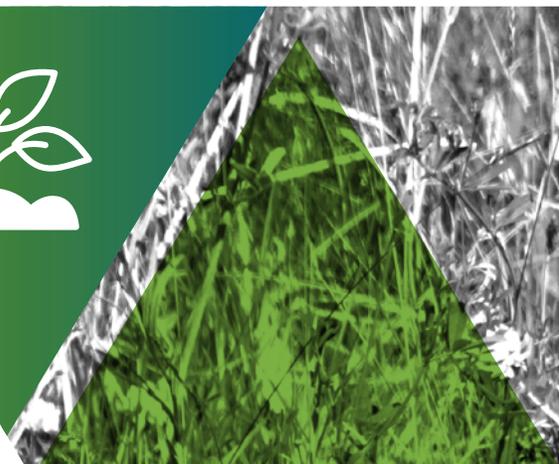


Rapport 3

Rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

Zéro déchet de plastique



Rapport de l'auditeur
indépendant | 2024



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le BVG peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur le bien-fondé de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du BVG. Ils sont effectués par des auditrices compétentes et des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

La publication est également diffusée sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This publication is also available in English.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la vérificatrice générale du Canada, 2024

N° de catalogue FA1-26/2024-1-3F-PDF

ISBN 978-0-660-70802-7

ISSN 2561-1828

Survol



Message général

En 2019, des organisations fédérales clés dirigées par Environnement et Changement climatique Canada ont lancé l'initiative horizontale zéro déchet de plastique afin de maintenir les plastiques en circulation au sein de l'économie et de les empêcher de se retrouver dans l'environnement d'ici 2030. Malgré son nom, l'initiative a établi des cibles de réduction des déchets de plastique au lieu de viser l'atteinte de l'objectif de zéro déchet de plastique de la stratégie pancanadienne visant l'atteinte de zéro déchet de plastique, laquelle est une stratégie mixte fédérale, provinciale et territoriale. Nous avons constaté que toutes les organisations clés auditées avaient commencé la mise en œuvre des activités qu'elles s'étaient engagées à réaliser dans le cadre de l'initiative, mais qu'en raison d'un manque d'information sur les déchets de plastique, elles ignoraient encore si leur contribution à l'atteinte de l'objectif de 2030 de la stratégie pancanadienne mixte serait suffisante.

Nous avons constaté que 11 des 16 activités de réduction des déchets visées par notre examen produisaient de bons résultats et concordaient étroitement avec les priorités du Canada par rapport à l'objectif de zéro déchet de plastique. Par exemple, Pêches et Océans Canada avait financé 67 projets qui retiraient des eaux des engins de pêche abandonnés, perdus ou rejetés. Les cinq autres activités en étaient encore à l'étape de l'élaboration de plans d'action et de produits livrables clairs. Environnement et Changement climatique Canada s'employait notamment à créer un registre fédéral des plastiques en vue d'uniformiser les données sur les plastiques et de rendre l'information plus accessible pour la population canadienne.

Toutefois, il manquait des renseignements importants dans le cadre de mesure du rendement de l'initiative, ce qui entravait la capacité d'Environnement et Changement climatique Canada à mesurer la contribution de ces activités à l'atteinte de l'objectif pancanadien. À titre d'exemple, l'information sur la quantité de déchets de plastiques rejetés dans l'environnement était incomplète. Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas non plus une compréhension claire des risques pesant sur l'initiative, et les organisations fédérales ignoraient si leurs mesures d'atténuation des risques étaient efficaces. Tous ces éléments faisaient en sorte que les personnes chargées de prendre les décisions ne savaient pas si elles étaient sur la bonne voie ou si elles devaient prendre des mesures correctives. La probabilité que les activités de réduction des déchets ne permettent pas d'atteindre l'objectif pour 2030 s'en trouvait augmentée.

