

2004



Rapport de la
commissaire
à l'environnement et
au développement durable
à la Chambre des communes

Point de vue de la commissaire — 2004

Points saillants des chapitres 1 à 6



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2004 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte six chapitres ainsi que le « Point de vue de la commissaire — 2004 ». Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2/2004-0F
ISBN 0-662-77703-4





Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada
Commissioner of the Environment and Sustainable Development of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada • Office of the Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

Au nom de la vérificatrice générale du Canada, j'ai l'honneur de transmettre par la présente mon rapport à la Chambre des communes pour l'année 2004, qui doit être déposé devant la Chambre conformément aux dispositions du paragraphe 23(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La commissaire à l'environnement et au développement durable,

A handwritten signature in black ink that reads 'Johanne Gélinas'.

Johanne Gélinas

OTTAWA, le 26 octobre 2004

Au lecteur :

Je vous invite à me faire part de vos commentaires et suggestions sur ce rapport, le plan de travail proposé et toute autre question liée à l'environnement et au développement durable. Communiquez-moi vos commentaires à l'adresse suivante :

Madame Johanne Gélinas
Commissaire à l'environnement et au développement durable
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6
Courriel : rapport-vert@oag-bvg.gc.ca



Avant-propos



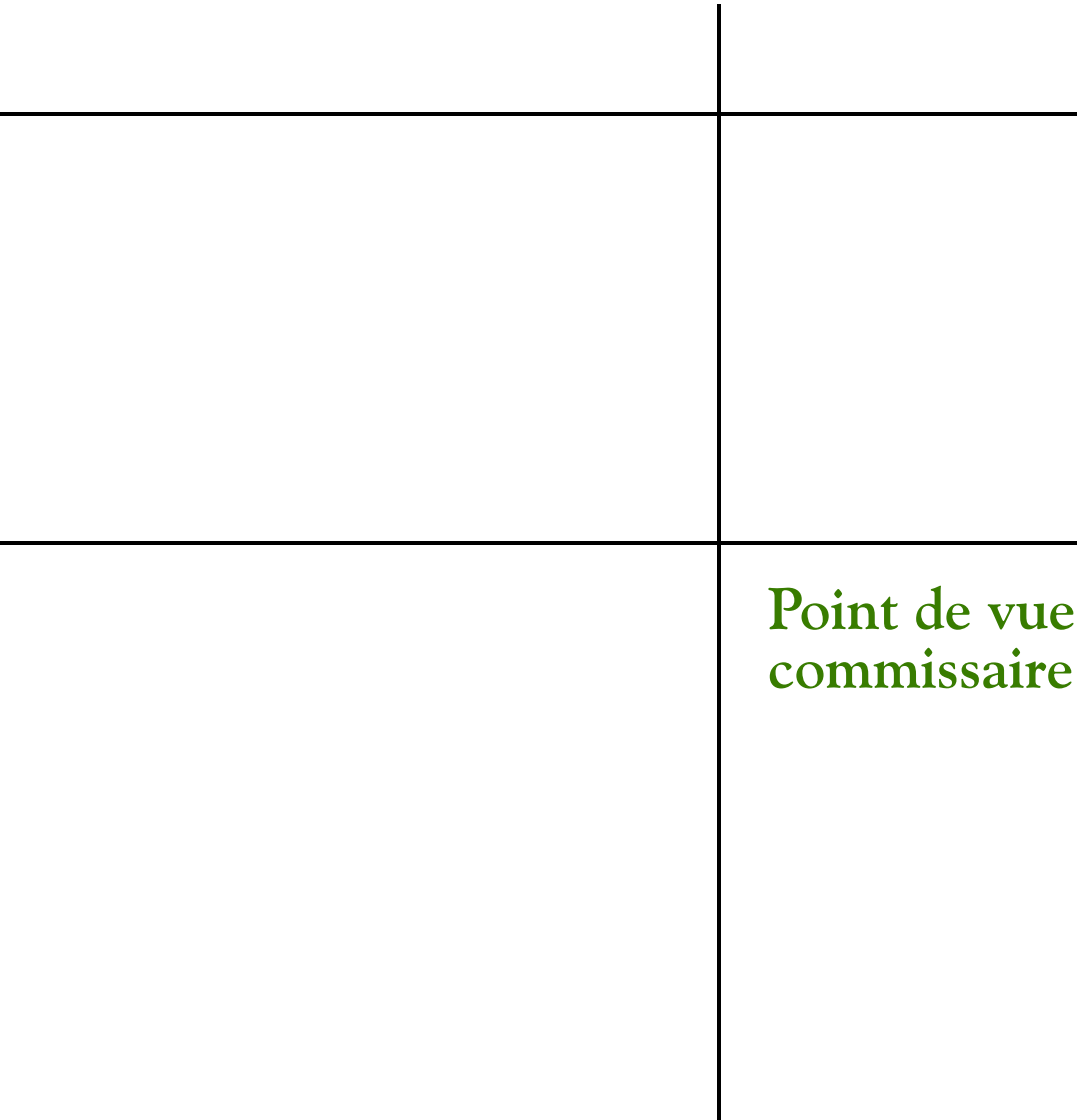
Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable — 2004

Avant-propos

À titre de commissaire à l'environnement et au développement durable, je suis heureuse de soumettre le Rapport de 2004 pour dépôt à la Chambre des communes.

Cet avant-propos est suivi du « Point de vue de la commissaire — 2004 » et des points saillants qui sont tirés de tous les chapitres. Le Rapport comporte en outre six chapitres reliés séparément :

- 1 Accords internationaux en matière d'environnement
- 2 Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement
- 3 Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau
- 4 L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes
- 5 Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture
- 6 Les pétitions en matière d'environnement



Point de vue de la
commissaire — 2004

Table des matières

Introduction	1
Défis et possibilités	2
Selon nos vérifications, il faut revenir aux pratiques élémentaires	3
Outils éprouvés souvent sous-utilisés	4
D'importants outils d'aide à la décision sont peu ou mal utilisés	4
Des outils stratégiques pourraient contribuer à modifier les comportements	5
Mesure des résultats	6
Sommes-nous dans la bonne voie?	6
Reddition de comptes	7
Rendement, résultats et conséquences	7
Perspectives d'avenir : un leadership qui saisit les occasions	8
Le leadership est essentiel à tous les échelons pour contrer l'inertie et améliorer l'efficacité	8
Il faut baliser clairement les stratégies de développement durable des ministères	10
Il faut définir une stratégie et une vision de développement durable pour l'ensemble du gouvernement fédéral	10
Les parlementaires et les hauts fonctionnaires doivent jouer un rôle de premier plan	12
Les initiatives mondiales en faveur du développement durable seront prises en compte dans mes travaux	14
Conclusion	15
Annexe	
Extraits de la <i>Loi sur le vérificateur général</i>	16



Johanne Gélinas,
commissaire à l'environnement et au
développement durable

Introduction

1. Le présent Rapport constitue le huitième Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada, et mon quatrième à ce titre. Le principal objet de nos travaux (voir la pièce 1) est d'aider le Parlement, au nom des Canadiens, à demander au gouvernement de rendre des comptes sur les progrès accomplis en regard de ses engagements en matière d'environnement et de développement durable.
2. Si les questions environnementales que nous vérifions semblent parfois n'avoir que peu de liens avec notre quotidien, il n'en est rien. À terme, elles concernent la sécurité et la beauté de notre milieu de vie et de loisirs, l'orientation de notre économie, voire le contenu de notre assiette. Beaucoup de ces questions sont complexes et les progrès accomplis sont souvent le fruit d'efforts considérables. Pourtant, le gouvernement fédéral peut faire bien davantage pour s'assurer de l'efficacité de ses politiques environnementales et du respect de ses engagements.

Pièce 1 Les travaux du commissaire

Le commissaire à l'environnement et au développement durable s'occupe du volet environnemental du mandat du Bureau du vérificateur général du Canada. Ses travaux s'articulent autour des activités suivantes.

La vérification axée sur les résultats

Dans le cadre de nos vérifications de la gestion, nous vérifions si les mesures destinées à donner suite aux politiques fédérales en matière d'environnement et de développement durable sont mises en œuvre sous le signe de l'efficacité et donnent des résultats. Lorsque nous sélectionnons nos sujets de vérification, nous tenons compte d'une gamme de facteurs et de suggestions. Nous surveillons en outre les progrès des ministères relativement aux recommandations formulées à la suite de vérifications antérieures et nous faisons un suivi des activités vérifiées précédemment.

La surveillance des stratégies de développement durable

Certains ministères et organismes sont légalement tenus de préparer une stratégie de développement durable et de la mettre à jour tous les trois ans. Ces stratégies devraient être le principal élément moteur d'une gestion responsable, sur le plan de l'environnement et du développement durable, dans l'ensemble de l'administration fédérale. Nous évaluons la qualité des stratégies, nous surveillons les progrès accomplis par les ministères et les organismes en regard de certains des engagements énoncés dans leur stratégie et nous faisons rapport à cet égard.

La gestion du processus de pétitions conçu pour les Canadiens

Le processus de pétitions a été créé par le Parlement afin de permettre aux Canadiens de recevoir rapidement, de la part des ministres fédéraux, des réponses à des questions précises qui sont liées à l'environnement et au développement durable et qui relèvent de l'État fédéral. Les pétitions ont amené les ministères fédéraux à prendre certaines mesures, notamment lancer de nouveaux projets environnementaux, faire le suivi d'infractions présumées et modifier ou préciser des politiques ou des pratiques. Un répertoire des pétitions se trouve à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/francais.

Défis et possibilités

3. À la lumière de ce que nous avons constaté cette année, j'ai relevé trois éléments qui, à mon avis, peuvent et doivent être grandement améliorés.

