



National  
Defence

Défense  
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

# Vérification de la Stratégie de développement durable de la Défense

Mars 2011

7053-70 (CS Ex)



Canada 

## Table des matières

<b>Acronymes et abréviations .....</b>	<b>i</b>
<b>Sommaire des résultats .....</b>	<b>ii</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
Contexte .....	1
Objectif .....	1
Portée .....	2
Méthodologie .....	2
Description du programme .....	3
<b>Constatations .....</b>	<b>4</b>
Gouvernance de la SDD .....	4
Mesure des initiatives .....	7
<b>Recommandation .....</b>	<b>12</b>
<b>Annexe A – Plan d’action de la direction .....</b>	<b>A-1</b>
<b>Annexe B – Critères de vérification .....</b>	<b>B-1</b>
<b>Annexe C – Engagements et initiatives de la SDD 2006 .....</b>	<b>C-1</b>



## Acronymes et abréviations

AF	Année financière
ALFC	Agence de logement des Forces canadiennes
BPR	Bureau de première responsabilité
CS Ex	Chef – Service d’examen
D Trsp	Directeur – Transport
DGE	Directeur général – Environnement
FS(APP)	Feuille de synthèse (Approbation préliminaire de projet)
GES	Gaz à effet de serre
MDHR	Matières dangereuses à haut risque
MDN	Ministère de la Défense nationale
SDD	Stratégie de développement durable
SED	Stratégie environnementale de la Défense
SFDD	Stratégie fédérale de développement durable
SMA(IE)	Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)



## Sommaire des résultats

Le Chef – Service d'examen (CS Ex) a effectué une vérification de la Stratégie de développement durable (SDD) du Ministère. La nécessité de ce genre de stratégie a initialement découlé des dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*, selon laquelle les ministères désignés, y compris le ministère de la Défense nationale (MDN), devaient élaborer des objectifs et des plans d'action en vue de promouvoir le développement durable. L'adoption subséquente de la *Loi fédérale sur le développement durable* a abouti à la publication récente, par Environnement Canada, d'une première Stratégie fédérale de développement durable (SFDD). Le MDN s'affaire à élaborer une nouvelle SDD qui répond aux exigences de la Loi et de la stratégie fédérale. La présente vérification vise à contribuer à ce travail en évaluant les processus connexes de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle qui existent au sein du Ministère.

### Évaluation globale

Il faut clarifier les responsabilités et améliorer la mesure des initiatives et les rapports connexes afin de faciliter l'évaluation des progrès accomplis par le Ministère en vue d'atteindre les cibles de développement durable.

La vérification a été axée sur la version actuelle de la SDD du Ministère, déposée au Parlement en 2006. Elle a consisté à évaluer le processus d'établissement des initiatives environnementales dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle, l'ampleur et la coordination des efforts déployés à l'échelle du Ministère pour réaliser ces engagements, ainsi que la mesure annuelle des progrès et des résultats et les rapports à cet égard.

## Constatations et recommandation

### Constatations

**Gouvernance de la SDD.** Le manque de coordination entre les secteurs des politiques, du commandement et des opérations du Ministère a limité les progrès à l'appui des initiatives de la SDD. Celles-ci n'ont pas été intégrées dans le processus de planification des activités afin de favoriser des efforts cohérents et interfonctionnels orientés vers la réalisation des buts du Ministère en matière de développement durable.

**Mesure des initiatives.** Les domaines de préoccupation environnementale ciblés dans la SDD correspondaient bien aux priorités de développement durable définies par le gouvernement fédéral. Toutefois, les initiatives précisées dans la SDD n'offraient pas toujours un moyen clair de réduire l'incidence du Ministère sur l'environnement. Des ambiguïtés dans les définitions des indicateurs de rendement et les critères de déclaration ont donné lieu à différentes interprétations et à des rapports incohérents sur les résultats. En outre, les points de référence n'étaient pas vérifiables et il n'était pas toujours possible de les comparer aux niveaux d'activité actuels. Il était donc très difficile d'évaluer les résultats.

## Recommandation

Pour que la SDD du Ministère permette de réaliser des progrès significatifs en vue du développement durable, il faut s'efforcer d'en intégrer les initiatives dans les processus de planification des activités et de déclaration. Le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) (SMA(IE)), de concert avec les autorités ministérielles chargées des politiques et les commandements opérationnels, devrait assurer l'élaboration d'initiatives environnementales qui ciblent les secteurs de développement durable à plus haut risque dans les activités ministérielles, ainsi que d'indicateurs de rendement significatifs et mesurables qui reflètent clairement et exactement les progrès du Ministère. Les responsabilités devraient être communiquées et des directives claires devraient être fournies pour appuyer les cibles des initiatives grâce à des stratégies de mise en œuvre et d'établissement de rapports.

---

**Nota :** Une liste plus détaillée des recommandations du CS Ex et des réponses de la direction figure à l'[annexe A](#) – Plan d'action de la direction.

---



## Introduction

### Contexte

L'expression « développement durable » désigne le « développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs »<sup>1</sup>. Dans le cadre des efforts qu'il déploie afin d'améliorer le développement durable au pays, le gouvernement du Canada a reconnu la nécessité d'adopter une approche coordonnée pour assurer la durabilité de ses activités. En 1995, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée afin d'obliger les ministères fédéraux clés à préparer des stratégies de développement durable et de créer le Commissariat à l'environnement et au développement durable. De concert avec le Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Environnement Canada a défini les priorités de développement durable du gouvernement fédéral, priorités auxquelles les stratégies ministérielles étaient censées répondre.