Les données clés et les principales constatations



- En date de mars 2023, de 2012 à 2018, les déchets de plastique au Canada ont augmenté de 15 %, passant de 3,5 millions de tonnes à 4 millions de tonnes par année.
- En 2019, le Canada avait des taux de traitement des déchets de plastique et de recyclage comparables à ceux des autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Toutefois, le Canada met en décharge une proportion plus élevée de ses déchets que d'autres pays membres, qui font incinérer un volume plus élevé de leurs déchets de plastique.
- L'initiative représente la contribution du gouvernement fédéral à la stratégie mixte pancanadienne visant l'atteinte de zéro déchet de plastique, adoptée par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, dans laquelle le gouvernement fédéral n'est qu'un des acteurs de la réduction des déchets de plastique. Le gouvernement fédéral doit collaborer avec des partenaires comme les provinces, les territoires, les municipalités et le secteur privé pour atteindre l'objectif de zéro déchet de plastique d'ici 2030.
- Nous avons constaté que la structure de gouvernance établie pour l'initiative par Environnement et Changement climatique Canada comportait des rôles et des responsabilités clairement définis pour la prise de décisions.
- Il y avait un délai de trois ans et trois mois dans la publication des données sur les déchets de plastique par Statistique Canada, ce qui signifie que le prochain rapport annuel, prévu en mars 2024, présentera des données allant jusqu'à 2020 seulement.
- Environnement et Changement climatique Canada n'avait aucun cadre clair relatif aux données pour répondre aux lacunes en matière de données et de connaissances.

Les **Recommandations et réponses** se trouvent à la fin du présent rapport.

Table des matières

Introduction	1
Contexte	1
Objet de l'audit	6
Constatations et recommandations	7
Malgré certains retards, la mise en œuvre des activités de réduction des déchets procédait comme prévu dans l'ensemble	7
De bons progrès à l'égard de la mise en œuvre des activités sélectionnées de l'initiative horizontale.....	7
Environnement et Changement climatique Canada avait assuré la coordination du lancement de l'initiative avec d'autres organisations fédérales	11
Concordance étroite entre les activités de réduction des déchets et les priorités établies antérieurement.....	12
Rôles et responsabilités clairement définis dans la structure de gouvernance de l'initiative.....	12
Les organisations fédérales clés n'avaient pas encore évalué dans quelle mesure l'initiative horizontale aidait le Canada à atteindre l'objectif de zéro déchet de plastique	13
Renseignements et autres données de référence manquants relativement à la quantité de déchets de plastique	14
Absence d'évaluation et de renseignements sur les résultats à long terme	16
Aucune surveillance ni communication des progrès à l'égard du respect des critères d'analyse comparative entre les sexes plus	17
La gestion insuffisamment proactive des risques avait augmenté la probabilité que les activités de réduction des déchets se soldent par un échec	18
Aucune consolidation des renseignements sur les risques pour appuyer la surveillance, l'examen et la prise de mesures correctives	19
Manque de surveillance de l'efficacité des mesures prises pour contrer les risques	21

Conclusion	22
À propos de l'audit	23
Recommandations et réponses	27

Introduction

Contexte

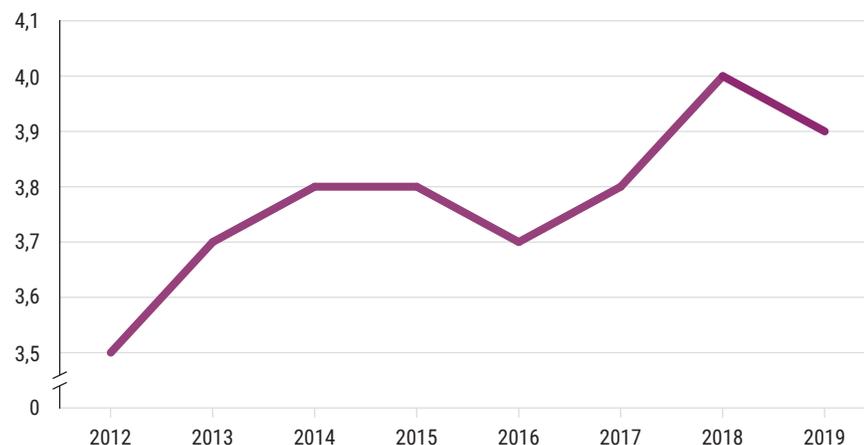
Les déchets de plastique au Canada et dans le monde

3.1 La pollution par les plastiques a des effets néfastes sur l'environnement naturel, nuisant directement à la faune et altérant les habitats et les processus naturels. D'après le Programme des Nations Unies pour l'environnement, elle réduit la capacité d'adaptation des écosystèmes aux changements climatiques. À leur tour, ces dommages ont des conséquences directes sur le gagne-pain, la capacité de production alimentaire et le bien-être social de millions de personnes. Et les effets nocifs de la pollution par les plastiques sur la santé humaine suscitent de plus en plus de préoccupations.