Le gouvernement fédéral devrait :

- mieux utiliser les outils de prise de décisions et les outils stratégiques du secteur public afin de favoriser un développement respectueux de l'environnement;
- mesurer de façon plus uniforme les résultats des efforts des organisations fédérales, de sorte que les Canadiens puissent évaluer les progrès et les choses qu'il reste à faire;
- en faire davantage pour assurer une reddition de comptes efficace en regard des résultats.

4. La nécessité d'améliorer ainsi les pratiques de gestion apparaît nettement, d'une année à l'autre, dans nos travaux de vérification. Ces améliorations sont essentielles au respect par le gouvernement fédéral de ses engagements en matière d'environnement et de développement durable. Compte tenu de la vaste expérience des gestionnaires fédéraux et de la qualité des services-conseils disponibles, le problème n'est pas une question de savoir de quelle manière instaurer ces améliorations, mais plutôt une question de priorités et de volonté.

5. Je demeure convaincue que le gouvernement fédéral devra également faire preuve d'un leadership fort pour tirer profit de son immense potentiel comme protecteur de l'environnement et promoteur du développement durable. Près de 20 ans après l'adoption du terme « développement durable » dans la langue courante, ce concept a fait la preuve de sa pérennité et de sa valeur. Le Parlement du Canada a également souscrit au concept et les parlementaires ont un rôle majeur à jouer pour ce qui est de faciliter la réalisation de progrès valables.

6. Enfin, il me semble primordial de réfléchir au contexte international des questions liées à l'environnement et au développement durable. Compte tenu des sondages, je crois que les Canadiens veulent que leur gouvernement respecte ses engagements internationaux en matière d'environnement. Un tel respect cadre avec le rôle du Canada dans le monde et sa réputation. Ces engagements exigent habituellement des interventions tant au pays qu'à l'étranger, puisque les problèmes environnementaux qu'ils tentent de régler existent au Canada et ailleurs également.

7. Toutefois, je crains que la réputation et la situation du Canada comme protecteur de l'environnement ne perdent de son lustre. Ainsi, le Conference Board du Canada a évalué le rendement relatif de 23 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relativement à un éventail de questions environnementales, au moyen des données de l'OCDE. Selon cette évaluation, le rendement global du Canada en matière d'environnement s'est dégradé, passant du déjà décevant 12^e rang en 2002 au 16^e rang en 2003. Les sondeurs d'opinion ont également remarqué un déclin de la confiance des Canadiens envers leur pays : ces derniers ne croient pas que le Canada fasse preuve d'un leadership fort à l'égard des questions environnementales.

8. Compte tenu de tout cela, j'accorde cette année une attention toute particulière aux mesures prises par le gouvernement fédéral pour donner suite à ses engagements internationaux en matière d'environnement et de développement durable. De plus, je souligne certains des éléments clés du développement durable sur lesquels je me pencherai dans les années à venir.

Selon nos vérifications, il faut revenir aux pratiques élémentaires

9. Selon les vérifications que nous avons effectuées cette année (voir la pièce 2), les chapitres du présent Rapport ont permis de relever certains résultats concluants pour les programmes fédéraux. En ce qui concerne la portée internationale des efforts consentis par le gouvernement fédéral, par exemple :

- le Canada atteint les objectifs fixés dans les accords internationaux pour ce qui est de contribuer à protéger la couche d'ozone stratosphérique et, en vertu d'un accord bilatéral sur la qualité de l'air, surveille les émissions de polluants à l'origine du smog;
- pour ce qui est des projets de développement à l'étranger que nous avons vérifiés, l'Agence canadienne de développement international tient compte des besoins formulés par les collectivités en contribuant à leur donner accès à l'eau et à protéger les ressources en eau.

De plus, je souligne qu'un rapport distinct publié en 2004 par la vérificatrice générale montre qu'Exportation et développement Canada a amélioré ses processus d'examen environnemental pour les projets liés aux opérations d'exportation que cette société appuie.

Pièce 2 Nos vérifications de 2004

Cette année, nos vérifications ont porté sur les questions suivantes :

- cinq accords internationaux en matière d'environnement (chapitre 1);
- l'aide publique au développement et l'environnement dans le cadre des travaux de l'Agence canadienne de développement international (chapitre 2);
- les engagements pris dans la deuxième série de stratégies de développement durable concernant l'utilisation du régime fiscal en faveur du développement durable et la gestion des déchets solides de bureau (chapitre 3);
- l'évaluation environnementale stratégique (chapitre 4);
- les stocks, l'habitat et l'aquaculture du saumon (chapitre 5);
- les engagements pris à la suite de pétitions soumises antérieurement qui portaient sur d'anciens dépotoirs militaires en mer, le poisson transgénique et le projet pilote visant à encourager les fonctionnaires à utiliser les transports en commun (chapitre 6).

Un résumé des points saillants de ces vérifications se trouve à la fin du présent document.

Un rapport de vérification des processus d'examen environnemental à Exportation et développement Canada, effectuée en vertu de la *Loi sur le développement des exportations*, a été présenté au Parlement cette année.

Les ministères continuent aussi de répondre aux préoccupations que soulèvent les citoyens par le truchement de notre processus de pétitions. Dans la plupart des cas où nous avons fait un suivi de leurs réponses cette année, nous avons constaté qu'ils avaient pris des mesures pour donner suite à leurs engagements.

10. De tels résultats reflètent le dévouement et le travail acharné de fonctionnaires fédéraux. Pourtant, nos vérifications de cette année ont permis de relever quelques lacunes graves qui semblent révéler des faiblesses sous-jacentes dans les méthodes de gestion. Nos travaux antérieurs montrent clairement que ces faiblesses ne se limitent pas aux activités vérifiées cette année. Je suis persuadée que le fait que le gouvernement ait failli jusqu'à maintenant à maîtriser certains principes fondamentaux d'une saine gestion — outils, mesure et reddition de comptes — donne lieu à des pratiques non efficaces et mine ses chances de progresser et de réussir dans les années à venir.

Outils éprouvés souvent sous-utilisés

D'importants outils d'aide à la décision sont peu ou mal utilisés

11. Divers outils d'évaluation peuvent servir à recueillir l'information nécessaire pour prendre des décisions qui contribuent à la pérennisation de l'environnement, de l'économie et de la société. Les vérifications effectuées cette année indiquent que le gouvernement, à tous les échelons hiérarchiques, utilise mal certains des importants outils d'aide à la décision qui existent.

12. **L'utilisation de l'évaluation environnementale stratégique est loin d'être adéquate pour répondre à son objectif d'orienter l'élaboration des politiques et des programmes.** L'évaluation environnementale stratégique consiste à étudier, dès l'étape de la planification, les politiques et les programmes pour s'assurer qu'il y ait examen minutieux de leurs effets possibles sur l'environnement avant qu'ils soient approuvés. Cette évaluation sert d'assise pour décider de la pertinence de donner suite à une initiative et de la façon d'en maximiser les effets positifs et d'en réduire les effets négatifs. Elle pourrait constituer l'un des outils d'aide à la décision les plus puissants du gouvernement en matière d'environnement.

13. Selon nos vérifications effectuées en 1998 et en 2000, les progrès réalisés pour mettre en œuvre la directive du Cabinet, d'abord publiée en 1990, qui oblige les ministères à effectuer des évaluations environnementales stratégiques, ont été lents et insatisfaisants. Les résultats globaux de notre vérification de cette année indiquent que la plupart des ministères n'ont pas encore déployé d'efforts sérieux pour suivre cette directive. Ainsi, rien ne garantit que les décideurs disposent de l'information dont ils ont besoin pour tenir compte de l'environnement lorsqu'ils façonnent l'avenir du Canada dans des domaines clés comme l'aquaculture, l'agriculture et la fiscalité.

14. **L'évaluation environnementale n'est pas pleinement utilisée en ce qui concerne les projets de développement international que nous avons examinés.** L'évaluation environnementale devait constituer un outil destiné à évaluer les projets. L'Agence canadienne de développement international

reconnait même depuis longtemps son importance à ce titre. Pourtant, l'Agence fournit peu de lignes directrices sur l'analyse environnementale des projets qui ne sont pas assujettis à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Ces projets, pour lesquels une analyse environnementale est recommandée mais facultative, représentent environ 90 p. 100 des initiatives de l'Agence. Même pour les projets visés par la *Loi* que nous avons examinés, l'évaluation environnementale était considérée comme une simple formalité plutôt que comme un outil efficace de planification de projet.

15. Pêches et Océans Canada n'a pas appliqué une méthode axée sur les risques pour gérer les répercussions possibles sur l'habitat du poisson dans la région du Pacifique. Un large éventail de projets de développement — qu'il s'agisse d'activités aquacoles jusqu'à l'exploitation des forêts côtières, en passant par des projets touchant le littoral — sont présentés à Pêches et Océans Canada qui est responsable de déterminer s'ils devraient être approuvés et, le cas échéant, à quelles conditions. Puisque le Ministère n'a pas adopté une stratégie axée sur les risques, il n'est pas en mesure de faire porter ses efforts sur les projets et zones les plus à risque pour l'habitat du poisson dans la région du Pacifique.

Des outils stratégiques pourraient contribuer à modifier les comportements

16. Le gouvernement fédéral dispose aussi d'un large éventail d'outils pour inciter les citoyens et les organisations à « écologiser » leurs comportements et leurs activités. Ces outils vont des règlements aux mesures d'ordre financier, en passant par les accords volontaires ou le marketing social. J'ai toujours la conviction que le gouvernement fédéral doit déployer toute la gamme de ses pouvoirs réglementaires, économiques et autres pour respecter ses engagements. Nos travaux de vérification de cette année font ressortir le fait que les moyens d'action disponibles ne sont pas pleinement utilisés.

