédéraux sont tenus de préparer des stratégies de développement durable, de les déposer à la Chambre des communes et de les mettre à jour tous les trois ans. Le commissaire à l'environnement et au développement durable est chargé de surveiller la mesure dans laquelle les ministères visés par la *Loi* ont mis en œuvre les plans d'action et atteint les objectifs liés à leurs stratégies.

8.8 L'établissement et l'utilisation de bons indicateurs de la performance, qui précisent dans quelle mesure les ministères ont mis en œuvre leurs plans d'action et atteint leurs objectifs, sont essentiels au succès de cet effort déployé dans toute l'administration fédérale. Il est donc nécessaire que les ministères orientent leurs stratégies vers les résultats en déterminant les principaux résultats escomptés en matière de développement durable et en indiquant la manière dont ils mesureront leur performance.

8.9 Le présent chapitre s'inscrit dans le cadre d'une initiative beaucoup plus large visant à promouvoir la gestion axée sur les résultats dans le secteur public et à améliorer l'information communiquée au Parlement. L'orientation sur les résultats, donnée aux stratégies, est conforme à l'approche proposée pour la communication de l'information au Parlement. Selon cette approche, qui fait actuellement l'objet d'une étude pilote, les ministères doivent établir des objectifs de performance clairs, mesurer la performance et faire rapport sur le sujet, puis utiliser l'information obtenue pour améliorer le fonctionnement des programmes.

8.10 Le vérificateur général a constaté dans des travaux antérieurs portant sur la mesure du rendement que des progrès avaient été accomplis en ce qui concerne la communication de l'information sur les attentes et les réalisations en matière de performance. Cependant, le fait pour les ministères de ne plus gérer ni mesurer en fonction des intrants et des activités mais plutôt des résultats obtenus, peut constituer un défi à surmonter. Ils doivent, par exemple, interpréter les relations incertaines de cause à

effet, fixer des objectifs clairs, convertir ces objectifs en cibles et en indicateurs précis de la performance et gérer même si l'information est incomplète. Ces difficultés s'appliquent particulièrement au développement durable compte tenu de sa vaste portée.

8.11 Néanmoins, les progrès accomplis sont suffisamment importants pour dégager les bonnes pratiques et tirer des leçons. L'une des principales leçons apprises des organisations qui adoptent une approche axée sur les résultats est que les planificateurs et les évaluateurs ne sont pas les seuls à devoir se préoccuper de résultats. Ceux-ci doivent devenir la préoccupation centrale des cadres supérieurs des organisations et orienter les activités quotidiennes des gestionnaires.

Objet de l'étude

8.12 La présente étude a pour objet de promouvoir l'application de la mesure de la performance à la gestion des enjeux liés à l'environnement et au développement durable dans les ministères fédéraux en résumant les concepts clés et les facteurs de réussite et en décrivant les caractéristiques d'une bonne information sur la performance. De façon particulière, nous voulons aider les ministères et les gestionnaires à axer davantage leurs stratégies de développement durable et leurs plans d'action sur les résultats.

8.13 Le présent chapitre résume également à l'intention des parlementaires nos travaux dans ce domaine. Il vise à les aider à déterminer leurs attentes tant à l'égard de la performance des stratégies de développement durable que des rapports sur le rendement ministériel qui seront soumis annuellement. Les parlementaires sont les principaux clients visés par ces stratégies et par les rapports sur le rendement. L'intérêt qu'ils manifestent pour cette information et l'usage qu'ils en font encourageront fortement les organisations à en améliorer la qualité.

8.14 Dans le cadre de la présente étude, nous avons préparé un cahier d'exercices aux fins de l'établissement d'objectifs et d'indicateurs de la performance au niveau des programmes. Ces objectifs et ces indicateurs consolident l'effort des ministères pour atteindre leurs objectifs stratégiques de développement durable. Les étapes de ce travail sont résumées dans l' annexe . La marche à suivre complète sera disponible sur le site Internet du commissaire à l'environnement et au développement durable à l'adresse suivante : http://www.oag-bvg.gc.ca. Nous accueillons favorablement les commentaires et les suggestions qui visent à l'amélioration du cahier d'exercices. D'autres détails sur les objectifs, l'étendue et la méthode de la présente étude se trouvent à la fin du chapitre dans la section intitulée À propos de l'étude .

8.15 De l'information connexe se trouve, d'une part, dans le *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de mai 1998, au chapitre 1 , « L'écologisation du gouvernement du Canada : les stratégies de développement durable », au chapitre 5 , « Élargir les horizons : une approche stratégique pour le développement durable », et au chapitre 7 , « Prendre les coûts environnementaux en compte », et, d'autre part, dans le *Rapport du vérificateur général* de 1997, au chapitre 5, « La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses », au chapitre

11, « Vers une gestion axée sur les résultats », et au chapitre 22, « Les sociétés d'État - Appliquer la mesure du rendement ».

Constatations de l'étude

Mesure de la performance des stratégies de développement durable

Ce que les ministères doivent faire

8.16 Les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* avaient pour objet d'améliorer la performance du gouvernement fédéral en matière de protection de l'environnement et de promotion du développement durable, de même que sa reddition de comptes à l'égard de cette performance. En vertu de la *Loi* , 24 organisations fédérales sont tenues de préparer des stratégies de développement durable, de les déposer à la Chambre des communes et de les mettre à jour tous les trois ans.

8.17 Le gouvernement a aussi donné aux ministères des orientations plus précises pour les aider à préparer leurs stratégies de développement durable. Comme il est indiqué dans le *Guide de l'écogouvernement* , les stratégies de développement durable doivent être :

- globales, c'est-à-dire tenir compte des politiques et des programmes ainsi que de la gestion des activités internes du ministère;
- orientées vers les résultats, c'est-à-dire préciser les principaux résultats que le ministère compte obtenir en matière de développement durable et la façon dont il mesurera sa performance à cet égard;
- élaborées de concert avec les clients et les partenaires du ministère et d'autres intervenants.

8.18 Les ministères fédéraux se sont aussi engagés à communiquer annuellement l'information sur leur performance en matière de développement durable dans leur Partie III du *Budget des dépenses*.