En 2008, les dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* ayant trait à la SDD ont été remplacées au moyen de l'adoption de la *Loi fédérale sur le développement durable*. Aux termes de cette nouvelle loi, Environnement Canada est tenu d'élaborer une SDD fédérale prévoyant des cibles et objectifs fédéraux de développement durable et une stratégie de mise en oeuvre. La stratégie fédérale actuelle a été publiée en octobre 2010. Les ministères fédéraux clés, y compris le MDN, s'affairent à préparer leur propre SDD, qui doit être conforme et contribuer à la stratégie fédérale, selon le mandat de chaque ministère.

Les stratégies de développement durable doivent décrire en détail les objectifs et plans d'action du Ministère, de manière à établir un équilibre entre ses activités de programme et son rendement dans les domaines économique, social et environnemental. Ces stratégies doivent être mises à jour au moins tous les trois ans; de plus, les plans et les résultats doivent être communiqués au Parlement à titre d'information supplémentaire dans les prévisions du gouvernement.

Le MDN a préparé quatre versions de sa SDD : 1997, 2000, 2003 et 2006. Par suite des modifications législatives et de la publication de la stratégie fédérale de 2010 par Environnement Canada, le Ministère a entrepris d'élaborer la prochaine version de sa SDD. La présente vérification vise à contribuer à ce travail en évaluant les processus actuellement utilisés pour élaborer et mettre en oeuvre la SDD dans sa version la plus récente, soit celle de 2006, et en faire rapport.

### Objectif

La vérification visait à évaluer les processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle mis en place pour faciliter l'élaboration et la mise en oeuvre des initiatives environnementales énoncées dans la SDD de la Défense, ainsi que l'établissement des rapports connexes. Les critères de vérification évalués figurent à l'[annexe B](#).

<sup>1</sup> *Loi sur le vérificateur général*, article 2.



## Portée

La vérification a été axée sur la dernière version de la SDD du Ministère, « La Stratégie de développement durable de la Défense nationale : 4<sup>e</sup> version – Des activités de défense respectueuses de l’environnement ». Produite en 2006, cette stratégie devait être en vigueur entre les années financières (AF) 2007-2008 et 2009-2010. En prévision de la publication de la première Stratégie fédérale de développement durable par Environnement Canada, la SDD actuelle a été prolongée jusqu’en 2010-2011.

Cette quatrième version de la SDD comporte quatre engagements stratégiques visant à améliorer la gestion de l’utilisation durable du bien-fonds, l’infrastructure durable et l’approvisionnement écologique, ainsi qu’à prévenir les répercussions néfastes sur l’environnement. Ces quatre engagements prévoient une série de 16 initiatives qui visent à modifier les activités du Ministère afin d’en réduire les impacts environnementaux. La SDD inclut aussi un engagement de contrôle pour suivre les résultats obtenus dans les quatre secteurs ciblés dans les versions précédentes de la SDD. L’[annexe C](#) renferme une liste des engagements et des initiatives figurant dans la présente version de la SDD.

La vérification avait pour but d’évaluer l’efficacité de la SDD en examinant les processus opérationnels connexes. Même si cela supposait un examen des processus de collecte de données et d’établissement de rapports, les vérificateurs n’étaient pas censés formuler une opinion quant à l’exactitude des rapports annuels sur les résultats des diverses initiatives environnementales ou de la SDD dans son ensemble.

Aux fins de la vérification, l’analyse a porté principalement sur les données de l’AF 2008-2009, mais les données de toutes les périodes couvertes par la SDD actuelle ont été prises en considération.

## Méthodologie

La vérification a été axée sur six des 16 initiatives, qui ont été sélectionnées en fonction d’une évaluation préliminaire des risques et de la probabilité d’inclusion dans les futures SDD. Nous les avons également choisies de manière à présenter un éventail des organisations participantes à l’échelle du Ministère. Les six initiatives sont les suivantes :

- ES.2.1. Bâtiment écologique;
- ES.3.3. Matières dangereuses à haut risque;
- ES.3.4. Achat et entretien de véhicules plus écologiques;
- ES.3.5. Émissions de gaz à effet de serre des véhicules;
- ES.4.4. Réduction du potentiel d’appauvrissement de la couche d’ozone;
- ES.4.5. Émissions de gaz à effet de serre.

Indépendamment de cet échantillonnage, les résultats de la vérification visent à cerner des possibilités d’améliorations dans le contexte de l’élaboration de la prochaine version de la SDD du Ministère.



Les résultats de la vérification sont fondés sur :

- des entrevues avec le personnel clé au sein des organisations du SMA(IE) et du Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat));
- des entrevues avec le personnel fonctionnel de l'environnement aux niveaux de la direction, du secteur, de la formation, de la base et de l'escadre;
- des entrevues avec le personnel opérationnel dans les secteurs fonctionnels touchés par les initiatives de la SDD, y compris le génie construction, l'approvisionnement, le transport et l'entretien;
- des examens des politiques et documents d'orientation;
- des examens des documents de base justificatifs et une analyse de diverses bases de données, notamment l'Application de référence des matières dangereuses, le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes, le Système de gestion du parc de véhicules et le Système de gestion des halocarbures;
- des visites dans quatre grands établissements du MDN : la Base des Forces canadiennes Petawawa, la Base des Forces canadiennes Edmonton, la 4<sup>e</sup> Escadre Cold Lake et les Forces maritimes de l'Atlantique.

## Description du programme

La SDD du MDN est coordonnée et produite par le Directeur général – Environnement (DGE) au sein du groupe du SMA(IE), avec la participation de nombreuses organisations dans l'ensemble du Ministère. Elle est approuvée par le Sous-ministre, le Chef d'état-major de la Défense et le ministre de la Défense nationale avant d'être déposée au Parlement.