3.2 En 2019, Environnement et Changement climatique Canada a commandé une étude des plastiques mis sur le marché dans les produits canadiens et importés. Le Ministère a constaté que 70 % des plastiques sur le marché étaient mis au rebut, la plupart dans des sites d'enfouissement. Les données de Statistique Canada indiquent que les déchets de plastique au Canada ont augmenté de 2012 à 2018 (voir la pièce 3.1). Selon Environnement et Changement climatique Canada, si les tendances actuelles se maintiennent, la demande de plastiques au Canada augmentera de près de 30 % d'ici 2030.

Pièce 3.1 – Déchets de plastique éliminés au Canada de 2012 à 2019

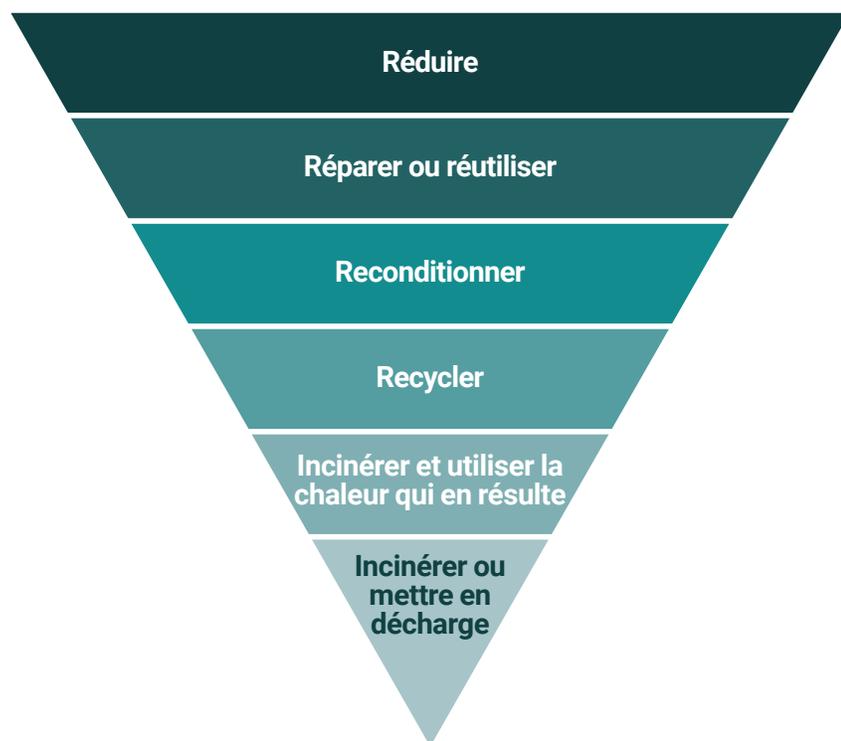
**Déchets de plastique éliminés
(en millions de tonnes)**



Source : D'après des données de Statistique Canada de mars 2023

3.3 En 2019, le Canada avait des taux de traitement des déchets de plastique comparables à ceux des autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Les catégories de l'Organisation pour la gestion des déchets de plastique étaient « recyclage », « incinération », « mise en décharge » et « mauvaise gestion et déchets sauvages non collectés », par ordre de méthode privilégiée de gestion des déchets (voir la pièce 3.2). La seule différence importante était que le Canada mettait en décharge une proportion plus élevée de ses déchets de plastique que les autres pays, tandis que ces derniers en incinéraient davantage.