8.19 Le double objectif qui consiste à améliorer la performance et la reddition de comptes signifie que l'établissement, l'utilisation et la communication de l'information sur la performance sont des éléments essentiels pour assurer le succès de l'effort déployé dans l'ensemble de l'administration fédérale. La performance sera améliorée en intégrant les leçons apprises dans les plans d'activités (mis à jour chaque année) et dans les stratégies (révisées tous les trois ans); la reddition de comptes sera aussi améliorée par la présentation annuelle, dans les rapports sur le rendement ministériel, d'information sur les progrès de la mise en œuvre des stratégies de développement durable.

Le développement durable consiste à élargir l'horizon d'une organisation

8.20 Le développement durable intègre des considérations sociales, économiques et environnementales à la détermination des objectifs et à la conduite des affaires d'une organisation. Jusqu'ici, les organisations gouvernementales ont fait porter leurs efforts sur l'une seulement de ces trois dimensions, soit celle qui est liée au rôle d'intérêt public pour lequel chaque organisation a été créée. Le développement durable élargit également

l'horizon de la planification en tenant compte des besoins des générations actuelles et futures.

8.21 Le processus de mise en place d'une stratégie de développement durable dans l'ensemble de l'administration fédérale requiert de tous les ministères qu'ils considèrent dorénavant dans une perspective plus vaste l'incidence de leurs activités, de manière à protéger et à promouvoir le bien-être de la population ainsi que l'environnement dans lequel elle vit.

8.22 Afin de fournir aux ministères un même point de départ pour déterminer les indicateurs de la performance, le *Guide de l'écogouvernement* propose une série de buts et d'objectifs liés au développement durable auxquels les ministères peuvent contribuer. Ces buts et objectifs sont présentés à la pièce 8.1.

Pièce 8.1

Un point de départ commun pour la détermination des cibles et des indicateurs de la performance

Buts	Objectifs
Assurer la durabilité de nos ressources naturelles — Emplois, collectivités et industries durables	• Assurer le développement durable des ressources renouvelables • Assurer l'utilisation efficiente des ressources non renouvelables
Protéger la santé des Canadiens et des écosystèmes	• Éliminer pratiquement toutes les substances toxiques anthropiques, persistantes et bioaccumulables • Adopter une stratégie de prévention de la pollution • Protéger les zones représentatives • Maintenir une capacité d'alerte et d'intervention en cas de désastre naturel
Remplir nos obligations internationales	• Protéger la couche d'ozone • Réduire les émissions de gaz à effet de serre • Conserver la diversité biologique • Appuyer les autres accords internationaux
Promouvoir l'équité	• Assurer une répartition équitable des coûts et avantages entre les générations • Assurer une répartition équitable des coûts et avantages actuels du développement durable
Améliorer notre qualité de vie et notre bien-être	• Favoriser une plus grande productivité au moyen de l'efficience environnementale • Appuyer l'innovation liée au développement durable • Élargir les indicateurs de progrès pour inclure leurs dimensions non monétaires

8.23 Il n'y a pas de « liste maîtresse » d'indicateurs de la performance généralement applicables au développement durable. Le point de départ pour les ministères fédéraux est différent. Ils doivent plutôt, d'une part, évaluer leur impact en matière de développement durable dans le contexte de leur rôle d'intérêt public actuel et, d'autre part, se donner des objectifs pour, à la fois, renforcer les aspects positifs et atténuer les aspects négatifs de cet impact.

8.24 Par exemple, le mandat confié à la GRC, aux termes de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* , lui permet d'appliquer la loi, de prévenir le crime et de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité. La vision de la GRC en matière de développement durable est d'offrir un service de police de la plus grande qualité au Canada, et ce, de la façon la plus écologique possible. Dans sa stratégie de développement durable, la GRC évalue les impacts dans le contexte de son rôle actuel et elle établit ses priorités, entre autres celles-ci :

- communications et formation;
- passation de marchés et approvisionnement;
- gestion du parc automobile;
- conception d'immeubles écologiques;
- conservation des ressources naturelles;
- gestion des matières dangereuses.

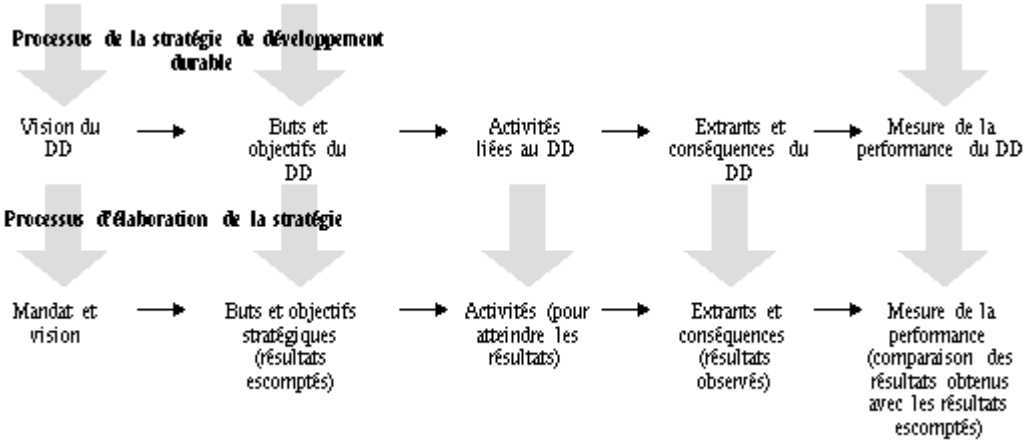
Des objectifs stratégiques...

8.25 Les premiers effets d'une stratégie de développement durable se feront sentir à mesure que les planificateurs de l'organisation élargiront leurs perspectives pour inclure des considérations sociales, économiques et environnementales dans les objectifs stratégiques. On a souvent recours aux consultations pour aider les organisations à cerner les enjeux pertinents et à établir les priorités. La pièce 8.2 montre la concordance entre le processus de la stratégie de développement durable et le processus global d'élaboration de cette stratégie.