17. Ainsi, nous avons relevé des cas où les initiatives du gouvernement visant à élaborer des règlements ou d'autres mécanismes de contrôle n'avaient pas encore été menées à terme. Promis par Pêches et Océans Canada il y a plus de dix ans, certains règlements visant le poisson transgénique ne sont toujours pas prêts. De plus, il y a eu peu de progrès pour ce qui est de déterminer la façon de contrôler, que ce soit par voie de règlements ou par d'autres moyens, les rejets de substances qui sont générées par des exploitations aquacoles et qui peuvent être nocives pour les stocks de poissons et leurs habitats.

18. Finances Canada n'a pas procédé à l'évaluation systématique des possibilités et des moyens d'utiliser le régime fiscal en vue de faire progresser le développement durable. Le rôle de Finances Canada est de donner des avis et de faire des analyses. Pourtant, il n'a pas évalué la mesure dans laquelle le régime fiscal entrave ou favorise le développement durable. Il est difficile aussi de déterminer les résultats que le Ministère espère obtenir par les engagements fiscaux qu'il a pris dans sa stratégie de développement durable de 2001-2003.

19. Autrement dit, le gouvernement fédéral n'a pas établi de fondement systématique permettant de décider de la pertinence d'exploiter le potentiel du régime fiscal pour aider le Canada à orienter son économie vers le développement durable, et de la façon de le faire. Depuis au moins dix ans, le gouvernement fédéral reconnaît le rôle crucial que peuvent jouer les instruments économiques — y compris les mesures fiscales — pour favoriser le développement durable. L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) — organisation internationale bien connue et respectée dont fait partie le Canada — a constaté à maintes reprises que le Canada devait utiliser plus d'instruments économiques, et surtout les réformes fiscales « écologiques », pour favoriser l'environnement. Comme le reconnaît le gouvernement du Canada, d'autres pays de l'OCDE se servent davantage de ces instruments.

Mesure des résultats

Sommes-nous dans la bonne voie?

20. Ce qui me contrarie souvent, dans mes fonctions de commissaire, c'est qu'il est difficile de recueillir de l'information sur les résultats obtenus par les programmes et les activités que nous vérifions. Les initiatives du gouvernement fédéral à l'égard de l'environnement et du développement durable donnent-elles les résultats attendus? Sont-elles une véritable solution aux problèmes qu'elles étaient censées régler ou permettent-elles de favoriser les changements positifs voulus? L'environnement est-il en meilleur état? Il ne sera jamais facile d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées et de préciser les tendances relativement aux questions environnementales complexes. Cependant, le gouvernement peut et doit faire plus pour surmonter ces difficultés si nous voulons avoir l'assurance qu'il consacre ses ressources et ses efforts à bon escient.

21. **Les vérifications de cette année ont permis de cerner de bonnes pratiques dans l'évaluation des résultats.** Dans le cadre de deux des accords internationaux en matière d'environnement que nous avons vérifiés (le Protocole de Montréal et l'annexe sur l'ozone de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air), les résultats attendus sont clairement définis et Environnement Canada évalue et communique les résultats en regard des attentes. Quant à Pêches et Océans Canada, il connaît la situation des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, situation que nous avons étudiée dans le cadre de notre examen de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons. Par contre, ce ministère ne peut pas toujours démontrer que les objectifs de conservation pour ces stocks sont atteints.

22. **Cependant, la mesure juste des résultats semble être l'exception et non la règle.** Dans de nombreux cas, nous avons trouvé peu de données sur ce qui se passe dans les faits et il est difficile de savoir si les activités du gouvernement fédéral génèrent les changements voulus. Ainsi, Transports Canada ignore l'ampleur de la pollution par les hydrocarbures des navires au Canada atlantique. Environnement Canada ne sait pas dans quelle mesure la conservation des zones humides visées par l'accord international est assurée. Et les données dont dispose Pêches et Océans Canada sur le saumon du

Pacifique et son habitat sont toujours fragmentaires, tout comme ses connaissances sur les répercussions possibles de la salmoniculture sur les écosystèmes aquatiques et les stocks de saumon sauvage. Tous les projets d'aide au développement que nous avons vérifiés, sauf un, ne prévoyaient pas d'indicateurs pour surveiller la pérennité de l'environnement. De nombreuses vérifications effectuées par les années passées ont permis de constater des lacunes semblables dans d'autres programmes.

23. Le gouvernement fédéral ne dispose même pas de données exhaustives sur les résultats de la gestion de ses propres déchets solides de bureau. Bien qu'il existe de nombreuses initiatives de recyclage de ces déchets, les ministères n'ont pas l'information nécessaire pour évaluer leurs progrès. Le gouvernement dans son ensemble ignore s'il a atteint l'objectif qu'il s'était fixé en 1990, soit de réduire de 50 p. 100 la quantité de ses déchets avant l'an 2000. En fait, parmi les six ministères et organismes que nous avons vérifiés, un seul — l'Agence des douanes et du revenu du Canada — a pu faire la preuve qu'il avait respecté les engagements énoncés dans sa stratégie de développement durable en ce qui concerne la gestion des déchets solides de bureau. Il serait possible d'utiliser des méthodes d'échantillonnage économiquement efficaces, mais la plupart des ministères n'ont même pas déterminé de quelle manière ils comptent mesurer leurs progrès. Étant donné que les organisations gouvernementales demeurent incapables de faire la preuve qu'elles font des progrès à cet égard, on peut remettre en question l'engagement du gouvernement de donner l'exemple par ses propres activités.

Reddition de comptes

Rendement, résultats et conséquences

24. Les vérifications de cette année nous ont fourni encore une fois la preuve qu'il existe des lacunes généralisées pour ce qui est de la reddition de comptes en matière d'environnement et de développement durable. Le Rapport de la vérificatrice générale de décembre 2002 proposait la définition suivante :

La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

25. Un des premiers maillons essentiels de la chaîne de reddition de comptes — des attentes clairement définies en matière de rendement et de résultats — est souvent faible, voire inexistant. Par exemple, en 1997, le vérificateur général avait constaté la nécessité de préciser les objectifs et les cibles opérationnels pour assurer la pérennité des stocks de saumon. Même si l'on a acquis la preuve d'année en année que certaines populations de saumon sont menacées, en l'absence d'une politique concernant l'espèce, Pêches et Océans Canada n'a toujours pas d'orientation ni d'objectifs globaux précis en matière de gestion de la pêche au saumon et des ressources.

26. Au cours de certaines des autres vérifications de cette année — celles concernant l'aide publique au développement, les accords internationaux en matière d'environnement et les engagements à l'égard de l'utilisation du

régime fiscal —, nous avons aussi constaté que les attentes n'avaient pas été définies ou qu'elles avaient été mal formulées. Ces constatations figuraient déjà dans des rapports antérieurs.

27. Les maillons suivants de la chaîne de reddition de comptes concernent l'évaluation du rendement et des résultats et la mise en œuvre de mesures correctives. Au cours de notre vérification des accords internationaux en matière d'environnement, nous avons constaté que certains ministères n'ont pu montrer de quelle manière leurs gestionnaires s'acquittaient de leurs responsabilités en matière de surveillance et d'examen. Notre vérification de l'évaluation environnementale stratégique a montré que, 14 ans plus tard, aucune assise solide pour mieux utiliser cet outil de surveillance n'a été établie, car aucune évaluation officielle n'a été faite sur les effets, les obstacles ou les facteurs de réussite. En outre, le projet de laissez-passer pour le transport en commun, lancé par le gouvernement fédéral à la suite d'une pétition soumise à notre bureau, est élargi sans une évaluation du rapport coût-efficacité de l'initiative.

28. Qui est responsable et qu'advient-il lorsque les résultats ne sont pas atteints? La reddition de comptes ne porte pas suffisamment à conséquences pour les responsables. Je m'inquiète particulièrement du fait que les hauts fonctionnaires qui ne se conforment pas aux directives émanant des organismes centraux du gouvernement fédéral n'ont pas à en subir les conséquences. Prenons en exemple le grand nombre de ministères qui ne suivent pas la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale stratégique. Nous avons constaté que les ministères qui avaient fait le plus de progrès étaient ceux où l'engagement de la haute direction était manifeste. Pourtant, même si la directive a été adoptée il y a 14 ans, le gouvernement fédéral n'a pas encouragé les responsables à s'engager à cet égard, ce qui aurait pu être fait en procédant à un examen systématique de la conformité des ministères à cette directive et en demandant aux sous-ministres de rendre des comptes.

Perspectives d'avenir : un leadership qui saisit les occasions

Le leadership est essentiel à tous les échelons pour contrer l'inertie et améliorer l'efficacité

29. Une façon de faire preuve de leadership, c'est de prendre des mesures pour régler les problèmes soulevés dans nos rapports. Une démarche possible à cet égard consiste à présenter des réponses claires et constructives aux recommandations formulées dans nos rapports. En regard de ce critère, la qualité des réponses aux recommandations de cette année varie énormément. En ce qui concerne les engagements internationaux en matière d'environnement que nous avons vérifiés, les réponses des ministères à nos recommandations sont généralement claires et constructives, tout comme d'ailleurs la réponse générale du gouvernement du Canada — une

promesse d'améliorer les rapports et la reddition de comptes sur les résultats de ces engagements internationaux. Dans l'hypothèse d'un leadership suffisant pour assurer le respect de cette promesse, ces engagements devraient aider le gouvernement à mieux faire en sorte que ces obligations internationales en matière d'environnement se transforment en résultats pour les Canadiens.

