

2009



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

PRINTEMPS

Message du commissaire

Chapitre 1

La protection de l'habitat du poisson

Chapitre 2

La Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto



Bureau du vérificateur général du Canada

Le rapport du printemps 2009 du commissaire à l'environnement et au développement durable comporte un message du commissaire et deux chapitres. La table des matières principale de ce rapport se trouve 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 l'adresse 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
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2009

N° de catalogue FA1-2/2009-1F
ISBN 978-1-100-91405-3
ISSN 1495-0790



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 2009, qui doit être déposé devant la Chambre conformément aux dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général* et du paragraphe 10.1(1) de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*.

Le commissaire à l'environnement
et au développement durable,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Scott Vaughan'.

Scott Vaughan

OTTAWA, le 12 mai 2009

Message au lecteur

Je vous invite à me faire part de vos commentaires et suggestions sur ce rapport et sur toute autre question liée à l'environnement et au développement durable. Veuillez transmettre vos commentaires à l'adresse suivante :

Scott Vaughan
Commissaire à l'environnement et au développement durable
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Pour des questions ou des commentaires généraux, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Table des matières

Message du commissaire à l'environnement et au développement durable	3
Chapitre 1 La protection de l'habitat du poisson	11
Chapitre 2 La Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto	67



**Message du commissaire
à l'environnement et au
développement durable —
Printemps 2009**

Message du commissaire à l'environnement et au développement durable — Printemps 2009



© Photo : Courrette/Ottawa

Scott Vaughan
Commissaire à l'environnement
et au développement durable

Le présent rapport examine la gestion de certains éléments clés de deux lois fédérales importantes : la *Loi sur les pêches* et la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. La *Loi sur les pêches* constitue l'un des plus anciens secteurs de responsabilité fédérale, comme en fait foi la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La protection de l'habitat (les endroits où les poissons peuvent frayer, se nourrir, croître et vivre) est essentielle pour assurer la survie des poissons et procurer de la nourriture et un milieu de vie à la faune aquatique et terrestre. L'habitat contribue à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine et à d'autres fins. La *Loi sur les pêches* a comme objectifs principaux d'interdire la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson et de prévenir la pollution en interdisant le déversement d'une substance nocive dans nos eaux.

Le Parlement a adopté la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* en 2007 pour « assurer la prise de mesures efficaces et rapides par le Canada afin qu'il honore ses engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto et aide à combattre le problème des changements climatiques mondiaux ». En vertu de la *Loi*, le gouvernement fédéral doit soumettre des plans annuels au Parlement, y compris les mesures qu'il entend prendre pour réduire les émissions annuelles de gaz à effet de serre du Canada. Les changements climatiques sont un problème mondial. Les sources des gaz à effet de serre varient selon les pays et les secteurs, mais on prévoit que les changements climatiques causeront de graves dommages, peut-être irréversibles, tant au Canada que dans le monde.

Les dimensions économiques de la protection de l'environnement

En 2005, le secteur de la pêche commerciale du Canada a généré 2,2 milliards de dollars et procuré de l'emploi à plus de 80 000 personnes dans le secteur des pêches et dans celui de la transformation du poisson. La pêche récréative joue un rôle encore plus déterminant, en contribuant notamment au secteur touristique canadien. Plus de 3,2 millions de Canadiens pratiquent la pêche récréative, une activité qui a injecté 7,5 milliards de dollars dans l'économie du pays en 2005. Peu de gens peuvent maintenant soutenir que la protection de la qualité de nos lacs, de nos rivières et de notre littoral n'est pas essentielle au maintien de ces avantages économiques appréciables.

L'aspect économique des changements climatiques fait constamment l'objet d'analyses et de débats. Bon nombre des mesures liées à la réduction des émissions des gaz à effet de serre seront coûteuses, tout comme les répercussions des changements climatiques. À ce sujet, mentionnons par exemple la perte de vies humaines et la destruction de biens dans les zones de basses terres côtières, par suite de l'élévation du niveau de la mer ou encore de tempêtes violentes plus fréquentes. Des secteurs économiques comme la foresterie pourront être touchés par des changements dans l'accès à l'eau, la fréquence accrue des incendies de forêt et l'augmentation des infestations de ravageurs. Les changements climatiques sont aussi associés aux nouvelles technologies, comme la capture et le stockage de carbone et la technologie des énergies renouvelables, ainsi qu'aux marchés émergents du carbone que l'on aurait difficilement pu imaginer il y a quelques années même. Selon une étude produite par la Banque du Canada en 2008, la valeur des marchés mondiaux du carbone résultant des programmes d'échange d'émissions et des projets connexes de compensation des émissions se chiffrait à environ 30 milliards de dollars en 2006.

Dans le présent rapport, nous examinons la méthode employée par le gouvernement pour gérer certaines de ses activités aux termes des deux lois. Chacune d'elles présente des défis uniques. Toutefois, nous présentons ci-après des domaines de portée générale ou d'intérêt commun afin que le Parlement puisse comparer les résultats obtenus par le gouvernement à l'égard des objectifs des deux lois fédérales.

Rôles et responsabilités du gouvernement

La *Loi sur les pêches* et la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* font intervenir plus d'un ministère fédéral.

Pêches et Océans Canada est le principal responsable de la *Loi sur les pêches*, mais c'est Environnement Canada qui est chargé de l'application d'une disposition de la *Loi*, celle interdisant le rejet de substances nocives dans les eaux procurant un habitat pour le poisson. Parmi les constatations du chapitre 1 du présent rapport, mentionnons l'absence d'ententes officielles entre les deux ministères en vue de coordonner leurs politiques de protection de l'habitat du poisson. La *Politique de gestion de l'habitat du poisson* de 1986 indique que Pêches et Océans Canada doit travailler de concert avec Environnement Canada afin d'établir les priorités fédérales. Nous avons toutefois constaté qu'il y avait très peu d'interactions officielles pour ce qui est

de l'établissement des priorités, de l'élaboration de critères communs de protection du poisson et de la définition des attentes à l'égard des dispositions de la *Loi sur les pêches* relativement à la prévention de la pollution, ou encore du maintien d'un contact officiel au sujet de ces questions.