Pièce 8.2

Intégrer le développement durable au processus de planification stratégique

Les enjeux et les priorités du développement durable (DD) sont liés aux rôles d'intérêt public de l'organisation (considérations environnementales, sociales et économiques)

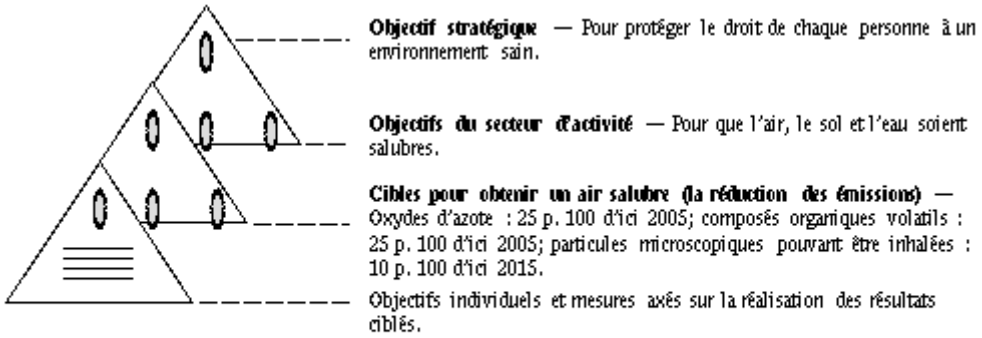


...qui se répercutent dans toute l'organisation

8.26 Les objectifs stratégiques donnent une orientation pertinente aux gestionnaires responsables de la planification plus circonstanciée que nécessitent les gammes d'activités et de services de l'organisation. Chaque niveau successif de l'organisation élabore des plans d'action afin de contribuer à la réalisation de ses objectifs stratégiques et indique comment cette contribution sera mesurée. La pièce 8.3 illustre ce processus à l'aide d'un exemple tiré du *Guide de l'écogouvernement* .

Pièce 8.3

Harmoniser les indicateurs de la performance dans toute l'organisation : un exemple



À chaque niveau de l'organisation, on doit se demander :
Que signifie la stratégie pour nous et pour moi? Qu'est-ce que nous faisons ou qu'est-ce que je fais pour appuyer la stratégie?

Types d'indicateurs

8.27 Les indicateurs de la performance en matière d'environnement et de développement durable suscitent beaucoup d'intérêt, mais on constate de grandes divergences d'opinion

quant aux éléments à mesurer. Les décideurs et les observateurs de la scène nationale ont tendance à penser que la performance représente les progrès d'un pays plutôt que ceux d'un ministère donné. D'autres, y compris certains groupes communautaires et certaines organisations environnementales, insistent pour que les risques environnementaux possibles et l'information sur la performance soient divulgués au niveau d'un site donné.

8.28 Trois niveaux d'indicateurs de la performance environnementale définis par l'Organisation internationale de normalisation (ISO 14000) peuvent aider les organisations lorsqu'elles déterminent ce qu'elles doivent mesurer et communiquer. En ce qui concerne le développement durable, la série suivante d'indicateurs se transforme pour englober également certains indicateurs sur « l'état de la société » :

- **Les indicateurs opérationnels** mesurent les éventuelles agressions environnementales (ou sociales) comme des conséquences de l'utilisation de l'énergie, de l'utilisation de matières dangereuses ou encore de l'élimination des déchets.
- **Les indicateurs de gestion** mesurent les résultats des actions entreprises dans le but d'éliminer ou de réduire les agressions éventuelles, par exemple les programmes d'une organisation en faveur de l'efficacité énergétique, de la réduction des déchets, de la prévention de la pollution, de la sensibilisation et de la participation du public ou de l'exécution de la loi.
- **Les indicateurs de l'état de l'environnement** mesurent les conditions ambiantes des milieux physiques et sociaux, par exemple les aspects de la qualité de l'air ou de l'eau ou les facteurs liés à la pauvreté, le transfert de technologie ou la participation du public à la prise de décisions.

8.29 Par exemple, Ressources naturelles Canada propose, dans sa stratégie de développement durable, d'évaluer ses travaux à trois niveaux différents :

- Au niveau le plus fondamental, le Ministère surveille tous les engagements et toutes les actions qui sont décrits dans sa stratégie et fait rapport sur ce sujet. Pour évaluer la performance, on pose la question suivante : « Avons-nous accompli ce que nous avions décidé d'accomplir? »
- À un niveau plus avancé, le Ministère évalue la mesure dans laquelle ses actions facilitent vraiment l'atteinte des objectifs mentionnés dans sa stratégie. Dans le cas de chacun des objectifs, il fait rapport sur quelques indicateurs afin de faciliter l'évaluation des résultats obtenus.
- À un niveau plus global, le Ministère entend dépasser l'étape de ses contributions et travailler de concert avec des partenaires et des intervenants à l'élaboration d'indicateurs servant à mesurer les progrès globaux du Canada en faveur du développement durable.

Travailler ensemble à l'élaboration d'indicateurs communs

8.30 Les activités gouvernementales ont des répercussions importantes sur le développement durable. En tant qu'employeur, locateur et acheteur, le gouvernement fédéral est la plus grande entreprise au Canada. La manière dont il gère ses activités

quotidiennes et les messages qu'il envoie comme acheteur de biens et de services ont des répercussions considérables sur l'utilisation des ressources, l'environnement et le développement durable.

8.31 Les ministères présentent des différences significatives quant à leur mandat mais ils ont tous besoin d'un soutien opérationnel pour le remplir.

8.32 Ce sont les questions opérationnelles qui peuvent présenter, au début, les possibilités les plus manifestes en ce qui a trait à la coordination et à l'harmonisation des indicateurs de la performance dans l'ensemble des ministères. Le volet d'« écologisation des activités » des stratégies ministérielles constitue un bon point de départ pour élaborer des indicateurs communs.

8.33 Les efforts déployés de façon continue pour harmoniser les indicateurs de la performance relatifs aux questions opérationnelles montrent qu'il est possible d'élaborer une série d'indicateurs généralement reconnus pour les activités gouvernementales.

8.34 Un groupe de travail interministériel a proposé une série d'indicateurs de la performance communs pour six questions liées aux activités. Les ministères participants ont tous d'importantes responsabilités de garde de biens. Les indicateurs ont été choisis pour faciliter les comparaisons entre différentes installations mais aussi entre les ministères eux-mêmes. Ils figurent à la pièce 8.4 et sont décrits plus en détail dans le chapitre 7 , intitulé « Prendre les coûts environnementaux en compte », du présent *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* .