30. Parallèlement, les réponses aux recommandations de notre chapitre sur l'évaluation environnementale stratégique semblent prometteuses pour ce qui est d'exploiter le potentiel de cet important outil. Ainsi, l'obligation pour les hauts fonctionnaires de rendre compte du respect de la directive du Cabinet est clairement affirmée. De plus, le Bureau du Conseil privé s'est engagé à voir à ce qu'une évaluation de cette directive soit terminée d'ici 2008 et qu'elle porte également sur l'état de la mise en œuvre. En faisant davantage pour qu'il y ait reddition de comptes sur le rendement et les résultats, les organismes centraux, comme le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, peuvent inciter les ministères à être plus responsables en matière d'environnement et de développement durable.

31. Par ailleurs, les réponses à d'autres recommandations découlant des vérifications de cette année illustrent l'absence de volonté de leadership. Ainsi, Finances Canada a indiqué qu'il compte s'en tenir au *statu quo* dans l'analyse du potentiel du régime fiscal à favoriser le développement durable. Pourtant, le régime fiscal représente sans contredit un important moyen de faire des progrès à cet égard, et la stratégie de développement durable de Finances Canada, à l'instar de celle d'autres ministères, se veut un moyen de promouvoir la convergence entre les programmes de protection de l'environnement et de développement économique. Autre exemple, dans les réponses à nos recommandations sur les déchets solides de bureau, il n'est aucunement question du renouvellement des objectifs pour la gestion des déchets, et d'autres aspects ne sont pas abordés clairement.

32. Les faiblesses systémiques liées à la définition et au respect des objectifs environnementaux peuvent également être résolues grâce à un leadership plus marqué de la part des hauts fonctionnaires. Nos vérifications de cette année et des années antérieures révèlent qu'il y a une vaste gamme des pratiques de gestion inadéquates en regard de certains principes de gestion élémentaires. Toutefois, nous avons aussi constaté que le fait d'avoir un leadership aux échelons supérieurs procure des avantages — les stratégies de développement durable sont de meilleure qualité et les efforts consacrés en vue de respecter les engagements en matière d'environnement sont plus soutenus. Aucun ministère ni aucun organisme ne peut être cité en exemple pour avoir constamment fait preuve d'un leadership fort. Toutefois, dans les travaux que nous avons menés au fil des ans, nous avons constaté qu'Industrie Canada et Ressources naturelles Canada comptent parmi les ministères qui ont plutôt bien fait à ce titre.

33. La gestion est simplement le moyen d'atteindre un but. Il faut un leadership pour mieux définir les buts en eux-mêmes — un Canada durable pour les Canadiens et les Canadiennes! Selon le premier ministre Paul

Martin : « Le développement durable ne peut pas être uniquement un vœu pieux, mais il doit sous-tendre la croissance économique ». Comme bon nombre l'ont souligné, il sera nécessaire, pour y arriver, de faire évoluer en profondeur la mentalité de ceux qui sont allergiques au changement. Sauf pour quelques foyers de progrès et d'innovation, je vois peu d'indices d'efforts systématiques déployés pour promouvoir un tel changement ou pour encourager les fonctionnaires innovateurs et dynamiques, capables de reconnaître et d'exploiter les possibilités de favoriser le développement durable au sein de leur propre organisation.

34. En somme, d'après mes observations, il y a un besoin pressant d'un leadership fort pour que le gouvernement, dans son ensemble, délaisse une culture du moindre effort, de façon à canaliser la créativité et l'innovation et à produire des résultats.

Il faut baliser clairement les stratégies de développement durable des ministères

35. Je crois que les stratégies de développement durable exigées des ministères fédéraux (voir la pièce 3) peuvent être une preuve tangible de la mise en œuvre des engagements énoncés par le gouvernement en matière de développement durable. C'était certainement ce que voulait le gouvernement lorsqu'il a fait de ces stratégies la pierre angulaire de sa démarche et qu'il a donné au commissaire le mandat de surveiller les progrès accomplis par rapport à ses engagements et d'en faire rapport chaque année. Cependant, le gouvernement ne fait pas tout ce qu'il faut pour accroître ou seulement maintenir la pertinence des stratégies.

36. Le gouvernement fédéral a bien posé les jalons de la première série de stratégies dans le *Guide de l'écogouvernement* publié en 1995. Rédigé en vue d'aider les ministères à définir leurs objectifs en matière de développement durable et à préparer des plans d'action pour les réaliser, ce guide a été signé par le premier ministre d'alors et son cabinet. J'ai l'impression que, depuis ce temps, la qualité des orientations émanant des organismes centraux n'a pas été à la hauteur ni des besoins ni des possibilités. Depuis dix ans, aucun document n'a été produit en vue de vraiment remplacer ce guide — eu égard à sa qualité, à son orientation et à son profil.

37. J'ai le sentiment, et il est partagé par plus d'un haut fonctionnaire, que les efforts des ministères pour mettre en œuvre leur stratégie porteront des fruits à la condition que le gouvernement indique clairement l'objectif qu'il veut atteindre et les principales étapes pour y arriver.

Il faut définir une stratégie et une vision de développement durable pour l'ensemble du gouvernement fédéral

38. Il n'est tout simplement pas réaliste de mettre tous les engagements fédéraux en matière de développement durable sur un pied d'égalité. Bien que chacun des ministères doive examiner un large éventail de questions liées au développement durable et déterminer si elles touchent son propre mandat, il serait plus facile de passer en revue la multitude de possibilités si un ensemble de priorités à court et à long terme était défini à l'échelle du gouvernement fédéral. Cela aiderait aussi à faire converger les orientations sur les diverses

Pièce 3 La nouvelle série de stratégies de développement durable

La troisième série de stratégies de développement durable des ministères a été présentée au Parlement en février 2004. Nous avons examiné les nouvelles stratégies en vue de déterminer la mesure dans laquelle elles répondent aux attentes que j'ai formulées en 2003 (*Les stratégies de développement durable — Des résultats positifs à obtenir*).

Cette fois encore, la qualité des stratégies varie grandement. En ce qui a trait aux aspects positifs, précisons que plusieurs stratégies traduisent des orientations plus claires qui permettent d'agir. Elles contiennent, en majorité, un énoncé de vision qui indique souvent les résultats attendus à long terme. De plus, les cibles fixées dans bon nombre des stratégies sont plus précises et sont assorties d'une échéance comparativement à celles des stratégies précédentes. Par contre, si l'on veut être en mesure d'évaluer les progrès accomplis, il faut que de nombreuses stratégies soient encore plus précises, surtout en ce qui concerne l'ampleur des modifications visées.

Je constate que certains ministères ont mis à l'essai diverses méthodes pour optimiser l'efficacité de leur stratégie, notamment en les reliant plus directement à la planification de leurs activités. Étant donné que l'innovation est généralement synonyme d'engagement, je suis encouragée quand j'en vois les signes. Toutefois, dans la mêlée, il importe de ne pas perdre de vue les objectifs et les engagements en matière de développement durable. D'un point de vue plus général, il est à mon avis essentiel que le gouvernement examine les leçons tirées des processus et des initiatives mis en œuvre depuis la publication des premières stratégies. Il faut que ce soit fait au plus tôt afin que l'on se serve des résultats de cet examen pour améliorer la prochaine série de stratégies.

Au bout du compte, bien sûr, l'important n'est pas seulement la manière dont ces stratégies sont conçues ou orientées, mais également ce qu'elles contiennent et la mesure dans laquelle elles sont mises en œuvre. À première vue, je remarque des objectifs et des engagements importants. Je constate, par ailleurs, que certaines stratégies sont toujours axées sur des activités de formation, comme la sensibilisation des employés. Je ne conteste pas la nécessité de préparer le terrain ainsi; mais on pouvait raisonnablement espérer que les buts et les cibles soient plus substantiels dans la troisième série de stratégies.

À partir de 2005, je vais mettre l'accent en partie sur la manière dont on utilise les stratégies pour traiter de certaines questions qui concernent plusieurs ministères et la manière dont elles sont liées à d'autres mesures prises par le gouvernement fédéral relativement à ces mêmes questions. Je vais continuer à vérifier si les engagements — qui sont les fondements mêmes des stratégies — sont respectés.

initiatives qui s'y rattachent (voir la pièce 4) et à amener les divers ministères à se concerter davantage pour étudier des questions fondamentales.

39. C'est pourquoi, au risque de donner une impression de déjà-vu aux personnes qui ont lu mes précédents rapports, j'encourage fortement le gouvernement fédéral à définir une vision à la fois mobilisatrice et explicite pour un Canada durable ainsi qu'une stratégie pangouvernementale pour la réaliser. Les ministres, les parlementaires, les fonctionnaires à tous les échelons et la population en général doivent prendre part à cet exercice.

40. Je ne suis pas seule à réclamer une stratégie cohérente. En fait, lors de grands rassemblements internationaux, le gouvernement fédéral s'est lui-même engagé à élaborer une stratégie globale. La tâche compte son lot de difficultés, mais demeure réalisable. Le gouvernement de bon nombre de pays

Pièce 4 Donner suite aux engagements pris lors des sommets mondiaux

Par définition, une stratégie fédérale de développement durable devrait être en lien avec d'autres politiques et initiatives pertinentes. Les deux sommets mondiaux sur le développement durable — le premier a eu lieu à Rio de Janeiro en 1992 et le deuxième, à Johannesburg en 2002 — en donnent d'excellents exemples. Il faut reconnaître que le gouvernement fédéral a fait quelque peu avancer la cause lors de ces sommets. En outre, il fait partie de la minorité de gouvernements qui respectent, de manière plus ou moins continue, les normes en matière de rapport qui ont été établies par la Commission du développement durable (organe onusien chargé d'assurer le suivi des accords signés lors des sommets).