Lors de chaque mise à jour de la SDD, le DGE établit un groupe de travail formé de personnel de l'environnement représentant les organisations dont les activités ont d'importantes incidences environnementales. Ce groupe de travail détermine les secteurs de l'environnement pour lesquels des engagements doivent être formulés dans la SDD. En consultation avec des experts en la matière du SMA(IE) et du SMA(Mat) agissant à titre de bureaux de première responsabilité (BPR), le groupe de travail élabore des initiatives spécifiques afin d'atténuer l'impact des activités ministérielles sur les secteurs environnementaux ciblés. L'élaboration de ces initiatives consiste également à définir les mesures de rendement et à choisir les années de référence qui serviront à évaluer les progrès réalisés en vue d'atteindre les cibles ministérielles.

En fonction de la SDD approuvée, le DGE collabore avec le BPR de chaque initiative afin d'élaborer des feuilles d'orientation définissant l'initiative et sa portée, les plans d'action nécessaires pour atteindre les cibles, les mesures de rendement connexes et les critères applicables à l'établissement des rapports annuels sur les progrès accomplis.

La SDD est ensuite diffusée au personnel fonctionnel de l'environnement dans l'ensemble du Ministère afin que les initiatives environnementales soient mises en œuvre. Chaque année, les résultats des organisations sont communiqués au DGE, puis rassemblés pour servir à l'élaboration du Rapport sur les plans et les priorités et du Rapport sur le rendement du Ministère, le cas échéant.





## Constatations

### Gouvernance de la SDD

L'imprécision des responsabilités, conjuguée à des politiques et à des plans qui ne sont pas suffisamment élaborés ou communiqués, contribue à un manque de sensibilisation parmi les organisations dont les activités ont une grande incidence sur l'environnement et la réussite des initiatives de développement durable.

Bien que les organisations axées sur la politique au sein des groupes du SMA(IE) et du SMA(Mat) agissent à titre de BPR pour toutes les initiatives de la SDD, la mise en œuvre de nombreuses initiatives repose sur des organisations opérationnelles dont les activités influent directement sur leur réussite. Afin que le Ministère puisse réaliser des progrès en vue d'atteindre ses objectifs de développement durable, il est nécessaire que ces organisations produisent des politiques et des plans détaillés et qu'elles définissent et communiquent des responsabilités claires pour assurer l'obtention des résultats visés. Ces politiques, plans et responsabilités n'étaient pas bien élaborés ou communiqués dans le cas des initiatives et des organisations examinées.

### Cadre de responsabilisation

En général, le DGE communique avec les organisations opérationnelles par l'entremise des responsables de l'environnement au niveau du commandement, qui, à leur tour, communiquent avec les officiers locaux de l'environnement par le biais de la chaîne de commandement de la direction. À titre de conseillers en politiques, les membres du personnel du DGE ne sont habituellement pas autorisés à communiquer directement avec les officiers locaux de l'environnement et des matières dangereuses. De même, les responsables de l'environnement au niveau du commandement et au niveau local ont indiqué qu'ils agissent eux aussi à titre de conseillers en politiques au sein de leurs organisations opérationnelles respectives. Par conséquent, ils ont un pouvoir limité pour ce qui est de fournir des directives à des organisations comme celles du génie, de l'approvisionnement, du transport et de l'entretien, dont les activités influent directement sur les résultats de la SDD et qui seraient les mieux placées pour apporter des changements opérationnels à l'appui des initiatives de la SDD. L'absence d'une approche dictée par le commandement à l'égard de la mise en œuvre des initiatives de la SDD a été mentionnée comme étant l'une des causes fondamentales de l'incapacité des organisations à élaborer des plans de mise en œuvre.

Nous avons constaté que, dans l'ensemble du Ministère, les responsabilités concernant l'atteinte des objectifs de la SDD manquaient de précision. Bien que le DGE agisse à titre d'organisation responsable de la SDD, et que diverses organisations relevant du SMA(IE) et du SMA(Mat) agissent à titre de BPR des initiatives, ces organisations ne sont souvent pas tenues de rendre compte de la réalisation des initiatives dans leurs rôles de conseillers en politiques. Par ailleurs, étant donné que les objectifs de la SDD sont exprimés sous forme de cibles globales du Ministère, les organisations opérationnelles ne sont pas tenues de rendre compte de l'obtention de résultats spécifiques. En conséquence, les organisations individuelles au sein du Ministère ne sont guère motivées à faire la preuve de progrès vers la réalisation des initiatives de la SDD, et celles-ci ne sont pas intégrées dans la planification des activités ou des ressources.



De nombreuses organisations qui présentent des rapports ont également signalé l'absence de rétroaction concernant leurs rapports ou les données à l'échelle des initiatives de la SDD. La rétroaction destinée aux organisations clés, y compris le personnel de l'environnement et les groupes chargés de la mise en œuvre des initiatives, offre un indicateur de leurs progrès en vue d'atteindre les objectifs de la SDD. En l'absence de cette rétroaction, bon nombre d'organisations locales considèrent la SDD davantage comme un exercice bureaucratique d'établissement de rapports que comme une stratégie visant à entraîner des améliorations.

### Politiques et plans

Afin de coordonner les efforts déployés par le Ministère en vue d'atteindre les objectifs énoncés dans la SDD, il faudrait que les engagements et les initiatives connexes soient étayés par des politiques, des lignes directrices et des plans de mise en œuvre qui favorisent l'obtention de résultats précis et cohérents.