Pièce 3.2 – Méthodes de gestion des déchets de plastique, de la moins néfaste à la plus néfaste pour l'environnement



Source : Adapté de renseignements fournis par Environnement et Changement climatique Canada

**Initiative horizontale
zéro déchet de plastique
du Canada**

3.4 À partir de 2018, une série d'événements ont mené au financement par le gouvernement du Canada d'une initiative horizontale en 2019 pour atteindre l'objectif de zéro déchet de plastique d'ici 2030 (voir la pièce 3.3). L'objectif de l'initiative est de contribuer à créer une économie circulaire pour les plastiques au Canada d'ici 2030. Dans une économie circulaire, il n'y a aucun déchet. Pour les plastiques, cela signifierait qu'à partir de 2030 aucun déchet de plastique ne serait envoyé à la décharge ou rejeté dans l'environnement. Les plastiques

seraient plutôt réparés, réutilisés, reconditionnés ou recyclés. Selon une étude de 2019 commandée par Environnement et Changement climatique Canada, pour détourner même 90 % des déchets des sites d'enfouissement, il faudrait fortement augmenter le recyclage et les autres méthodes de traitement des déchets de plastique.

Pièce 3.3 – Chronologie des événements ayant mené à l'initiative horizontale zéro déchet de plastique¹

Date	Événement	Importance de l'événement
Juin 2018	En tant que président du Groupe des Sept ² , le Canada dirige l'adoption de la <i>Charte sur les plastiques dans les océans</i> .	La <i>Charte</i> présente les objectifs clés pour assurer une gestion plus efficiente et durable des plastiques. Elle servira d'assise pour les prochaines étapes en vue d'établir l'objectif de zéro déchet de plastique.
Novembre 2018	Le Conseil canadien des ministres de l'environnement approuve la stratégie pancanadienne visant l'atteinte de zéro déchet de plastique.	La stratégie découle de la décision des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'Environnement de travailler collectivement à l'atteinte de l'objectif de zéro déchet de plastique. Elle est alignée sur la <i>Charte</i> et établit le cadre des mesures collaboratives et multisectorielles.
Juin 2019 et juillet 2020	Le Conseil approuve les phases 1 et 2 d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie.	Le plan d'action précise les mesures prioritaires pour les différentes administrations membres du Conseil, y compris le gouvernement fédéral.
2019	Pour respecter ses engagements dans le cadre de la <i>Charte</i> , de la stratégie et du plan d'action, le gouvernement fédéral procède à la phase 1 de l'initiative horizontale – Leadership fédéral à l'égard de zéro déchet de plastique au Canada.	Le gouvernement fédéral réserve environ 65 millions de dollars pour cette première phase, qui doit se dérouler de 2019 à 2022. La phase 1 mettra l'accent sur les besoins scientifiques et les exigences liées aux données pour réaliser un plan visant à réduire les déchets de plastique fondé sur les meilleures données probantes disponibles. Environnement et Changement climatique Canada dirige l'initiative, avec la participation de quatre autres ministères : Pêches et Océans Canada, Transports Canada, Services publics et Approvisionnement Canada, et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada.

Date	Événement	Importance de l'événement
Décembre 2021	Dans la lettre de mandat du ministre de l'Environnement et du Changement climatique, le premier ministre énumère les objectifs contribuant à l'atteinte de l'engagement de zéro déchet de plastique d'ici 2030.	Ces objectifs s'appuient sur la <i>Charte</i> et le plan d'action.
2022	Pour continuer à respecter ses engagements, le gouvernement fédéral amorce la phase 2 de l'initiative horizontale – Faire progresser l'adoption au Canada d'une économie circulaire des matières plastiques.	Le gouvernement fédéral réserve environ 200 millions de dollars pour cette deuxième phase, qui doit se dérouler de 2022 à 2027. La phase 2 englobe diverses activités, comme la recherche sur les effets des microplastiques sur la santé humaine et la surveillance de la pollution par les plastiques dans les réseaux d'alimentation en eau. Trois organisations se joignent à l'initiative pour contribuer à sa réalisation : Statistique Canada, Santé Canada et le Conseil national de recherches Canada.

¹ Une initiative horizontale signifie que plusieurs organisations doivent travailler ensemble pour obtenir des résultats communs.