Malheureusement, il existe peu d'indices qu'un plan cohérent a été mis en œuvre pour donner suite aux engagements pris à Johannesburg. Depuis le sommet, je surveille la participation active des hauts fonctionnaires à cet égard. La tâche n'a pas été très difficile. En effet, après deux ans, le gouvernement n'a toujours pas instauré un plan global pour donner suite aux engagements qui sont prioritaires pour le Canada. Bien que la mise en œuvre des engagements pris lors du sommet soit l'une des trois priorités du gouvernement du Canada pour la nouvelle série de stratégies de développement durable, seulement quelques ministères ont intégré certains des engagements auxquels ils comptent donner suite dans leur stratégie.

Dans mon rapport de 2002, je demandais qu'un plan d'action soit élaboré pour donner suite aux engagements. À tout le moins, et c'est la démarche que prévoient d'autres pays, il est possible d'intégrer de manière explicite, dans la stratégie pour l'ensemble du gouvernement, des mesures pour respecter les engagements clés.

(dont le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède, la Norvège, le Danemark et la Pologne) et certaines organisations régionales (les États baltes, l'Union européenne) ont préparé et commencé à instaurer des stratégies pangouvernementales, nationales ou régionales. Le Canada pourrait en faire tout autant.

Les parlementaires et les hauts fonctionnaires doivent jouer un rôle de premier plan

41. Pour faire progresser le développement durable, il est primordial que le Parlement demande au gouvernement de rendre des comptes. Les ministères s'intéressent aux audiences des comités parlementaires. Ceux-ci peuvent grandement favoriser des progrès dans le domaine de l'environnement et du développement durable, surtout s'ils font des suivis périodiques pour s'assurer que les ministères prennent les mesures nécessaires.

42. Nos rapports sont un des outils mis à la disposition du Parlement pour l'aider à demander au gouvernement de rendre des comptes sur ses responsabilités en matière d'environnement et de développement durable. Aussi, je trouve encourageant de constater que les parlementaires utilisent de plus en plus nos travaux. Au cours de la dernière année, les comités de la Chambre des communes et du Sénat ont tenu des audiences sur les quatre chapitres de mon rapport de 2003. Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a montré un intérêt particulièrement grand pour nos rapports. Je profite de l'occasion qui m'est offerte pour remercier l'ancien président du comité, M. Charles Caccia, de l'attention qu'il a prêtée à nos travaux.

43. Les stratégies de développement durable déposées au Parlement sont un autre outil important pour surveiller le rôle joué par les ministères en matière de développement durable. Étant donné l'éventail de ministères et d'organismes tenus de préparer des stratégies, elles concernent la plupart des comités parlementaires. Si les stratégies ministérielles faisaient l'objet d'audiences des comités, les ministères en viendraient peut-être à leur accorder une plus grande attention.

44. **Le Parlement doit disposer d'un volume accru d'information de meilleure qualité.** À la lumière de nos vérifications, je m'inquiète de la qualité et de la disponibilité limitées de l'information destinée aux parlementaires. Ainsi, selon nos constatations, les parlementaires peuvent avoir à examiner des projets de loi sans disposer d'information adéquate sur leurs effets environnementaux possibles. En outre, s'ils veulent déterminer les progrès à l'égard de questions particulières, l'information sur les résultats en regard des objectifs visés est souvent déficiente, voire inexistante. Dans le présent Rapport, les chapitres portant sur les vérifications renferment des recommandations pour aborder ces problèmes.

45. **L'heure est venue pour le Comité de coordination pour l'environnement et le développement durable, formé de sous-ministres, d'être à la hauteur des attentes.** Un comité formé de sous-ministres — le Comité de coordination pour l'environnement et le développement durable — a été chargé de diriger et de coordonner les efforts du gouvernement en faveur du développement durable. Ce mandat fort et unique lui a été confié directement par le greffier du Conseil privé. À mon avis, le Comité n'exploite pas son plein potentiel.

46. En plus de mettre sur pied une stratégie fédérale, comme il l'a annoncé, le Comité pourrait prendre des mesures pour donner aux stratégies ministérielles un surcroît d'influence, de pertinence et d'utilité — par exemple en se faisant le maître d'œuvre d'un exercice consistant à tirer les leçons du passé pour aider à orienter la préparation de la prochaine série de stratégies. De façon plus générale, le Comité, par son leadership, pourrait aider à corriger les points faibles soulevés dans mes rapports, comme la sous-utilisation de l'évaluation environnementale stratégique.

Les initiatives mondiales en faveur du développement durable seront prises en compte dans mes travaux

Le saviez-vous?

Un nombre croissant de bureaux de vérification nationaux de par le monde vérifient des questions qui sont directement liées à l'environnement et au développement durable. Au cours des trois dernières années, ces bureaux ont effectué au total environ 400 vérifications environnementales. Nous avons créé des liens avec ces bureaux par l'entremise d'une organisation internationale regroupant ces bureaux de vérification et surtout grâce au Groupe de travail sur la vérification environnementale dont nous assurons la présidence (www.environmental-auditing.org). Pour mieux sensibiliser et accroître la compréhension, nous établissons des liens avec d'autres institutions internationales qui s'intéressent au rôle de la vérification dans le développement durable.

47. Le gouvernement fédéral a souscrit à bon nombre des notions qui prévalent dans le monde sur les éléments clés qui caractérisent le développement durable. La pièce 5 énonce quelques-uns de ces éléments, sur lesquels il faut, à mon avis, se pencher avec attention pour construire un avenir durable pour le Canada. Dans le cadre de la rétrospective décennale prévue pour 2007, ces éléments constitueront le fondement d'une réflexion qui portera sur ce que nos vérifications et activités connexes nous apprennent sur les progrès du gouvernement fédéral en matière de développement durable.

48. L'engagement international du Canada a fait plus que nous aider à partager des points de vue communs avec d'autres pays concernant les éléments qui constituent le développement durable. Il est à l'origine d'engagements concrets à prendre des mesures. Lors de nos prochains travaux, nous continuerons d'examiner la manière dont le gouvernement donne suite à certains engagements internationaux, dont ceux qui découlent des sommets mondiaux.

Pièce 5 Quelques éléments clés du développement durable définis à l'échelle internationale

Le principe de précaution. Lorsqu'il existe des risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique ne devrait pas retarder la mise en œuvre de mesures économiquement efficaces de prévenir la dégradation de l'environnement.

Une stratégie cohérente en faveur d'une production et d'une consommation respectueuses de l'environnement. Il faut réduire les déchets, la pollution et la quantité de ressources utilisées à des fins de production. Il faut aussi revoir les modes de consommation au sein des populations plutôt bien nanties de la planète.

Une stratégie intégrée pour la gestion des terres et de l'eau. Il faut concilier besoins humains fondamentaux, demande agricole et industrielle et protection de l'environnement; et la planification et les processus de développement doivent tenir compte des limites naturelles.

Les outils et les leviers. Il faut utiliser souvent et efficacement les outils pertinents pour améliorer les processus décisionnels (comme l'évaluation environnementale) et modifier les comportements (notamment grâce à des mesures fiscales et financières, comme une réforme du régime fiscal, et à des mesures incitatives ou dissuasives).

La science et l'information. Il faut approfondir de manière continue la compréhension des interactions entre développement et environnement et utiliser mieux et plus souvent les connaissances acquises dans les processus décisionnels et la gestion.

Informers les parties prenantes et obtenir leur participation. La diffusion d'information et le renforcement des capacités sont des conditions *sine qua non* du développement durable. Il peut s'agir de faire connaître les effets des choix personnels, de diffuser de l'information sur les impacts du développement et les solutions et d'améliorer les moyens locaux d'administrer les ressources. En fin de compte, il s'agit de veiller à ce que les gens aient voix au chapitre lorsqu'il faut prendre des décisions qui ont un effet sur leur environnement.

Conclusion

49. Selon nos vérifications de cette année, il faut que les hauts fonctionnaires fassent preuve de leadership pour améliorer l'utilisation des outils de prise de décisions et des outils stratégiques, la surveillance et l'évaluation, ainsi que la reddition de comptes en regard des résultats. Sans un tel leadership, nous relèverons les mêmes problèmes et d'autres semblables dans les futures vérifications. Il incombe aux hauts fonctionnaires des ministères de mieux exploiter les possibilités de faire progresser le développement durable. En fait, les politiques et les engagements fédéraux actuels exigent qu'ils le fassent.

50. Par ailleurs, — c'est là un aspect tout aussi important — les changements profonds qu'il faut apporter pour que le développement durable se réalise au lieu de rester un vœu pieux exigeront :

- une vision audacieuse d'un Canada durable qui mobilisera les Canadiens et les Canadiennes;
- des priorités claires pour le gouvernement fédéral;
- une volonté éprouvée de concrétiser cette vision.

51. J'ai la conviction que cela est possible et indispensable pour que notre économie reste placée sous le signe de l'innovation et de la compétitivité et pour que nos concitoyens continuent de jouir d'une qualité de vie parmi les meilleures au monde. J'attends avec impatience le jour où leadership et créativité dans le domaine de l'environnement et du développement durable ne seront pas des faits isolés, mais constitueront plutôt la norme au sein de l'appareil fédéral.

Annexe Extraits de la *Loi sur le vérificateur général*

Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable

DÉFINITIONS

Définitions	2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.
« commissaire »	« commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).
« développement durable »	« développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.
« ministère de catégorie I »	« ministère de catégorie I » <ol style="list-style-type: none"> Tout ministère mentionné à l'annexe I de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>; tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 24(3); tout ministère mentionné à l'annexe.
« ministre compétent »	« ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> .
« stratégie de développement durable »	« 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.