Certaines initiatives, comme celles qui ont trait aux bâtiments écologiques et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) du parc de véhicules de modèles commerciaux, sont étayées par des lignes directrices telles que la Directive sur les bâtiments écologiques et la politique « Pas de ralenti inutile ». Pourtant, dans certains cas, aucune directive nationale autre que la SDD elle-même n'a été élaborée pour communiquer la plupart des initiatives de la SDD aux organisations chargées de les mettre en œuvre. Par exemple, l'initiative touchant le parc de véhicules commerciaux vise, entre autres, à accroître la productivité des véhicules et à réduire leur temps d'indisponibilité, ainsi qu'à donner aux conducteurs titulaires d'un permis du MDN une formation sur la conduite écologique. Toutefois, rien n'indiquait que le Ministère déployait des efforts coordonnés pour atteindre ces cibles, ou que l'initiative avait été communiquée à l'une quelconque des organisations chargées de sa mise en œuvre.

Malgré ces constatations, le personnel a souvent mentionné que les considérations environnementales étaient inhérentes à son travail, et ce, même en l'absence de politiques ou procédures officielles. Certaines initiatives locales dirigées par des champions de projet, ou motivées par d'autres facteurs tels que la limitation des coûts, ont produit des effets secondaires sur le développement durable. Certaines organisations ont instauré dans leurs programmes environnementaux des structures de gouvernance qui peuvent se prêter à la coordination de plans de mise en œuvre, mais il reste encore du travail à faire.

**Matières dangereuses à haut risque.** L'initiative visant à réduire les achats de matières dangereuses à haut risque (MDHR) gérées à l'échelle nationale est un exemple de secteur où des procédures et des plans ministériels étaient nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace au niveau local. Le Directeur – État-major du programme d'équipement terrestre, qui relève du SMA(Mat), agit à titre de BPR pour cette initiative et est chargé d'examiner les produits contenant des matières dangereuses afin d'en recommander l'élimination, la substitution ou la restriction dans le système d'approvisionnement national. Ces recommandations sont communiquées aux gestionnaires d'approvisionnement nationaux qui travaillent dans d'autres secteurs au sein de l'organisation du SMA(Mat) et qui sont censés les mettre en œuvre en apportant les

changements nécessaires au Système d’approvisionnement des Forces canadiennes. Nous avons cependant constaté que ces changements n’étaient pas toujours effectués par les gestionnaires en question, permettant ainsi la poursuite des achats de MDHR.

Par ailleurs, les bureaux d’achat locaux dans les bases, les formations et les escadres n’utilisaient pas de façon uniforme le système d’approvisionnement national. Certains techniciens en approvisionnement interprétaient les restrictions en matière d’achat dans le système national comme si elles voulaient dire que les produits ne peuvent être achetés que localement. Les directives ministérielles ne semblaient pas être suivies pour faire en sorte que les produits qui doivent être achetés à l’échelle nationale soient en fait commandés par le biais du système d’approvisionnement national, et non achetés localement par d’autres moyens.

En conséquence, on ne dispose pas d’une information complète pour évaluer la conformité locale aux restrictions touchant l’approvisionnement national en MDHR, ni dans quelle mesure ces produits continuaient d’être achetés.

**Achat et entretien de véhicules plus écologiques.** Le Directeur – Transport (D Trsp) agit à titre de BPR pour une série d’initiatives liées au parc de véhicules commerciaux. Nous avons constaté que ces initiatives ne renfermaient pas les plans et procédures nécessaires pour favoriser leur mise en œuvre au sein du Ministère. Elles visent notamment à accroître la productivité des véhicules mesurée selon le kilométrage moyen par véhicule, à réduire le temps d’indisponibilité des véhicules et à donner aux conducteurs titulaires d’un permis du MDN une formation sur la conduite écologique.

Les données nécessaires à ces initiatives sont recueillies grâce aux processus existants de gestion du parc de véhicules. À l’échelle locale, les organisations de transport et d’entretien des bases sont chargées respectivement de la gestion du parc et des réparations, et les données recueillies dans les bases sont compilées à l’échelle nationale par le D Trsp aux fins des rapports de la SDD. Toutefois, nous n’avons trouvé aucun plan ni aucune procédure spécifique indiquant que le Ministère travaillait à atteindre les cibles établies concernant la productivité et le temps d’indisponibilité des véhicules.

Dans tous les endroits, les instructeurs de conduite n’étaient pas au courant de l’initiative visant à accroître la formation sur la conduite écologique, qui constituait un module facultatif dans le programme d’instruction. Or, cela contredisait ce que croyait le BPR responsable de l’initiative, car ce dernier avait compris que les conducteurs devaient obligatoirement suivre le module sur la conduite écologique. Le D Trsp a réagi depuis et fait savoir qu’une directive sera diffusée afin d’exiger que la formation sur la conduite écologique soit obligatoire pour tous les conducteurs qui doivent obtenir un nouveau permis de conduire du MDN.

## Mesure des initiatives

Des problèmes liés à la mesure des initiatives et à l'établissement des rapports connexes empêchent le Ministère d'évaluer de manière fiable les progrès réalisés par rapport aux cibles environnementales et, partant, l'efficacité de ses efforts en vue de réduire l'incidence de ses activités sur le développement durable.

### Priorités environnementales

Les buts fédéraux en matière de développement durable pour la quatrième série de SDD ministérielles ont été définis comme étant l'eau saine, l'air pur, la réduction des émissions de GES, les collectivités durables, le développement et l'utilisation durables des ressources naturelles, ainsi que la gouvernance au profit du développement durable. Les principales priorités propres aux activités gouvernementales étaient l'efficacité énergétique des bâtiments, les parcs de véhicules et l'approvisionnement écologique<sup>2</sup>.