Pièce 8.4

Indicateurs communs proposés pour la présentation des progrès accomplis au niveau des « activités d'écologisation »

Aspects environnementaux	Indicateurs proposés		Remarques
	Immeubles à bureaux	Autres installations	
Consommation d'eau	• Mètres cubes par m^2 (surface de plancher) • Dollars par année	• Mètres cubes par année • Dollars par année	
Consommation d'énergie	• Gigajoules par m^2 (surface utile) par année • Dollars par année	• Gigajoules par année • Dollars par année	
Réservoirs de stockage de produits pétroliers et de produits connexes	• Nombre de réservoirs inscrits • Pourcentage en conformité avec la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*	• Nombre de réservoirs inscrits • Pourcentage en conformité avec la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*	La performance peut être exprimée en termes absolus et en pourcentage.
Déchets solides inoffensifs	• Kilogrammes de déchets envoyés à des sites d'enfouissement par année et par personne • Pourcentage de déchets non envoyés à des sites d'enfouissement par année	• Tonnes de déchets envoyés à des sites d'enfouissement par année • Pourcentage de déchets non envoyés à des sites d'enfouissement par année	La performance pourrait être exprimée en termes absolus et en relation avec la cible de réduction de 50 p. 100 à partir du niveau de 1988 (190 kg par personne et par année) du Programme national sur l'emballage.
Substances qui appauvrissent la couche d'ozone	• Nombre d'émissions à déclarer par année • Kilogrammes d'émissions à déclarer par année	• Nombre d'émissions à déclarer par année • Kilogrammes d'émissions à déclarer par année	À déclarer selon les règlements existants et prévus
Déversements	• Nombre de déversements à déclarer par année	• Nombre de déversements à déclarer par année	À déclarer selon les règlements existants et prévus

Source : *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* , 1998, chapitre 7, « Prendre les coûts environnementaux en compte ».

Partager les expériences

8.35 Il est possible de partager les expériences. On pourrait par exemple retenir des approches semblables dans le domaine des politiques, notamment lorsque les objectifs de développement durable intéressent les mandats de plusieurs ministères.

8.36 Nous croyons que, dans le cas où les ministères poursuivent des objectifs communs, les processus de consultation et de recherche de consensus devraient mener à l'élaboration d'indicateurs communs de la performance.

8.37 Une série d'indicateurs de la performance communs aux ministères fédéraux faciliterait la gestion des enjeux, de même que la communication de l'information sur les progrès accomplis par le gouvernement en matière de développement durable et la surveillance de ces progrès. Elle pourrait aussi contribuer à la sensibilisation des employés et à leur engagement.

La mesure de la performance représente un défi

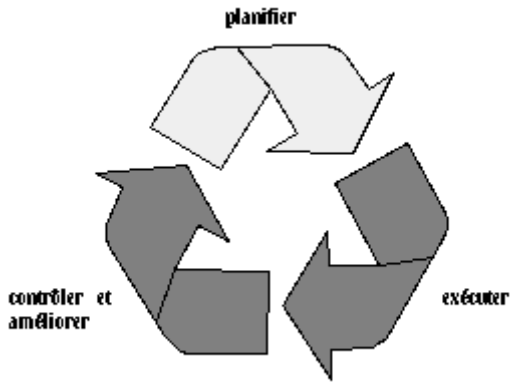
8.38 Les ministères doivent comprendre les principes du développement durable et doivent aussi tenir compte de certains principes importants de mesure de la performance.

Conditions préalables : le cycle « planification-exécution-contrôle-amélioration »

8.39 Une mesure efficace de la performance s'inscrit dans un système de gestion cyclique qui établit un lien entre les objectifs, les actions et les résultats d'une organisation. Ce système de gestion qui non seulement assure l'adhésion des employés aux objectifs et aux indicateurs de performance mais comprend aussi un examen systématique, contribuera à renforcer la culture de la mesure de la performance. La pièce 8.5 illustre le cycle de gestion « planification-exécution- contrôle-amélioration ».

Pièce 8.5

Le cycle « planification- exécution-contrôle-amélioration »



- Au cours de l'étape de la ***planification,*** la direction tient des consultations internes et externes pour établir ses objectifs stratégiques et ses indicateurs de performance. Les objectifs stratégiques et les indicateurs de performance constituent le cadre pour l'élaboration des objectifs, des cibles et des plans d'action à chaque niveau de l'organisation. Ils constituent également des points de référence qui servent à surveiller les progrès de l'organisation et à déterminer si des modifications doivent être apportées aux programmes.

- Au cours de l'étape de l' ***exécution*** *,* la direction facilite la mise en oeuvre du plan d'action à chaque niveau.
- Au cours de l'étape du ***contrôle*** et de l **'** ***amélioration*** , la direction examine l'information sur la performance afin d'établir si les actions de l'organisation produisent les résultats escomptés et elle apporte des modifications qui tiennent compte de l'expérience acquise lors de l'exécution des programmes.

8.40 Les attentes du gouvernement pour un tel cadre de gestion sont décrites dans les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor concernant les structures de planification, de rapport et de responsabilisation (SPRR). Ces structures font partie du Système de gestion des dépenses proposé par le gouvernement fédéral, un processus qu'il utilise pour planifier les priorités, pour établir son budget et pour demander aux parlementaires d'approuver ses dépenses.

8.41 Selon l'actuel Système de gestion des dépenses, les ministères préparent des plans d'activités stratégiques triennaux qui énoncent leurs buts, leurs cibles et leurs indicateurs de la performance. Ces plans sont soumis chaque année à l'examen du Conseil du Trésor et constituent aussi le fondement de l'information communiquée au Parlement dans les documents budgétaires. La Partie III du *Budget des dépenses* a maintenant deux composantes : le Rapport sur les plans et les priorités, déposé au printemps, qui énonce les attentes et les orientations générales en matière de performance, et le Rapport sur le rendement, déposé à l'automne, qui communique l'information sur les résultats obtenus.

Quelques concepts clés

8.42 Certains concepts clés de la mesure de la performance sont résumés dans les prochaines sections. Ils découlent de nombreuses recherches effectuées par le Bureau du vérificateur général et par d'autres parties.

Qu'est-ce que la mesure de la performance?