² Le Groupe des Sept (G7) est le regroupement informel de sept pays industrialisés (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni).

Source : Adapté de renseignements fournis par Environnement et Changement climatique Canada

3.5 Ce projet est officiellement désigné par le gouvernement comme étant une initiative horizontale. Cela signifie que plusieurs organisations doivent travailler ensemble pour obtenir des résultats communs. Nous avons examiné 16 activités sur 44 des 2 phases de l'initiative horizontale. Environ la moitié du financement total destiné à l'initiative devait être dépensé dans le cadre de ces 16 activités. Ces dernières faisaient appel à 4 organisations sur les 8 qui participaient à l'initiative. Elles comprenaient notamment un programme visant à récupérer les engins de pêche abandonnés ou perdus (« fantômes ») et à créer des technologies novatrices en matière d'engins de pêche, et un autre visant à promouvoir la recherche et la surveillance dans le domaine de la pollution par les plastiques dans le Nord canadien.

Rôles et responsabilités

3.6 La responsabilité de la gestion des déchets au Canada est partagée entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales. Tous les ordres de gouvernement contribuent donc à l'objectif de réduction des déchets de plastique. Le gouvernement fédéral :

- réglemente les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de matières recyclables;

- négocie les accords internationaux et établit des rapports en la matière;
- prévient la pollution et gère les polluants et les déchets en vertu des autorisations prévues dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*;
- réglemente la gestion des déchets sur le territoire domaniale;
- mène des recherches scientifiques, recueille des données et rend publics ces renseignements;
- finance des projets d'infrastructure et d'innovation.

3.7 Les gouvernements provinciaux et territoriaux approuvent et surveillent les activités de gestion des déchets, comme celles des incinérateurs et des sites d'enfouissement, et délivrent les permis afférents. Ils mettent également en œuvre des règlements, des politiques et des programmes en matière de responsabilité élargie des producteurs et de gestion des produits. La responsabilité élargie des producteurs est une politique selon laquelle les entreprises qui mettent sur le marché des produits de plastique doivent assumer le coût de la collecte, du recyclage et de l'élimination de ces produits. Les activités de collecte, de recyclage, de compostage et d'élimination des ordures ménagères relèvent des administrations municipales.

3.8 Parmi les huit ministères et organismes fédéraux participant à l'initiative horizontale zéro déchet de plastique, nous avons audité quatre organisations clés : Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, et Statistique Canada.

3.9 **Environnement et Changement climatique Canada** — Le Ministère a la responsabilité d'établir et de mettre en œuvre des mesures de compétence fédérale pour prévenir et réduire le rejet de plastiques dans l'environnement. Il surveille également les niveaux de plastique dans l'air, l'eau, le sol et l'organisme des animaux sauvages. Il doit promouvoir et renforcer la conformité avec les lois et règlements environnementaux sur les articles de plastique. De plus, le Ministère doit mettre en œuvre et appuyer des mesures et des programmes de prévention et de réduction des déchets de plastique et de la pollution par les plastiques ainsi que de récupération de la valeur des déchets de plastique. En tant que ministère responsable de l'initiative horizontale zéro déchet de plastique, il assure la coordination des parties prenantes (organisations fédérales, provinces, territoires, partenaires autochtones, organisations non gouvernementales, partenaires de l'industrie, partenaires internationaux et autres), collabore avec elles et les consulte.

3.10 **Pêches et Océans Canada** — Le Ministère a le mandat de protéger et de restaurer les océans et les côtes du Canada. Une des activités relevant de ce mandat est le Programme pour les engins fantômes, dans le cadre duquel des pêcheuses et pêcheurs et d'autres

personnes récupèrent les engins de pêche perdus et abandonnés et d'autres plastiques dans les océans. Le Ministère travaille également à l'amélioration de la collecte de données et à des systèmes de déclaration des engins perdus et récupérés, procède à des examens réglementaires et fait la promotion d'engins durables et de pratiques exemplaires.

3.11 **Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada** – Le secrétariat du Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord relève du Ministère. Dans le cadre de ce programme, le Ministère a la responsabilité d'appuyer la production, la collecte et la gestion coordonnées des données scientifiques et environnementales et du savoir autochtone sur les plastiques dans l'environnement et leurs effets sur la faune.