D'après nos constatations, les engagements de la SDD du MDN correspondaient bien à ces priorités fédérales et couvraient largement les activités du Ministère. Les liens entre les buts ministériels et les buts fédéraux étaient clairement indiqués. Au cours de la vérification, Environnement Canada a également produit la première Stratégie fédérale de développement durable, intitulée « Planifier un avenir durable – Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada », qui servira de guide pour la prochaine mise à jour de la SDD. Nous avons remarqué que les priorités environnementales ciblées dans la SDD actuelle du Ministère s'harmoniseraient aussi avec bon nombre des priorités énoncées dans ce nouveau document.

### Initiatives et mesures de rendement

Dans les quatre secteurs d'engagement stratégique, le MDN a déterminé 16 initiatives visant à atténuer l'incidence de ses activités sur l'environnement. Or, certaines des initiatives examinées ne tenaient pas entièrement compte des processus administratifs connexes, d'où l'obtention de résultats incomplets ou inappropriés. Dans certains cas, le BPR a expliqué qu'on avait peut-être restreint la portée des initiatives afin que celles-ci constituent une étape initiale dans l'élaboration d'objectifs à plus long terme. Même si c'est peut-être le cas, les résultats déclarés ne reflètent pas exactement l'incidence des activités du MDN et des FC sur l'environnement.

En outre, dans certains cas, les mesures de rendement n'ont pas fourni d'indicateur pertinent des progrès réels, elles n'ont pas permis de cerner l'impact des activités ministérielles ou elles étaient trop générales. Des ambiguïtés dans les critères de déclaration ont également donné lieu à des incohérences dans la collecte des données d'un endroit à l'autre, et au cours de différentes périodes de rapport.

<sup>2</sup> Stratégie de développement durable 2007-2009 : Coordination de la quatrième série de stratégies de développement durable ministérielles, Environnement Canada.

**Bâtiment écologique.** Un exemple de cela était l'initiative du Ministère visant à intégrer des concepts de construction écologique dans le processus de conception des grands projets de construction et de rénovation. Cette initiative devait appuyer la diffusion, par le Directeur général – Génie militaire, de la Directive sur les bâtiments écologiques, selon laquelle il faut que l'intention de respecter les normes de construction écologique soit indiquée dans la feuille de synthèse à l'étape de l'approbation préliminaire du projet (FS(APP)), ou encore qu'une justification appropriée soit fournie.

L'initiative visant à inclure une déclaration d'intention de respecter les normes de construction écologique contribue de façon limitée à l'engagement touchant l'infrastructure durable. Toutes les FS(APP) approuvées depuis l'AF 2007-2008 renfermaient une section sur les bâtiments écologiques qui, dans la majorité des cas, incluait une déclaration d'intention d'intégrer des concepts de construction écologique. Toutefois, nous avons constaté que les plans et conceptions d'immeubles ne sont pas produits à ce stade du processus. Par conséquent, les assertions formulées dans les FS(APP) représentaient uniquement des déclarations d'intention et ne permettaient pas de prévoir l'étendue des concepts de construction écologique susceptibles d'être intégrés dans la conception finale d'un immeuble. Les déclarations figurant dans les FS(APP) indiquaient souvent que des concepts de construction écologique seraient intégrés aux projets dans la mesure du possible, en dépit du fait que le personnel de projet savait déjà que ces concepts seraient généralement impossibles à appliquer étant donné la nature du projet. En outre, aucune documentation n'était conservée pour justifier les déclarations d'intention. Malgré les exigences de la Directive sur les bâtiments écologiques, l'initiative visant à inclure uniquement une déclaration d'intention d'envisager des concepts de construction écologique ne donne aucune indication de ce que le Ministère a réellement accompli au chapitre de la conception de bâtiments écologiques.

De plus, l'exigence de cette initiative concernant la mesure du rendement n'était pas claire. L'initiative examine le pourcentage de grands projets de construction et de rénovation intégrant des concepts de construction écologique indiqués dans les FS(APP). Le personnel de projet a signalé une certaine confusion entourant la définition des concepts de construction écologique à appliquer aux fins de cette initiative. La Directive sur les bâtiments écologiques exige que les projets répondent à certaines normes industrielles régissant la conception des immeubles; or, le personnel de projet a fait observer que les spécifications et normes de construction choisies s'appliquent principalement aux projets de locaux à bureaux, lesquels ne représentent pas la vaste gamme de projets industriels, résidentiels et autres qui sont plus caractéristiques du portefeuille immobilier du Ministère. En l'absence de directives plus détaillées, le personnel de projet n'a pas appliqué cette mesure de rendement de manière uniforme. On a déclaré que des projets satisfaisaient à l'exigence malgré le fait qu'ils ne répondaient pas aux normes de construction précisées; ou encore, on a décidé arbitrairement d'exclure des projets après avoir jugé qu'ils ne s'appliquaient pas à l'initiative.

Par ailleurs, les critères de déclaration manquaient de clarté, ce qui a donné lieu à différentes interprétations des exigences réelles. L'initiative exigeait que les grands projets de construction et de rénovation intégrant des concepts de construction écologique soient déclarés à titre de proportion du nombre total de projets atteignant l'étape de l'approbation préliminaire. Chacune des organisations examinées a décrit une méthode de



déclaration différente pour cette initiative. Dans une organisation, les projets ont fait l'objet de rapports à la fin de la construction. Une autre organisation a déclaré ses grands projets à plusieurs reprises, soit pour chaque année où les travaux de construction étaient en cours, tandis qu'une troisième a déclaré des projets qui ne répondaient pas à la définition d'un grand projet de construction ou de rénovation.