8.43 La mesure de la performance permet de déterminer si les résultats sont satisfaisants et de répondre à la question de base : « Comment savoir si nous avons réussi? » Voici quelques-unes des composantes de cette question :

- Avons-nous accompli ce que nous avons dit que nous accomplirions? (reddition de comptes)
- Nos actions ont-elles produit les résultats escomptés? (efficacité)
- Avons-nous obtenu ces résultats de manière efficiente? (efficience)
- Pouvons-nous faire mieux? (amélioration continue)

8.44 Jusqu'ici, les gestionnaires gouvernementaux ont mesuré les intrants (les ressources utilisées), les processus (les activités entreprises) et les extrants (les biens et services fournis ou les initiatives menées à terme) et ils ont communiqué l'information sur ceux-ci. Avec la gestion axée sur les résultats, l'accent porte non plus sur la mesure de la performance et la communication de l'information mais sur les conséquences.

8.45 Le chapitre 11 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1997, intitulé « Vers une gestion axée sur les résultats », présente un exemple concret à ce titre. L'un des services d'un ministère fédéral ayant comme mandat d'enquêter sur d'éventuelles activités frauduleuses a cessé de mesurer sa performance en fonction des enquêtes menées à terme et a plutôt décidé de communiquer les résultats de ces enquêtes en tenant compte des économies réalisées. On conclut dans cette étude de cas que les activités du service ministériel sont devenues plus transparentes et peut-être plus faciles à justifier du fait que l'accent est maintenant mis sur les résultats obtenus.

8.46 Les principes du développement durable sont assez nouveaux, mais les principes de la mesure de la performance et de la gestion axée sur les résultats sont bien établis et s'appliquent également aux objectifs de développement durable.

Pourquoi mesurer la performance?

8.47 Pour cerner les possibilités d'amélioration. La mesure de la performance est un outil utile qui permet de mieux saisir l'écart entre le niveau de réussite réel des programmes et les résultats que prévoient obtenir les cibles de la performance. Elle peut fournir des éléments d'information sur les priorités et les possibilités d'amélioration, ces éléments pouvant ensuite servir à alimenter le cycle de gestion en vue d'améliorer la prise de décisions.

8.48 Pour accroître la crédibilité des programmes et la confiance. En l'absence d'une bonne information sur la performance, les intervenants tireront leurs propres conclusions sur la valeur d'un programme gouvernemental. Un système de mesure de la performance est un outil utile pour préciser, à l'intention des intervenants, l'étendue et les objectifs des programmes gouvernementaux et pour maintenir ou rétablir la confiance du public quant aux effets positifs des programmes sur leur qualité de vie.

8.49 Pour affecter les ressources et justifier leur affectation. De même, l'information sur la performance remplit une autre importante fonction en aidant à répartir des ressources limitées entre des projets concurrentiels. La mesure de la performance peut jouer un rôle déterminant car elle informe le Parlement et le public sur la valeur, l'efficience et la rentabilité des programmes gouvernementaux.

8.50 Pour rendre compte des dépenses publiques. Enfin, ce qui est peut-être plus important, les gestionnaires du secteur public se voient confier des fonds publics pour concevoir des programmes qui maintiennent ou améliorent un aspect particulier de la vie. Ils doivent déterminer quels sont les clients ou les intervenants visés par les programmes, de quelle manière ceux-ci produiront des avantages ou des conséquences durables et quels indicateurs les intervenants peuvent utiliser pour évaluer leur performance.

Qu'est-ce qu'une bonne information sur la performance?

8.51 Une bonne information sur la performance permet de se prononcer sur le déroulement des activités. Elle comporte à la fois les attentes et les réalisations. La pièce 8.6 fournit plus de détails sur les caractéristiques d'une bonne information sur la performance.

Pièce 8.6

Caractéristiques d'une bonne information sur la performance

Attributs	Composantes
Pertinente Information fondée sur les résultats, convergente et axée sur les objectifs	• Il existe des relations logiques entre les objectifs et les réalisations. • Les réalisations sont axées sur les résultats et sont présentées au moyen de mesures quantitatives et qualitatives. • L'accent est mis sur les conséquences, l'information liée aux coûts et les réalisations significatives. • L'information est produite en temps opportun.
Compréhensible Contexte du programme, attentes et comparaisons	• Le contexte du programme (y compris le mandat, la mission, l'environnement externe, les programmes et les grandes stratégies) est expliqué dans le cadre des objectifs. • Des attentes claires, concrètes, mesurables et conformes aux objectifs ont été définies. • Des comparaisons sont faites entre la performance réelle et la performance prévue, de même que des comparaisons avec d'autres organisations et d'autres tendances sur une période donnée, le cas échéant. • Les sources d'information et les limites des données, de l'analyse et de la présentation sont expliquées. • L'information est sélective et concise.
Imputable Explication de la contribution faite	• Les liens entre les extrants et les conséquences intermédiaires et finales sont expliqués. • La contribution fait l'objet d'une discussion et les faits relatifs à l'attribution et au rôle des facteurs externes sont fournis.
Exacte Analyse et présentation de données appropriées	• Des méthodes appropriées de collecte, d'analyse et de présentation des données ont été mises en oeuvre. • Correctement utilisés, les indicateurs de la performance reflètent ce qui est mesuré. • Les conclusions sont appuyées par les constatations.
Équilibrée Couverture de tous les principaux aspects de la performance	• Tous les objectifs sont traités. • Tous les aspects clés de la performance sont communiqués : ce qui a été accompli, la rentabilité et l'efficience des réalisations, que la performance soit bonne ou faible; les incidences majeures imprévues; les leçons apprises. • Une série d'indicateurs complémentaires établit un équilibre afin d'éviter les distorsions comportementales.

8.52 Les indicateurs de la performance devraient aider à constater l'écart entre le niveau réel de performance d'une organisation et le niveau de performance qui avait été ciblé. Les cibles pourraient prendre pour modèles les meilleures pratiques, une norme technique ou encore une certaine progression déterminée en fonction de la valeur de départ. Une série d'indicateurs de la performance doit fournir une explication plus large des résultats de la performance - « **une histoire de la performance** » à l'intention des gestionnaires, des cadres et des divers auditoires de l'organisation.

8.53 Pour qu'elle permette d'évaluer le déroulement d'un programme, l'information sur la performance doit répondre à certaines questions :

- **Pourquoi** a-t-on prévu que l'action procurerait des avantages?
- **Qui** a été touché par cette action?
- **Quels** changements à court terme cette action a-t-elle produits qui ont contribué aux conséquences à long terme?
- **Comment** certains produits, services ou extrants ont-ils amené ces changements?