FONCTIONS

Examen	5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.
Idem	6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les Comptes publics en vertu de l'article 64 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.
Rapports à la Chambre des communes	7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention – outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) – au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

- a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;
- b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem (2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

- a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;
- b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
- c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;
- d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité;
- e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre;
- f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Nomination du commissaire **15.1** (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

Fonctions (2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable. 1995, ch. 43, art. 4.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mission **21.1** Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

- a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;
- b) la protection de la santé des Canadiens;
- c) la protection des écosystèmes;
- d) le respect des obligations internationales du Canada;

- e) la promotion de l'équité;
- f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;
- g) la prévention de la pollution;
- h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir.

Pétition **22.** (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.

Accusé de réception (2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.

Réponse du ministre (3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.

Plusieurs signataires (4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux.

Contrôle **23.** (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour :

- a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;
- b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).

Rapport du commissaire (2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment :

- a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;
- b) le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier;
- c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).

Dépôt du rapport (3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport.

- Dépôt de la stratégie de développement** **24.** (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable de celui-ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).
- Révision de la stratégie et dépôt** (2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la révision.
- Assujettissement** (3) Sur recommandation du ministre compétent d'un ministère qui n'est pas mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).
- Date fixée par le gouverneur en conseil** (4) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.
- Règlements** (5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable.



**Points saillants
des chapitres 1 à 6**

Table des matières

Points saillants

Chapitre 1	Accords internationaux en matière d'environnement	1
Chapitre 2	Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement	3
Chapitre 3	Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau	5
Chapitre 4	L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes	8
Chapitre 5	Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture	10
Chapitre 6	Les pétitions en matière d'environnement	12



Accords internationaux en matière d'environnement

Chapitre 1 Points saillants

1.1 Comme les accords internationaux en matière d'environnement sont le reflet des grandes politiques du gouvernement sur d'importants enjeux environnementaux, les Canadiens devraient savoir ce qui a — ou n'a pas — été accompli dans le cadre de ces accords. Nous avons examiné cinq accords internationaux en matière d'environnement afin de voir si les ministères fédéraux responsables savent dans quelle mesure certains objectifs propres à ces accords sont atteints. Nous avons remarqué que les ministères ont un niveau variable d'information quant aux objectifs atteints en matière d'environnement et aux résultats obtenus dans le cadre des accords dont ils assument la responsabilité.

1.2 Nous avons observé que, tant pour le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone que pour l'Annexe sur l'ozone de l'Accord Canada-État-Unis sur la qualité de l'air, les résultats environnementaux attendus ont été définis et qu'Environnement Canada mesure les résultats réels en regard de ces attentes. Dans chaque cas, le Ministère sait dans quelle mesure il atteint les objectifs environnementaux que nous avons examinés.

1.3 Dans le cas de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, les diverses activités et les différents programmes de prévention de la pollution du gouvernement fédéral ne donnent pas suffisamment d'information à Transports Canada sur la pollution causée par les hydrocarbures des navires dans les eaux de l'Atlantique sous compétence canadienne. Pour ce qui est de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons, Pêches et Océans Canada connaît l'état des stocks auxquels nous nous sommes intéressés, mais le Ministère ne peut toujours montrer clairement que les objectifs de conservation ou de rétablissement des stocks sont atteints ou que ces stocks se situent aux niveaux visés ou à des niveaux viables. Par ailleurs, en ce qui a trait à la Convention relative aux zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar), le principal enjeu est qu'Environnement Canada n'a pas concrétisé l'objectif de conservation de la Convention en résultats à atteindre pour les 36 sites de zones humides inscrits du Canada.

1.4 L'établissement d'attentes claires et quantifiables en matière de résultats, puis la mesure des résultats obtenus en fonction de ces attentes peuvent représenter un défi de taille lorsqu'il s'agit de questions environnementales complexes. Notre examen de cinq accords internationaux sur l'environnement illustre toutefois les points suivants :

- lorsque les résultats attendus sont bien définis, les ministères sont mieux placés pour déterminer la mesure dans laquelle les objectifs de l'accord et les résultats visés sont atteints;
- lorsqu'il existe des contraintes ou des défis de taille liés à l'obtention des résultats visés en matière d'environnement, il faut plus de transparence dans la définition et la communication des résultats pouvant raisonnablement être obtenus;
- bien qu'il puisse s'avérer difficile d'établir des attentes en matière de rendement et de mesurer les résultats obtenus dans des dossiers environnementaux complexes, ce n'est pas une tâche impossible.

Contexte et autres observations

1.5 Les accords internationaux en matière d'environnement sont importants, puisqu'ils permettent à différents pays de travailler ensemble pour trouver des solutions aux enjeux environnementaux cruciaux ayant un caractère transnational ou mondial, notamment la pollution atmosphérique, les changements climatiques, la protection de la couche d'ozone et la pollution des océans. Au Canada, la qualité de l'environnement dépend non seulement de ce qui se fait à l'intérieur des frontières nationales, mais aussi des activités qui s'exercent à l'étranger. Dans bien des cas, les mesures prises au Canada ne suffisent pas à elles seules à protéger l'environnement, les ressources et la santé des Canadiens. Il faut travailler avec les autres pays à l'adoption de solutions communes aux problèmes environnementaux d'envergure internationale qui ont des répercussions directes sur les Canadiens.

1.6 Ces dernières années, le gouvernement fédéral a entrepris un programme d'action en vue de rendre plus efficaces la gestion et la reddition de comptes dans le secteur public, et il s'est engagé à porter davantage attention aux résultats qui ont été obtenus grâce à l'utilisation des fonds publics. C'est dans cette optique que nous avons examiné la reddition de comptes à l'égard des résultats, dans le cadre de cinq accords internationaux.

Réaction des ministères. Les ministères visés – Environnement Canada, Transports Canada et Pêches et Océans Canada – acceptent nos recommandations. Les réponses de chaque ministère, qui sont présentées immédiatement après les recommandations dans le chapitre, indiquent ce que les ministères comptent faire pour donner suite à ces recommandations.

Réaction du gouvernement du Canada. De plus, le gouvernement du Canada accepte notre recommandation sur la reddition de comptes des ministères fédéraux principaux, chargés des accords internationaux sur l'environnement. La réponse du gouvernement est présentée après cette recommandation (paragraphe 1.130 du chapitre 1).



Agence canadienne de développement international

L'environnement et l'aide au développement

Chapitre 2 Points saillants

2.1 L'accès à des réserves suffisantes d'eau potable est l'un des besoins les plus pressants des habitants des pays en développement. Plusieurs projets et activités de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) visent à combler ce besoin. Les projets que nous avons examinés ont une incidence positive sur la vie de leurs bénéficiaires et répondent aux besoins reconnus des collectivités. Au cours de nos travaux sur place, beaucoup de gens nous ont dit que l'ACDI était sensible aux besoins des pays. Nous avons constaté que la documentation sur les programmes de l'ACDI tient compte des besoins et des priorités en matière d'environnement et de développement durable des pays que nous avons visités.

2.2 L'ACDI expérimente différents moyens d'assurer la durabilité à long terme de ses projets. Elle adopte pour leur conception et leur mise en œuvre une approche participative qui met l'accent sur la prise en charge locale et le renforcement des capacités. L'Agence doit maintenant surveiller les résultats à long terme de ces expériences.

2.3 L'approche globale de l'ACDI en ce qui concerne les questions liées à l'eau manque de cohérence. L'Agence n'a pas défini d'attentes ni d'orientation précises sur ce qu'elle désire accomplir, en particulier pour ce qui est des engagements liés à l'eau énoncés dans les accords internationaux. Il y a peu d'indications que ces engagements ont vraiment influé sur la programmation-pays. Les engagements stratégiques de l'ACDI sont multiples et variés, et le personnel sur le terrain ne sait pas exactement quels sont ceux qui doivent être respectés dans le cadre des programmes-pays et des projets exécutés. L'ACDI doit mettre à jour et rationaliser ses priorités et ses attentes, et axer ses efforts sur l'obtention de résultats concrets.

2.4 L'ACDI s'est efforcée d'intégrer la dimension de la durabilité de l'environnement dans ses prises de décision, mais elle n'a pas fait assez pour atteindre ses objectifs stratégiques. Les processus et la documentation que nous avons examinés ne nous ont pas fourni l'assurance que les projets étaient conçus de manière à respecter l'environnement. Dans certains cas, nous avons pu constater que le personnel de l'ACDI intégrait bien les considérations environnementales à ses projets. L'Agence doit cependant concevoir des outils et des directives pour l'examen de la durabilité de tous ses projets et programmes-pays du point de vue de l'environnement.

2.5 L'ACDI n'a pas de cadre de mesure du rendement et de communication de l'information sur le rendement lui permettant de mesurer de façon fiable ses progrès globaux en ce qui concerne l'eau et la durabilité de l'environnement. Certes, les projets que nous avons examinés comportent des

indicateurs servant à mesurer les résultats et les avantages immédiats et à long terme, mais il n'est pas prévu que ces derniers soient vraiment mesurés à long terme. C'est pourquoi l'Agence ne peut être certaine de la durabilité des résultats des projets.

Contexte et autres observations

2.6 En qualité d'organisme d'aide du Canada, l'Agence canadienne de développement international a donné près de 2 milliards de dollars en aide publique au développement aux pays en développement et aux organismes multilatéraux en 2002. Ces fonds étaient destinés à un large éventail de secteurs tels que l'éducation, la santé, le transport, l'énergie, l'agriculture et la foresterie. Le développement durable est un élément déterminant du mandat de l'ACDI.