En vertu de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, Environnement Canada doit préparer des plans annuels sur les changements climatiques avec la participation d'autres ministères, tels que Ressources naturelles Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada, qui sont responsables de l'application de mesures précises énoncées dans les plans. Environnement Canada a mis en œuvre un processus de collecte d'information auprès des ministères responsables et d'approbation de l'information contenue dans les plans.

État de l'environnement, ou principaux indicateurs environnementaux

Des données exactes, exhaustives et à jour aident le Parlement à connaître l'état actuel des conditions environnementales et, au fil du temps, le rythme du changement par rapport à un point de référence donné. En l'absence de ce genre de renseignements de base, il est difficile de comprendre les changements annuels dans un cadre élargi d'évaluation des risques.

Il importe de connaître l'état de l'habitat du poisson pour savoir si la Politique sur l'habitat du Canada permet d'atteindre l'objectif de gain global, ou de gain net, de l'habitat du poisson. Or, comme on ne connaît pas l'état actuel de l'habitat du poisson au Canada, le gouvernement ne dispose pas de moyens pour déterminer si ses activités lui permettent de s'acquitter efficacement de son obligation en vertu de la Politique, c'est-à-dire obtenir un gain net de l'habitat du poisson. Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada a fait peu de progrès à ce sujet depuis la parution de notre rapport en 2001.

En revanche, le gouvernement tient à jour un inventaire national crédible des émissions annuelles de gaz à effet de serre du Canada. Cet inventaire a été conçu conformément aux recommandations établies par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Selon l'inventaire national, le Canada a émis environ 731 millions de tonnes de gaz à effet de serre en 2005. Les émissions de gaz à effet de serre mondiales pour 2005 seraient de plus de 37 milliards de tonnes.

Surveillance et mesure des répercussions des interventions gouvernementales

Afin de savoir si les politiques et les programmes fédéraux permettent de protéger notre environnement, il faut des systèmes de surveillance fiables pour assurer le suivi des répercussions et signaler le besoin de mesures correctives lorsque les mesures qui ont été prises ne donnent pas les résultats voulus.

Nous constatons, dans le chapitre 1 du rapport, que Pêches et Océans Canada vérifie rarement si le promoteur d'un projet susceptible de nuire à l'habitat du poisson se conforme aux conditions établies par le Ministère pour aller de l'avant. Avant d'établir les conditions, le Ministère doit évaluer les risques pour l'habitat et l'analyse des répercussions sur l'habitat effectuée par le promoteur. Il est également tenu d'exercer une surveillance afin de garantir que les conditions requises, notamment pour compenser les effets négatifs éventuels, sont bien remplies. Toutefois, dans le cas de 30 projets, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas suivi les étapes prescrites de façon uniforme. Dans aucun des cas l'analyse du projet ne contenait toute l'information requise. Dans l'ensemble, les systèmes de surveillance étaient déficients et ne permettaient pas de déterminer si les conditions fixées pour l'approbation du projet menaient en réalité à une augmentation nette ou à une perte nette de l'habitat du poisson.

La *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* prévoit que le gouvernement évalue les réductions réelles des émissions de gaz à effet de serre découlant de chacune des mesures énoncées dans ses plans sur une base annuelle, depuis 2008 jusqu'en 2012, soit la fin de la période visée par le Protocole de Kyoto. En ce qui concerne le chapitre 2 du rapport, nos travaux de vérification nous ont permis de constater que le gouvernement est incapable de surveiller les réductions réelles attribuables à un certain nombre de mesures contenues dans ses plans. Le gouvernement reconnaît qu'il n'a pas de système de surveillance. Nous avons aussi constaté des lacunes dans la manière dont le gouvernement a expliqué les cibles de réductions attendues.

Nous désirons attirer l'attention sur une observation importante du chapitre. Environnement Canada a surestimé les réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues pour la période visée par le Protocole de Kyoto, soit de 2008 à 2012. Le gouvernement ne peut, pas plus que nous, établir avec certitude quelles seront les réductions réelles pour la période de 2008 à 2012. De nombreux facteurs, en particulier le prix de l'énergie et l'état général de l'économie canadienne, peuvent influencer sur les émissions annuelles de gaz à effet de serre. Étant donné que les réductions attendues des émissions sont, tout comme les prévisions

économiques, fondées sur des estimations, nous faisons état au chapitre 2 d'une faiblesse récurrente, soit le manque de transparence du gouvernement en ce qui a trait au calcul des réductions attendues.

Une plus grande transparence permettrait au Parlement et aux Canadiens de savoir quand les réductions projetées d'émissions sont surestimées ou trop optimistes.

Beaucoup de changements ont marqué les 140 années qui séparent la *Loi sur les pêches* et la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Il est maintenant de plus en plus admis qu'une gestion environnementale efficace repose sur des méthodes de gestion qui sont transparentes et accompagnées de mécanismes de reddition de comptes. Il est aussi admis que la protection de l'environnement n'est pas un type d'intervention indépendant, isolé ou d'intérêt particulier, mais plutôt un ensemble de mesures qui prennent en compte des considérations d'ordre économique et social et qui se répercutent sur celles-ci. En fait, les trois piliers du développement durable, à savoir l'économie, l'aspect social et l'aspect environnemental, sont manifestes dans les questions traitées dans ces deux lois.