8.54 L'information sur la performance des stratégies de développement durable doit préciser la mesure dans laquelle les ministères ont mis en œuvre les plans d'action et respecté les engagements énoncés dans leurs stratégies. Elle doit aussi indiquer si les ressources affectées à certaines initiatives de développement durable ont permis ou non d'obtenir les résultats escomptés.

Les écueils de la mesure de la performance

Les ministères se familiarisent peu à peu avec la mesure de la performance, et des initiatives récentes du gouvernement confirment la priorité donnée aux résultats. Cependant, ils doivent encore relever d'importants défis s'ils veulent élaborer de bons indicateurs de la performance.

8.55 Le passage de la mesure des activités à la mesure des résultats. Pour la plupart, les rapports qui sont présentés actuellement au Parlement résument les activités des ministères et énumèrent les ressources qu'ils utilisent pour mener ces activités. La probité et la prudence en matière d'utilisation des ressources sont des éléments importants du cadre de gestion du gouvernement, mais ce sont les conséquences des activités - leur incidence sur les Canadiens - qui permettent avant tout de dire si le ministère a fait progresser les choses.

8.56 Un modèle logique de programme peut préciser la relation entre les activités (comment le ministère conduit-il ses activités), les extrants (les produits et les services offerts) et les conséquences (les incidences sur les clients, les groupes cibles ou d'autres parties intéressées). Ce modèle est présenté à la pièce 8.7 .

Pièce 8.7

Gamme continue de réalisations visant la performance

Pour une initiative donnée, par exemple l'information des consommateurs, les réalisations s'inscrivent en continu :

activité →	extrants →	conséquences intermédiaires →	conséquences à long terme
Exemple : • Préparation d'une publication sur l'efficacité énergétique	• Publication distribuée aux clients et aux groupes cibles parmi les intervenants	• Utilisation de la publication pour prendre des décisions plus judicieuses	• Énergie effectivement économisée grâce à l'information contenue dans la publication • Incidence des économies d'énergie en relation avec le potentiel de réchauffement du globe

Adapté de la pièce 10.5 du *Rapport du vérificateur général du Canada* d'avril 1997.

8.57 La consultation et la recherche d'un consensus avec les intervenants peuvent contribuer à l'établissement de la validité et de la crédibilité du modèle et des indicateurs des conséquences.

8.58 Convertir les objectifs stratégiques en cibles de la performance. L'un des premiers défis que doit relever une organisation lorsqu'elle se prépare à concevoir un système de mesure de la performance est de convertir ses objectifs stratégiques à long terme en cibles de la performance opérationnelle au niveau des programmes. Celles-ci doivent être clairement liées aux objectifs stratégiques du ministère.

8.59 Des cibles de la performance claires, précises, limitées dans le temps et déterminées à l'avance permettent de bien circonscrire les activités à réaliser et d'évaluer de façon objective la performance atteinte.

8.60 Par exemple, le plan d'activités 1997-1998 d'un ministère provincial présente le « niveau cible de satisfaction pour 1997-1998 - 80 % » comme une *cible* . Pour surveiller les progrès accomplis à l'égard de son objectif, le ministère mesurera la « satisfaction du client par rapport au niveau et à la qualité du service fourni dans les bureaux de la mise en valeur du Nord ». L'objectif du ministère consiste à « assurer l'accès aux programmes et services gouvernementaux dans les communautés du Nord ». C'est l'un des nombreux objectifs pour atteindre le but de la politique en cours, soit « l'administration juste et équitable aux termes de la *Loi sur les mines* ».

8.61 Il importe que les indicateurs de la performance soient liés aux cibles de la performance. Lorsque des cibles claires et mesurables n'ont pas été fixées, les ministères doivent déterminer l'orientation à prendre. Si, de plus, les ministères n'ont pas d'indicateurs de la performance, ils se doivent d'établir des plans leur permettant de se doter de tels indicateurs.

8.62 Interpréter les relations de cause à effet. Dans certains cas, il est possible que le lien entre les activités et les extrants au niveau des programmes et les objectifs stratégiques de l'organisation ne soit pas évident. Bon nombre de programmes ont pour objet d'influer sur des systèmes sociaux, économiques ou environnementaux complexes.

Les facteurs qui ont une incidence sur ces systèmes ne sont pas tous contrôlés par un seul programme. Il est très difficile de distinguer entre les effets d'un programme donné et ceux d'autres facteurs.

8.63 Toutefois, pour élaborer des indicateurs de la performance applicables aux programmes, la direction doit définir les résultats ou les effets particuliers des programmes auxquels on peut raisonnablement s'attendre. Une évaluation des programmes plus détaillée peut faciliter la détermination de telles attentes. Les consultations peuvent aussi aider à préciser les rôles et les contributions respectives d'autres organisations.

8.64 Par exemple, en 1990, le Conseil canadien des ministres de l'environnement, formé de représentants de toutes les provinces et du gouvernement fédéral, a approuvé le Protocole national sur l'emballage. Les parties s'engagent, dans le Protocole, à appliquer six politiques sur l'emballage et trois cibles repères qui ont été établies en vue de conserver les ressources naturelles par l'utilisation de produits récupérés et de prévenir la pollution par la réduction à la source. Le succès du Protocole est mesuré en fonction des tonnes de déchets d'emballage que l'on a réussi à soustraire à l'élimination. À l'aide de données de référence de 1988, le Protocole a fixé les objectifs de réduction des déchets d'emballage au Canada selon l'échelle suivante : 20 p. 100 pour 1992, 35 p. 100 pour 1996 et 50 p. 100 d'ici l'an 2000. Le Système national de surveillance des emballages a pour mandat de faire le suivi des résultats.

8.65 Gérer avec une information incomplète. Un examen des bases de données accessibles, des sources d'information et des capacités d'analyse est utile pour comprendre les limites actuelles et les besoins d'investissement possibles. Il est nécessaire de dresser l'inventaire de l'information et d'évaluer les capacités pour comprendre les enjeux avant d'établir des indicateurs officiels de la performance. Il est important que les limites et les faiblesses de l'information existante soient clairement expliquées aux utilisateurs de l'information sur la performance.

8.66 Lorsque l'information est incomplète, les objectifs et les indicateurs de la performance doivent être fondés sur la meilleure information disponible en attendant qu'une meilleure information soit préparée.