2.7 L'ACDI œuvre dans un contexte international. Elle appuie de nombreux autres organismes d'aide, des organisations non gouvernementales, des institutions financières internationales et des organismes des Nations Unies, et collabore avec ceux-ci. La vérification portait sur sa programmation-pays. L'Agence a pris et appuyé de nombreux engagements en faveur de l'environnement et du développement durable, par le biais de divers protocoles, conventions, déclarations et sommets. Ces derniers ont fixé des objectifs environnementaux de grande portée et, très souvent, ont exigé des pays développés comme le Canada qu'ils aident les pays en développement.

2.8 Les préoccupations à l'égard de l'eau tiennent une place importante dans plusieurs accords, dont Action 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, la Convention sur la lutte contre la désertification et les Objectifs de développement pour le millénaire. Ces accords recommandaient une action concertée dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement, de la conservation de l'eau et de la gestion intégrée des ressources hydriques. Les questions liées à l'eau constituent depuis longtemps un domaine d'intérêt des programmes de l'ACDI.

2.9 L'environnement est un élément essentiel de l'aide au développement. À l'ACDI, l'environnement est à la fois un secteur de la programmation, notamment sur les plans de la biodiversité et de la pollution, et une priorité transsectorielle officielle. Dans sa Politique environnementale en matière de développement durable de 1992, l'ACDI s'est engagée à intégrer les considérations environnementales dans toutes ses prises de décision et ses activités. Tous les projets d'aide peuvent causer des dommages inattendus et c'est pourquoi ils doivent être planifiés et exécutés convenablement. De surcroît, les projets d'aide et les programmes-pays fournissent des occasions de faire progresser d'autres objectifs des projets par l'examen attentif des interactions entre l'environnement, les économies locales et les sociétés.

Réaction de l'Agence. L'Agence a accepté nos recommandations. Les réponses de l'Agence, y compris les mesures qu'elle met actuellement en œuvre ou qu'elle a l'intention de mettre en œuvre en réponse à nos recommandations, sont présentées dans le chapitre.



Les stratégies de développement durable

L'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau

Chapitre 3 Points saillants

3.1 Les ministères et les organismes fédéraux que nous avons vérifiés doivent faire davantage pour respecter leurs engagements en matière de développement durable sur deux points importants : l'examen des façons d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement, d'une part, et la gestion des déchets solides produits par les bureaux fédéraux, d'autre part.

3.2 L'utilisation du régime fiscal. Finances Canada a analysé un éventail de questions liées à ses engagements en matière fiscale. Il n'a toutefois pas indiqué clairement ce qu'il cherche à réaliser par ces engagements, en ce qui concerne les résultats visés ou attendus. La démarche qu'il a adoptée pour tenir ces engagements a été fragmentaire et non systématique, puisqu'il n'a pas défini les étapes importantes comme déterminer les domaines principaux exigeant une analyse. Par conséquent, le Ministère n'est pas à même d'indiquer au Parlement et à la population du Canada à quel point il a analysé la façon dont le régime fiscal entrave ou favorise la réalisation du développement durable.

3.3 L'examen systématique, fondé sur le risque, d'occasions déterminantes d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement constitue une étape importante en vue de déterminer dans quelle mesure le régime fiscal peut devenir un outil de développement durable.

3.4 La gestion des déchets solides de bureau. Dans leur stratégie de développement durable de 2001, les six ministères et organismes que nous avons examinés ont pris des engagements spécifiques pour gérer les déchets solides de bureau. Nous avons constaté que tous les bureaux où nous nous sommes rendus font du recyclage, mais les ministères ne peuvent démontrer qu'ils respectent tous leurs engagements.

3.5 Les initiatives de gestion des déchets dans les ministères découlent davantage de lois provinciales, de programmes municipaux et de l'engagement des employés que d'une orientation du gouvernement fédéral. Étant donné l'absence de mesures fiables et la disparité de l'information communiquée aux occupants des immeubles au sujet de leurs résultats en ce qui a trait à la gestion des déchets, les ministères et les organismes n'obtiennent probablement pas les meilleurs résultats possible. Il ne s'agit pas du modèle d'excellence que le gouvernement souhaite.

3.6 En 1990, le gouvernement fédéral s'est fixé comme objectif de réduire ses déchets de 50 p. 100 au plus tard en 2000. Il n'a pas appliqué de stratégie de mesure pour l'ensemble de ses activités ni attribué des responsabilités. À l'heure actuelle, le gouvernement ne sait pas s'il a atteint son objectif. Il faut une direction centrale si l'on veut établir les priorités à l'échelle du gouvernement et élaborer des lignes directrices, des outils et des pratiques visant la gestion des déchets solides dans le contexte de l'écologisation des activités gouvernementales.

Contexte et autres observations

3.7 La commissaire à l'environnement et au développement durable surveille les progrès accomplis par les ministères et les organismes dans la mise en œuvre de leur stratégie de développement durable et elle fait rapport au Parlement à ce sujet.

3.8 L'utilisation du régime fiscal. Le régime fiscal, du fait qu'il influe sur le comportement des citoyens, peut avoir une incidence directe et indirecte importante relativement à l'environnement et au développement durable. À titre de ministère chargé d'analyser la structure du régime fiscal et de présenter des avis à ce sujet, Finances Canada peut infléchir le développement durable au Canada par une intégration améliorée de l'économie et de l'environnement. Dans son document intitulé *Stratégie de développement durable 2001-2003*, le Ministère a pris à cette fin trois engagements en matière fiscale.

3.9 Dans le cadre du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable en 2002, le gouvernement du Canada, de concert avec d'autres pays, a consenti à prendre certains engagements relatifs aux questions environnementales, tout en reconnaissant que le régime fiscal peut influencer sur l'environnement.

Réaction de Finances Canada. Les réponses du Ministère à nos recommandations sont insérées dans le chapitre. Le Ministère ne s'engage à prendre aucune autre mesure que celles déjà mises en œuvre ou prévues. Ces mesures ont déjà été prises en compte dans notre conclusion et nos recommandations. Par conséquent, le Ministère ne semble pas accepter nos recommandations.

3.10 La gestion des déchets solides de bureau. À titre de plus grande entreprise au Canada, de premier locateur et de premier propriétaire d'immeubles à bureaux, le gouvernement fédéral produit une quantité considérable de déchets, notamment des matières recyclables comme le papier, le carton, le métal et le verre. Nous avons fait la vérification de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (maintenant l'Agence du revenu du Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada), d'Anciens Combattants Canada, d'Environnement Canada, du ministère de la Justice Canada, de Ressources naturelles Canada et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Réaction du gouvernement du Canada. Les réponses du gouvernement du Canada à nos recommandations sont insérées dans le chapitre. Le gouvernement a indiqué les mesures qu'il a prises ou prévues afin de donner suite à nos recommandations. Cependant, il n'a pas précisé de quelle manière il prévoit prendre des mesures à l'égard de points précis de nos recommandations, ni même s'il prévoit en prendre. Par exemple, le gouvernement reste muet sur le renouvellement de ses objectifs en matière de gestion des déchets.



L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes

Chapitre 4 Points saillants

4.1 Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'engagement des ministères et des organismes à effectuer des évaluations environnementales stratégiques était faible, en dépit de la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* publiée initialement il y a 14 ans. Les résultats de notre vérification, pris dans leur ensemble, permettent de croire que la plupart des ministères n'ont pas pris des mesures sérieuses pour appliquer cette directive. De fait, l'évaluation environnementale stratégique est loin de respecter sa promesse d'orienter l'élaboration des politiques, des plans et des programmes.

4.2 Nous avons recensé des lacunes importantes dans l'application de la Directive. Certains ministères parmi les douze vérifiés n'ont pas instauré la plupart des systèmes de gestion de base dont ils ont besoin pour se conformer à la Directive. Les trois ministères ayant fait l'objet d'une vérification approfondie ont effectué peu d'évaluations environnementales stratégiques au cours des années que nous avons vérifiées (2000, 2001 et 2002), avec divers degrés d'exhaustivité. Le contrôle des évaluations a été insuffisant, de sorte que les ministères ne peuvent démontrer qu'ils ont effectué toutes les évaluations environnementales stratégiques requises.

4.3 Globalement, l'application de la Directive ne permet pas d'obtenir l'assurance que les questions environnementales sont systématiquement évaluées de manière à procurer aux ministres et au Cabinet assez d'information pour être en mesure de prendre des décisions éclairées à l'égard des politiques, des programmes et des plans prévus. Connaître à l'avance les impacts environnementaux possibles leur permettrait d'adapter ou de modifier une initiative dès l'étape initiale afin de protéger l'environnement et la santé, et d'alléger les coûts économiques à venir.

4.4 Un certain nombre de facteurs importants ont nui au rendement des ministères et des organismes pour ce qui est de la mise en œuvre de la Directive. Nous avons constaté un engagement insuffisant de la haute direction dans certains ministères, entravant ainsi l'élaboration des systèmes de gestion qui sont nécessaires à la mise en œuvre de la Directive. En outre, aucun ministère ni aucun organisme central ne s'est vu confier la responsabilité et l'autorité de surveiller le respect de la Directive par les ministères et les organismes et de s'assurer qu'il y ait un contrôle adéquat de la qualité des évaluations. Les évaluations sont peu intégrées dans le processus décisionnel.

4.5 La Directive de 1999 du Cabinet n'exigeait pas de rendre les évaluations publiques. L'exigence de préparer une déclaration publique a été instaurée en janvier 2004. Depuis 1999, peu d'évaluations ont été rendues publiques.