**Matières dangereuses à haut risque.** Dans le cadre de l'initiative visant à réduire l'utilisation des MDHR, le SMA(Mat) s'est fixé pour objectif d'examiner les matières dangereuses afin de déterminer les produits contenant des ingrédients chimiques ciblés par le Plan de gestion des produits chimiques du gouvernement fédéral. L'initiative était axée sur les articles achetés à l'échelle nationale, c'est-à-dire de manière centralisée par les gestionnaires d'approvisionnement au sein du groupe du SMA(Mat). On a ensuite examiné les produits identifiés afin de déterminer où ils étaient utilisés et à quelle fin, dans le but d'éliminer ou de réduire leur utilisation en les remplaçant par d'autres produits moins dangereux ou en imposant des restrictions en matière d'achat.

Les produits achetés directement par les bases étaient exclus de cette initiative parce qu'aucun registre central n'est tenu pour assurer le suivi de ces achats. Toutefois, le personnel tant au niveau du quartier général national qu'au niveau des bases a fait remarquer que l'achat de matières dangereuses était de plus en plus décentralisé vers les services d'approvisionnement des bases. La disponibilité de conventions d'offre à commandes et la tendance du Ministère à réduire le stockage et la manutention des matières dangereuses ont fait diminuer le nombre de produits achetés par le biais du système d'approvisionnement national. Par conséquent, cette initiative est d'une efficacité limitée puisqu'elle ne mesure pas directement l'utilisation des MDHR à l'échelle du Ministère et qu'elle ne tient pas compte de la gamme complète des options d'approvisionnement à l'égard des matières dangereuses qui entrent dans la chaîne logistique du Ministère. On a mentionné que cette initiative constituait une première étape en vue de réaliser des progrès qui seront intégrés dans de futures versions de la SDD.

**Émissions de gaz à effet de serre.** La SDD renferme aussi une initiative visant à réduire les émissions de GES mesurées par la consommation d'énergie et de carburant dans les immeubles, les véhicules et l'équipement. Des problèmes liés à la définition des mesures de rendement ont contribué à la communication de résultats qui n'étaient pas toujours pertinents, fiables ou cohérents.

Les définitions relatives à la mesure de la consommation de carburant de l'équipement militaire n'étaient pas claires, ce qui a donné lieu à des rapports incohérents. Nous avons constaté que la consommation de carburant était consignée pour l'ensemble du carburant marin utilisé par l'équipement naval canadien, peu importe si l'avitaillement avait eu lieu au pays ou à l'étranger. Par contre, l'inverse était vrai dans le cas du carburant d'aviation, car la consommation était basée sur le carburant distribué à la fois aux aéronefs canadiens et aux aéronefs étrangers de passage, mais uniquement de sources canadiennes. En outre, la consommation de carburant des escadrons d'hélicoptères situés dans des installations de l'Armée de terre a été complètement omise. Il est cependant reconnu que même si le carburant de l'équipement militaire est inclus dans les rapports concernant cette initiative, il ne l'est pas aux fins de la cible de réduction des émissions de GES.

La consommation d'énergie dans les immeubles est principalement déterminée grâce à la mesure des services publics utilisés ou du carburant acheté. Or, ces données n'étaient pas disponibles pour les unités d'habitation gérées par l'Agence de logement des Forces canadiennes (ALFC) parce que la grande majorité des occupants doivent payer aux fournisseurs locaux le coût de leur utilisation des services publics. À ce titre, la consommation d'énergie est évaluée en fonction du type et du nombre d'unités occupées et calculée selon une moyenne statistique de la consommation d'énergie des ménages par province. Il n'est pas approprié d'utiliser cette estimation, car elle ne tient pas compte des efforts déployés par le Ministère en vue de réduire la consommation d'énergie; avec une telle estimation, une réduction ne serait possible que si l'on réduisait le nombre d'unités d'habitation détenues par l'ALFC, à la différence de gains d'efficacité réels.

Dans certains endroits, dont Goose Bay, Halifax, Suffield et Valcartier, ce sont les centrales de chauffage des bases qui assurent les services publics à certaines unités d'habitation. Le recours à des estimations dans ces endroits donne lieu à une double mesure, étant donné que les émissions de GES produites par les centrales de chauffage sont également comptabilisées dans les opérations des bases.

Enfin, la pertinence d'inclure les unités d'habitation de l'ALFC dans l'initiative du Ministère visant à réduire ses émissions de GES est mise en doute. Le personnel de l'ALFC a indiqué que, hormis la construction ou la rénovation d'unités d'habitation en vue d'accroître leur efficacité énergétique, le Ministère exerce un contrôle limité sur la consommation d'énergie d'un locataire. En fait, c'est pour cette raison que les appareils électroménagers qui appartiennent aux locataires sont exclus d'une initiative distincte visant à réduire les systèmes aux halocarbures tels que les systèmes de climatisation et de réfrigération. Une exclusion similaire n'a pas été adoptée en ce qui concerne la consommation d'énergie des unités d'habitation, malgré l'incapacité du Ministère à influencer sur l'utilisation de l'énergie par les locataires.

**Parcs de véhicules.** Dans le cadre de deux initiatives liées à la gestion du parc de véhicules, des incohérences ont été relevées malgré le fait que ces initiatives ne concernaient qu'une seule organisation chargée des rapports. Nous avons constaté que les critères de déclaration avaient changé avec le temps en raison d'un changement de personnel. L'absence de critères documentés a donné lieu à différentes interprétations des types de véhicules à inclure dans ces initiatives. Depuis, le D Trsp a fait savoir que les rapports touchant cette initiative seront améliorés grâce à l'élaboration d'instructions permanentes d'opération.