8.67 Par exemple, l'une des organisations où nous avons mené des entrevues a commencé à évaluer le potentiel de réchauffement du globe, le potentiel d'acidification et le potentiel d'appauvrissement de la couche d'ozone causé par ses émissions dans l'atmosphère - y compris celles liées à la consommation d'énergie de ses parcs automobiles et immeubles de bureaux. Elle a pu faire cette évaluation parce que, depuis peu, il est possible d'avoir accès à de l'information sur la conversion de divers gaz et substances responsables de l'appauvrissement de la couche d'ozone. Ainsi, la performance de l'organisation considérée sous l'angle des effets sur l'environnement sera plus significative. Avant d'obtenir cette information, toutefois, l'organisation fondait ses objectifs et ses indicateurs de la performance sur la meilleure information disponible. Elle fixait des cibles précises pour la réduction des émissions de chlorofluorocarbures (CFC) et d'autres « polluants

atmosphériques » et mesurait sa performance d'après ses émissions annuelles (en milliers de livres).

8.68 Entre intégralité et surcharge. Lorsqu'elle élabore une série d'indicateurs de la performance, l'organisation doit avant tout s'efforcer de donner une image globale de sa performance sans pour autant fournir une information excessive aux décideurs. C'est l'un des principaux défis qu'elle doit relever.

8.69 Une série complète d'indicateurs couvre tous les aspects de la performance qui influent sur le succès d'une organisation. Mais pour qu'ils puissent servir aux décideurs et aux parties intéressées, les indicateurs de la performance doivent aussi être sélectifs et ciblés. Les gestionnaires doivent penser aux besoins des utilisateurs et aux utilisations qu'ils pourront faire des indicateurs.

8.70 C'est entre autres en élaborant une série d' *indicateurs clés* liés à ses objectifs stratégiques que l'organisation peut établir un équilibre entre intégralité et surcharge. Les indicateurs clés sont centrés sur les succès remportés par l'organisation dans l'exercice de son mandat d'intérêt public.

8.71 Par exemple, le plan d'activités 1997-1998 d'un ministère provincial indique que les « niveaux d'émission (en tonnes) des polluants responsables du smog » constituent une *mesure clé de la performance* . Cette mesure est liée à une cible à la fois précise, mesurable et limitée dans le temps, cible qui, à son tour, est liée à l'objectif stratégique d'« assainissement de l'air ». Cet objectif stratégique s'inscrit dans une série d'objectifs qui sont tous liés au but de la politique, soit « préserver le droit de chacun à un environnement sain ».

8.72 Les cadres supérieurs peuvent aussi se servir des indicateurs clés pour orienter l'organisation. En outre, ces indicateurs peuvent être utilisés dans les rapports redditionnels destinés aux ministres, au Parlement et au public. Nous nous attendons à ce que des indicateurs clés du développement durable soient présentés dans les stratégies de développement durable avec les objectifs et les cibles correspondants.

8.73 Les indicateurs clés permettraient d'obtenir des objectifs et des indicateurs plus détaillés à chacun des niveaux successifs de l'organisation. Les gestionnaires à chaque niveau établiraient des indicateurs qui montrent comment leurs actions contribuent à l'atteinte des objectifs de l'organisation et comment ces résultats sont mesurés. Ces indicateurs seraient utilisés aux fins de la gestion interne.

8.74 S'il y a prolifération de « priorités » ou si les objectifs à long terme de l'organisation ne sont pas clairs, il sera difficile d'élaborer une série de cibles pratiques et d'indicateurs clés de la performance. Par conséquent, pour se doter d'un système de mesure de la performance efficace, l'organisation doit avant tout établir des priorités stratégiques et des objectifs clairs.

Éléments clés pour mettre en application un système de mesure de la performance

8.75 Nos recherches ont révélé une gamme de facteurs déterminants pour le succès de la mise en application d'un système de mesure de la performance.

8.76 Le soutien de la haute direction. Les facteurs les plus fréquemment cités comme étant ceux qui contribuent le plus à l'efficacité d'une mesure de la performance sont l'engagement et le leadership de la haute direction. La conversion des objectifs stratégiques en cibles et en indicateurs opérationnels exige que les cadres supérieurs et les gestionnaires à tous les niveaux y participent de façon manifeste, constante et visible.

8.77 Il importe qu'une personne clé soit chargée de la coordination des efforts entrepris pour mesurer la performance dans l'ensemble du ministère, et soit responsable de la synthèse des différents intrants et de la liaison avec d'autres responsables de la mesure au sein de l'organisation (et d'autres ministères). Cette disposition institutionnelle renforce une culture de la mesure de la performance et facilite la documentation des résultats globaux et la création d'une « mémoire institutionnelle ».

8.78 À long terme, les efforts axés sur la mesure de la performance ne seront fructueux que si les dirigeants politiques et les cadres supérieurs s'engagent fermement à appuyer cette mesure. Eux seuls peuvent faire en sorte que les objectifs stratégiques et les indicateurs de la performance de chaque ministère deviennent le fondement des activités quotidiennes.

8.79 Harmonisation des objectifs et des indicateurs dans toute l'organisation. Les indicateurs de la performance peuvent jouer un rôle prépondérant lorsqu'il s'agit d'orienter les efforts des gestionnaires vers les priorités stratégiques de l'organisation. Pour être efficaces à cet égard, les objectifs et les indicateurs établis successivement aux niveaux inférieurs de l'organisation doivent s'appuyer mutuellement et s'harmoniser avec ceux des niveaux supérieurs. Les gestionnaires à chaque niveau doivent suivre l'orientation de leurs supérieurs. De plus, il doit y avoir un lien direct entre les objectifs et les indicateurs clés au niveau stratégique et ceux des autres niveaux de l'organisation.

8.80 L'accent mis sur le développement durable dans les initiatives d'intégration des politiques signifie que les ministères fédéraux doivent collaborer afin d'obtenir les résultats sur lesquels, autrement, ils ne pourraient qu'influer partiellement. Les ministères doivent coordonner leurs efforts à l'échelle nationale de même que les efforts des divers paliers de gouvernement afin que les programmes répondent aux exigences de développement durable, que les objectifs et les indicateurs de la performance soient complémentaires et que les efforts déployés dans le cadre des programmes se renforcent mutuellement.