4.6 Certains ministères ont réalisé des progrès dans la mise en œuvre de la Directive depuis 1999. Nous avons relevé des exemples d'engagement et de leadership de la part de la haute direction de certains ministères (Transports Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international). Nous avons aussi relevé certaines bonnes pratiques que d'autres ministères ou organismes pourraient adopter afin de mieux se conformer à la Directive.

Contexte et autres observations

4.7 Le gouvernement fédéral a affirmé son engagement en faveur du développement durable et de l'excellence environnementale dans les activités de l'État. Selon le greffier du Conseil privé, « le gouvernement du Canada s'est engagé à assurer la prise en compte du développement durable dans ses plans, politiques et programmes. » Il fait remarquer ce qui suit : « À cette fin, les décideurs doivent disposer de renseignements et de conseils fiables sur les incidences environnementales, sociales et économiques que les initiatives proposées pourraient avoir. »

4.8 Conformément aux engagements pris, le Cabinet a ordonné aux ministères et organismes fédéraux, au moyen d'une directive, d'effectuer une évaluation environnementale stratégique des politiques, programmes et plans nouveaux, afin de pouvoir prendre des décisions éclairées à cet égard.

4.9 Aux termes de la Directive, les ministres s'attendent à ce que les ministères et organismes fédéraux évaluent l'impact environnemental que pourraient avoir les initiatives qui sont soumises à l'approbation du Cabinet ou d'un ministre. Ils « s'attendent à ce que les projets [...] qui risquent d'entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs, fassent l'objet d'une évaluation environnementale stratégique. »

Réaction du gouvernement. Les ministères et les organismes sont en général d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses, y compris les mesures qu'ils prennent ou comptent prendre pour répondre aux recommandations, sont insérées dans le chapitre.



Pêches et Océans Canada

Le saumon : stocks, habitat et aquaculture

Chapitre 5 Points saillants

5.1 Nous ne sommes pas satisfaits, dans l'ensemble, des progrès réalisés par Pêches et Océans Canada pour donner suite aux recommandations formulées dans les vérifications effectuées en 1997, en 1999 et en 2000. Bien qu'il y ait abondance dans plusieurs stocks, certains stocks de saumon de l'Atlantique et de saumon du Pacifique sont en grande difficulté. Nous avons encore recensé des lacunes importantes dans la gestion des risques.

- Le Ministère n'a pas encore terminé la rédaction de la Politique concernant le saumon sauvage, qui établirait des objectifs et des principes directeurs clairs. La Politique permettrait aussi de concilier les facteurs biologiques, économiques et sociaux, pour ce qui est de la gestion des pêches et de la ressource, de la protection de l'habitat et de la mise en valeur du saumon.
- Les informations sur les stocks de saumon et leur habitat comportent des lacunes, tout comme les connaissances scientifiques sur les effets possibles de la salmoniculture sur les écosystèmes aquatiques.
- Il y a des faiblesses dans les processus réglementaires d'approbation, de mise en application des lois et de surveillance visant les exploitations salmonicoles. Cela concerne notamment l'approbation des demandes de sites aquacoles, l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs et la surveillance des exploitations salmonicoles en vue de prévenir la destruction d'habitats.
- Il y a un manque de coordination entre les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux dans les domaines de la gestion de l'habitat du poisson, des activités de recherche, de l'approbation des demandes de sites aquacoles et de la mise en commun de l'information.

Contexte et autres observations

5.2 Le saumon de l'Atlantique et le saumon du Pacifique font partie intégrante de la vie des habitants des côtes est et ouest du pays. Ils apportent une large gamme d'avantages économiques, sociaux et culturels à tous les Canadiens. Il est primordial de préserver la diversité biologique et l'abondance des stocks de saumon, qui font partie de la spécificité du patrimoine canadien.

5.3 La gestion du saumon et de ses pêches est très complexe. Cela est attribuable à divers facteurs : la biologie et le comportement du saumon; le grand nombre de stocks; la rivalité entre les demandes des organisations écologiques, des Premières nations, des pêcheurs commerciaux, des

collectivités des sports et loisirs et des autres intervenants ainsi que la diversité d'intérêts de ces groupes; les négociations des traités avec les Premières nations, qui sont en cours; l'évolution des conditions climatiques et océaniques; les modifications de l'habitat du saumon sauvage. En outre, la *Loi sur les espèces en péril*, qui vient d'entrer en vigueur, prévoit de nouvelles obligations en matière de protection.

5.4 En vertu de la *Loi sur les pêches*, Pêches et Océans Canada a la responsabilité et le pouvoir légal d'assurer la protection du saumon et de son habitat. Par ailleurs, le Ministère est le principal organisme fédéral chargé du développement de l'aquaculture. En Colombie-Britannique, la protection et la conservation du saumon sauvage et de son habitat relèvent d'une compétence partagée entre les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux. Au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, l'administration fédérale et la province concernée sont chargées ensemble de régler la salmoniculture.

5.5 Par le passé, nous avons effectué trois vérifications sur la gestion du saumon du Pacifique. En 1997, nous avons constaté que les stocks de saumon du Pacifique et leur habitat étaient menacés. En 1999, nous avons constaté que les pêches du saumon du Pacifique éprouaient de graves problèmes. La surpêche, la perte d'habitats et d'autres facteurs menaçaient la durabilité des pêches. En 2000, nous avons constaté dans notre rapport que Pêches et Océans Canada ne s'acquittait pas pleinement des obligations que lui impose la *Loi* de protéger les stocks de saumon sauvage du Pacifique et leur habitat contre les effets de la salmoniculture.

5.6 En 2003, nous sommes retournés au Ministère afin de mesurer les progrès qu'il avait réalisés pour ce qui est de conserver et de protéger les stocks de saumon et leur habitat, d'assurer l'exploitation durable des pêches de saumon et de régler la salmoniculture en Colombie-Britannique. Nous avons aussi examiné les activités salmonicoles au Nouveau-Brunswick ainsi que l'état actuel des stocks de saumon de l'Atlantique dans les provinces Maritimes.

5.7 Sur fond de contraintes budgétaires, le Ministère a mené à bien son Projet d'évaluation ministérielle et d'ajustement, qui visait à évaluer l'ensemble de ses politiques, de ses programmes et de ses activités, au cours de notre mission de vérification. En outre, il s'est employé à évaluer toutes ses dépenses afin d'accroître son efficacité et de moderniser ses processus de gestion et de planification financière. Ces initiatives devraient se traduire par l'adoption d'une méthode de gestion davantage axée sur les risques dans des secteurs comme l'évaluation des stocks, l'habitat et l'aquaculture. Nous n'avons pas vérifié ces activités.

Réaction du Ministère. Pêches et Océans Canada accepte toutes nos recommandations et a répondu individuellement à chacune d'elles. Les réponses, y compris les mesures que prend le Ministère ou qu'il compte prendre, sont insérées dans le chapitre.



Les pétitions en matière d'environnement

Chapitre 6 Points saillants

6.1 Dans la plupart des cas, les ministères qui ont répondu aux pétitions formulant des plaintes relatives à de présumées violations des lois fédérales de protection de l'environnement ont promis de faire enquête. Toutefois, les pétitionnaires sont rarement informés des résultats de ces interventions et de l'aboutissement de leur pétition.

6.2 Les vérifications qui portent sur l'évaluation environnementale stratégique et sur la gestion du saumon, abordées dans les chapitres 4 et 5 du présent rapport, nous ont permis de vérifier la fiabilité des déclarations des ministères fournies en réponse à des pétitions sélectionnées. Nous avons constaté que certains ministères, dans leur réponse aux pétitions, avaient brossé un tableau de la situation plus favorable qu'il ne l'est en réalité.

6.3 Nous avons vérifié les engagements formulés dans les réponses qui avaient été données à des pétitions soumises antérieurement, lesquelles portaient sur d'anciens dépotoirs militaires au large de la côte Atlantique du Canada et sur un projet pilote visant à encourager l'utilisation des transports en commun par les fonctionnaires fédéraux. Nous avons alors constaté une certaine progression dans la concrétisation des engagements. Toutefois, notre vérification d'un engagement pris par Pêches et Océans Canada dans une réponse à une pétition a révélé que le Ministère avait fait peu de progrès pour ce qui est d'élaborer des règlements sur les poissons génétiquement modifiés.

Contexte et autres observations

6.4 Le présent document constitue notre rapport annuel au Parlement sur le processus de pétition en matière d'environnement, tel que l'exige la *Loi sur le vérificateur général* de 1995. La commissaire à l'environnement et au développement durable coordonne le processus de pétition au nom de la vérificatrice générale.

6.5 Cette année, nous avons reçu en tout 40 pétitions, comparativement à 38 au cours de l'année dernière. Ces pétitions provenaient de presque toutes les régions du pays et la plupart avaient été produites par des personnes et des groupes locaux tandis que d'autres émanaient d'organismes nationaux. Ces pétitions portaient sur une variété de sujets tels que le dragage de fonds marins par des chalutiers, divers aspects de la biotechnologie et la publicité portant sur les pesticides. Les nouveaux sujets présentés portaient notamment sur la qualité de l'eau potable dans une réserve autochtone ainsi que sur d'autres problèmes environnementaux qui y étaient vécus, sur les amendes pour infractions environnementales prévues par le régime fiscal

canadien, et sur un projet d'incinérateur de déchets dangereux. Le texte intégral des pétitions et des réponses est publié sur notre site Web dans le Répertoire des pétitions : (www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/francais).

Réaction des ministères. Pêches et Océans Canada et Transports Canada ont accepté nos recommandations. Les réponses des ministères, figurant à la suite des recommandations dans le corps du chapitre, expliquent les mesures qu'ils entendent prendre et fournissent les dates d'achèvement prévues.