**Réduction du potentiel d'appauvrissement de la couche d'ozone.** Nous avons également constaté que les rapports sur les systèmes aux halocarbures étaient incohérents à cause du manque de précision des critères de déclaration. Une organisation a jugé que les petits électroménagers n'avaient pas besoin d'être déclarés dans le cadre de cette initiative, tandis que toutes les autres organisations examinées les ont inclus dans leurs stocks. Une organisation a inclus les systèmes aux halocarbures installés dans des véhicules et de l'équipement qui étaient déjà déclarés par le gestionnaire national du parc et de l'équipement. En revanche, une autre organisation n'a pas entièrement déclaré les stocks d'halocarbures liés à l'équipement militaire lorsque la responsabilité de l'établissement des rapports a été transférée du gestionnaire national de l'équipement.

D'autre part, nous avons relevé de légères omissions dans les rapports sur les halocarbures d'installations extérieures. Il semblerait également que des stocks importants d'halocarbures provenant des banques de halons et des réserves stratégiques n'aient pas fait l'objet de rapports.

### **Données de base**

Pour établir les cibles et mesurer les progrès au fil du temps, il est important de déterminer un point de référence approprié. Dans la plupart des initiatives examinées, aucune documentation n'était disponible pour justifier les bases de référence utilisées. Néanmoins, étant donné que les pratiques de tenue des registres se sont graduellement améliorées, les inexactitudes et les incohérences dans les données de base ont été cernées.

En outre, nous avons constaté que les données de base des initiatives provenaient peut-être d'une époque où le rythme opérationnel des Forces canadiennes était nettement différent, ce qui influencerait sur la comparabilité avec les données actuelles.

Par conséquent, des faiblesses dans la fiabilité des données de base ont empêché une évaluation exacte des progrès réalisés à l'égard des initiatives, et elles ont également abouti à l'établissement de cibles non pertinentes. De plus, en utilisant des cibles qui ne tiennent pas compte du niveau d'activité du Ministère, par exemple les opérations accrues durant la période de la SDD, cela peut occulter la reconnaissance ou l'absence de véritables progrès.



## Recommandation

En collaboration avec les organisations de niveau 1, le SMA(IE) devrait élaborer une stratégie qui permettra finalement d'intégrer la planification et les rapports de la SDD dans le processus de planification et de déclaration du Ministère. À court terme :

- il faudrait établir les responsabilités et fournir des directives claires concernant la mise en œuvre de la SDD du Ministère;
- il faudrait élaborer et communiquer des indicateurs de rendement significatifs et mesurables qui reflètent clairement et exactement les progrès du Ministère en ce qui a trait aux cibles de la SDD, ainsi que des critères de déclaration clairs qui favorisent la production d'une information cohérente, complète et exacte.

**BPR :** SMA(IE), de concert avec les organisations de niveau 1 concernées

## Annexe A – Plan d'action de la direction

### Recommandation du CS Ex

En collaboration avec les organisations de niveau 1, le SMA(IE) devrait élaborer une stratégie qui permettra finalement d'intégrer la planification et les rapports de la SDD dans le processus de planification et de déclaration du Ministère. À court terme :

- il faudrait établir les responsabilités et fournir des directives claires concernant la mise en œuvre de la SDD du Ministère;
- il faudrait élaborer et communiquer des indicateurs de rendement significatifs et mesurables qui reflètent clairement et exactement les progrès du Ministère en ce qui a trait aux cibles de la SDD, ainsi que des critères de déclaration clairs qui favorisent la production d'une information cohérente, complète et exacte.

### Mesure de la direction

Le SMA(IE) s'affaire à élaborer une nouvelle Stratégie environnementale de la Défense (SED) qui répondra au programme fédéral de développement durable grâce à son inclusion dans la SFDD, tout en tenant compte du mandat vaste et particulier de la Défense et de ses répercussions sur l'environnement. Bien que la SED couvre un horizon de 20 ans, la contribution de la Défense à la SFDD est en voie d'élaboration pour le seuil de un à trois ans de la SED.

Le SMA(IE) collabore avec ses homologues de niveau 1 afin d'élaborer des mesures de rendement spécifiques ainsi que des responsabilités et des directives claires concernant la mise en œuvre. Le plan directeur d'élaboration de la SED inclura la formulation de plans stratégiques, de programmes et de plans de gestion, lesquels aboutiront à des plans de travail et à des plans d'activités qui décrivent en détail les projets, les activités et les tâches à entreprendre et qui reflètent l'engagement de ressources.

Le DGE dirigera l'élaboration de la SED au cours de la prochaine année, en collaboration avec les autres organisations de niveau 1, afin d'aider à définir les objectifs et les cibles. La SED sera terminée en même temps que seront remplies les exigences de la SFDD liées à la Défense, d'ici octobre 2011, et sa mise en œuvre aura lieu durant l'AF 2012-2013.

Les jalons de développement majeurs en tant qu'éléments de la SED vont comme suit :

Septembre 2011 – Phase de recherche et de consultation

- Activités / Programmes existants pertinents de N1
- Environnement / Défense
- Revues antérieures / Leçons retenues
- International / Alliés – Pratiques exemplaires
- AMG – Réseaux horizontaux



Décembre 2011 – Phase de l'analyse

- Questions-clés / Priorités
- Analyse de lacunes
- Portée des instruments de politiques et programmes

Mars 2012 Stratégie de mise en œuvre

- Démarche de la direction
- Performance – Jalons clés
- Gouvernance – Responsabilité
- Ressources
- Plan de communications

**BPR** : SMA(IE), de concert avec les organisations de niveau 1 concernées

**Échéance** : AF 2012-2013



## Annexe B – Critères de vérification

### Objectif

1. Les engagements de la SDD sont pertinents par rapport au développement durable et intègrent des cibles et des mesures de rendement appropriées.