8.81 Communication interne. La communication interne assure le lien entre la planification et la pratique. En ce qui concerne l'atteinte des objectifs stratégiques, les gestionnaires, à chaque niveau de l'organisation, doivent comprendre leur rôle afin d'établir et de communiquer des objectifs de programme qui sont conformes à ces

objectifs stratégiques. Plus les objectifs sont communiqués clairement à chacun des niveaux, plus il est facile pour les employés de déterminer ce qui doit être fait.

8.82 Utiliser la mesure pour améliorer la performance. La mesure de la performance doit aider les gestionnaires à relever ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, de sorte qu'ils puissent encourager et améliorer ce qui fonctionne et interrompre ou remplacer ce qui ne fonctionne pas.

8.83 La mesure de la performance représente un important investissement de ressources et ne produira de retombées positives que si l'information qui en découle sert à la prise de décisions.

8.84 Il est important que la mesure de la performance permette d'ajouter à l'expérience acquise, qu'elle inspire confiance et qu'elle soit positive et non dissuasive. Son rôle est vital car elle favorise la créativité et le succès et permet d'attribuer le mérite des résultats obtenus à ceux à qui il revient.

8.85 Récompenses et reconnaissance. La participation de la haute direction aux programmes de récompenses et de reconnaissance renforce la perception selon laquelle la haute direction appuie les initiatives et valorise la performance. De bons programmes de reconnaissance et de récompenses peuvent favoriser une saine concurrence entre les unités organisationnelles et faire augmenter le niveau d'efforts et l'utilisation d'indicateurs pour décrire la performance. Les bons programmes de reconnaissance et de récompenses peuvent influer considérablement sur le moral des employés et donc, sur la motivation et la performance.

Conclusion

8.86 On a défini le développement durable comme une marche comportant plusieurs étapes. Puisque les relations entre les questions environnementales, sociales et économiques sont complexes et en évolution constante, il existe un besoin véritable d'apprendre et d'innover continuellement. L'information obtenue par la mesure de la performance doit contribuer au processus d'apprentissage.

8.87 Les stratégies de développement durable des ministères doivent être revues tous les trois ans afin de tenir compte des nouveaux développements et des réalisations antérieures. L'élaboration d'objectifs et d'indicateurs de performance pour les stratégies de développement durable constitueront donc une activité continue.

8.88 Il n'y a pas de « liste maîtresse » d'indicateurs de la performance généralement applicables au développement durable. Toutefois, dans n'importe quel secteur d'intérêt public, les parlementaires s'attendent à obtenir une bonne information sur la performance, y compris les attentes et les réalisations, qui permet de se prononcer sur la mesure dans laquelle les résultats sont satisfaisants.

8.89 Une série d'indicateurs de la performance communs à l'ensemble de l'administration fédérale faciliterait la gestion des enjeux, de même que la communication de

l'information sur les progrès accomplis par le gouvernement en matière de développement durable ainsi que la surveillance de ces progrès. Elle contribuerait aussi à sensibiliser les employés et à susciter leur engagement à l'égard des objectifs de développement durable à tous les niveaux.

8.90 Une bonne information sur la performance est essentielle au succès de cet effort déployé dans toute l'administration fédérale. Pour faire avancer leurs objectifs de développement durable, les gestionnaires doivent disposer d'une bonne information qui met en lumière ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, de sorte qu'ils puissent encourager et améliorer ce qui fonctionne et interrompre ou remplacer ce qui ne fonctionne pas. Les organismes centraux et le Parlement doivent eux aussi avoir une bonne information sur la performance pour remplir leur mandat et exercer leur fonction de surveillance. En l'absence d'information sur les résultats fournie par de bons indicateurs de la performance, il est difficile de gérer, de surveiller ou de corroborer les progrès accomplis par rapport aux objectifs.

8.91 Les parlementaires sont les principaux clients des stratégies de développement durable et des rapports sur le rendement. En modifiant la *Loi sur le vérificateur général* (1995), ils ont exigé que les ministères déposent des stratégies de développement durable et ils ont crée le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable pour surveiller ces stratégies. L'intérêt qu'ils manifestent pour l'information sur la performance dans le domaine du développement durable, et l'utilisation qu'ils en font, inciteront fortement les ministères à devoir en améliorer continuellement la qualité.

8.92 C'est en améliorant la capacité des ministères fédéraux de produire de l'information claire, mesurable et axée sur les conséquences qu'on peut les aider à améliorer la prise de décisions, la reddition de comptes et la régie en matière de développement durable.

À propos de l'étude

Objectif

L'objectif général de la présente étude consistait à appuyer l'atteinte des objectifs de développement durable. À cette fin, et pour aider les gestionnaires des ministères fédéraux à mettre en œuvre leurs stratégies de développement durable au niveau des programmes, nous avons résumé les principaux concepts et les facteurs de succès et décrit les caractéristiques d'une bonne information sur la performance.

Étendue et méthode

Nos recherches ont commencé par l'examen des propositions et des observations qui avaient déjà été formulées sur le développement durable et la mesure de la performance, y compris les travaux antérieurs du Bureau. Nous avons ensuite conçu une série d'étapes de travail en vue d'aider les gestionnaires de programme à élaborer des indicateurs de la performance qui pourraient servir, sur le plan de la gestion interne, à appuyer la stratégie

de développement durable du ministère. Ces étapes de travail sont résumées dans l'annexe.

Chaque étape a été examinée et améliorée au moyen d'une série de cinq ateliers interministériels d'une durée d'une demi-journée chacun. Les participants à ces ateliers représentaient un large échantillon de tous les ministères fédéraux. Ils ont été invités à vérifier, après les ateliers, la validité de chaque étape, dans le contexte des travaux relatifs au développement durable en cours à leur ministère. Le cahier d'exercices complet sera présenté sur le site Web du Bureau du vérificateur général du Canada à l'adresse : http:/www.oag-bvg.gc.ca.

En plus de résumer les concepts clés, les facteurs de succès et les critères déjà documentés, l'étude intègre les considérations pratiques relevées lors d'une série d'entrevues avec six organisations qui ne font pas partie du gouvernement fédéral et qui appliquent activement les principes de gestion environnementale et de développement durable.

Équipe chargée de l'étude

Directeur principal : Richard Smith
Directeur : Andrew Ferguson

Gisèle Grandbois
Peter Morrison
Lori Elliott

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.