### Critères

- Les secteurs d'engagement environnemental dont traite la SDD sont conformes aux priorités fédérales en matière de développement durable.
  - Les initiatives de la SDD répondent à leurs engagements environnementaux sous-jacents et tiennent compte des incidences des activités ministérielles sur le développement durable.
  - Des mesures de rendement significatives sont sélectionnées et clairement définies.
  - Des bases de référence valables permettent de mesurer les progrès de la SDD.
- 

### Objectif

2. Des plans de mise en œuvre ont été élaborés, communiqués et exécutés pour appuyer la réalisation des initiatives de la SDD du Ministère.

### Critères

- Les initiatives de la SDD sont étayées par des politiques et lignes directrices ministérielles.
  - Les organisations et les commandements opérationnels ont élaboré des plans d'action et des procédures pour mettre en œuvre la SDD.
- 

### Objectif

3. Une information fiable et comparable est utilisée pour mesurer les progrès, et une rétroaction pertinente est produite pour appuyer les mesures correctives.

### Critères

- Des rapports cohérents permettent de comparer les progrès de la SDD entre les divers endroits et au fil du temps.
- On recueille des données fiables qui représentent les progrès de la SDD.
- Une vérification et un examen de la direction sont entrepris afin d'assurer une rétroaction utile.

## Annexe C – Engagements et initiatives de la SDD 2006

### Engagement stratégique

1. **Gestion de l'utilisation durable du bien-fonds.** Aller vers un cadre de gestion de l'utilisation du bien-fonds conçu de façon à encourager des démarches novatrices de gestion de ce bien-fonds afin que, finalement, le bien-fonds confié à la Défense se retrouve dans une situation de durabilité écologique « stable ».

### Initiatives

- **Durabilité écologique des secteurs d'entraînement militaires.** Mesurer la durabilité écologique des secteurs d'entraînement militaires et en faire la gestion en conséquence.
  - **Politiques sur les forêts urbaines et plans de forêts publiques.** Mettre en place des politiques sur les forêts urbaines et mettre en oeuvre dans toutes les bases des plans de forêts publiques (et d'autres programmes novateurs comme le programme « Plantez de l'air pur »).
- 

### Engagement stratégique

2. **Infrastructure durable.** Promouvoir activement l'application de concepts et de principes novateurs d'infrastructure durable et partager les « leçons retenues » avec la grande collectivité fédérale.

### Initiatives

- **Bâtiment écologique.** Étendre l'intégration du concept de bâtiment écologique à l'ensemble du processus de conception.
  - **Marchés de services éconergétiques.** Améliorer notre compréhension de la faisabilité des marchés de services éconergétiques « groupés » et partager les leçons retenues avec nos collègues fédéraux avant le 31 mars 2010.
-

## Engagement stratégique

- 3. Approvisionnement écologique.** Mettre en oeuvre partout à la Défense un programme exhaustif et proactif d'approvisionnement écologique, qui respecte la politique récemment publiée d'approvisionnement écologique du gouvernement fédéral.

### Initiatives

- **Programme fédéral d'approvisionnement écologique.** Appuyer le programme fédéral d'approvisionnement écologique.
- **Formation sur l'approvisionnement écologique.** Élaborer et intégrer où cela convient des modules d'approvisionnement écologique et des messages à toute formation en place.
- **Matières dangereuses à haut risque.** Éliminer ou réduire l'utilisation des MDHR spécifiques achetées au pays et étudier la faisabilité d'étendre la portée de cette initiative de façon à inclure les MDHR achetées localement.
- **Achat et entretien de véhicules plus écologiques.** Acheter, utiliser et entretenir des véhicules plus écologiques.
- **Émissions de GES des véhicules.** Réduire de 15 p. 100 les émissions de GES du parc de véhicules routiers de modèles commerciaux du Ministère avant le 31 mars 2010.
- **Solution de gestion d'impression.** Faire le projet pilote d'une solution de gestion d'impression.
- **Stockage des produits pétroliers.** Réduire au minimum le passif environnemental associé aux installations de distribution et à l'infrastructure de stockage des produits pétroliers.

---

## Engagement stratégique

- 4. Prévention des répercussions néfastes sur l'environnement.** Faire la prévention active et novatrice des répercussions néfastes sur l'environnement d'activités spécifiques sur lesquelles la Défense peut exercer une influence atténuatrice.

### Initiatives

- **Combustibles résiduels.** Éliminer moins de combustibles résiduels avant le 31 mars 2010.
- **Rejets dans l'environnement.** Réduire les répercussions à long terme des rejets dans l'environnement.
- **Responsabilité à l'égard des sites contaminés.** Réduire la responsabilité à l'égard des sites contaminés.
- **Réduction du potentiel d'appauvrissement de la couche d'ozone.** Réduire le potentiel d'appauvrissement de la couche d'ozone des équipements et systèmes en service.
- **Émissions de gaz à effet de serre.** Réduire de 134,9 kilotonnes équivalent CO<sub>2</sub> les émissions de GES avant 2010, en fonction de l'année de référence de 1998.

## Engagement de contrôle

La Défense contrôlera les activités qui présentent un intérêt continu pour le gouvernement fédéral et qui ont été exprimées dans les objectifs des SDD passées.

- Gestion des effluents liquides
- Gestion de l'eau traitée
- Gestion des déchets solides
- Gestion des déversements