3.12 **Statistique Canada** – L'organisme est responsable de l'élaboration et de la publication du compte des flux physiques des matières plastiques. Ce compte permet d'estimer le flux du plastique dans l'économie canadienne. Il s'agit d'évaluer la quantité de plastiques produits chaque année et de surveiller ensuite leur utilisation, leur élimination en tant que déchets ou leur recyclage. En établissant des points de référence et des données exacts, cet outil facilite l'évaluation des progrès à l'égard de l'objectif de zéro déchet de plastique et appuie l'élaboration des politiques.

Objet de l'audit

3.13 Cet audit visait à déterminer si les organisations fédérales clés, sous la direction d'Environnement et Changement climatique Canada, étaient en voie de produire les contributions prévues à l'atteinte de l'objectif pancanadien de zéro déchet de plastique d'ici 2030 afin de réduire les effets de la pollution par le plastique sur l'environnement.

3.14 Cet audit est important parce que la pollution par le plastique a des effets néfastes sur la faune et sur les habitats au Canada et dans le monde. Sur terre comme en mer, les espèces sauvages peuvent se retrouver prises dans les déchets de plastique et mourir de faim, s'étouffer avec les déchets eux-mêmes ou mourir en les ingérant. Les plastiques contaminent les chaînes alimentaires et affaiblissent la résilience des écosystèmes. Et les effets néfastes de la pollution par les plastiques sur la santé humaine suscitent de plus en plus de préoccupations.

3.15 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations et recommandations

Malgré certains retards, la mise en œuvre des activités de réduction des déchets procédait comme prévu dans l'ensemble

Importance de cette constatation

3.16 Cette constatation est importante parce que tout retard majeur dans la mise en œuvre des activités et toute lacune significative dans la réduction des déchets de plastiques dans les sites d'enfouissement et les océans prolongeraient les effets nocifs de ces déchets sur l'environnement.

De bons progrès à l'égard de la mise en œuvre des activités sélectionnées de l'initiative horizontale

Constatations

3.17 Nous avons évalué les progrès de la mise en œuvre des 16 activités de notre échantillon (sur les 44 activités de l'initiative). Nous avons constaté que 11 activités avaient commencé à produire des résultats pour l'initiative (voir la pièce 3.4).

Pièce 3.4 – Sur les 16 activités que nous avons échantillonnées, 11 avaient commencé à produire des résultats pour l'initiative en date de septembre 2023

Activité (phase)	Entités responsables	Résultats
Programme scientifique canadien sur les plastiques : mener des recherches pour combler les lacunes dans les connaissances et améliorer la surveillance et la compréhension de la pollution par les plastiques et les microplastiques dans l'Arctique (phase 1)	Environnement et Changement climatique Canada; Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada	<ul style="list-style-type: none"> Financement de 61 projets pour détecter les plastiques dans l'environnement, évaluer les répercussions de la pollution par les plastiques et approfondir les connaissances sur la pollution par les plastiques dans le Nord grâce à des projets de recherche et à des activités de surveillance. Les restrictions liées à la pandémie de COVID-19 concernant les voyages, les formations en personne, les travaux en laboratoire et les visites dans les collectivités ont retardé certains projets financés dans le Nord.

Activité (phase)	Entités responsables	Résultats
Recherche et surveillance dans le domaine de la pollution par les plastiques dans le Nord (phase 2)	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Financement de 33 projets pour la détection, la quantification et la caractérisation des plastiques et de leurs effets sur la faune et l'environnement. • Atteinte des cibles pour l'établissement d'ensembles de données de référence pour la surveillance à long terme.
Fonds pour les engins fantômes (phases 1 et 2)	Pêches et Océans Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Financement de 67 projets visant à retirer des eaux les engins de pêche abandonnés, perdus ou rejetés (« fantômes »). • Atteinte des cibles pour la récupération des engins ainsi que pour l'installation de l'équipement nécessaire à l'entreposage sécuritaire des engins récupérés et des déchets de plastique dans 41 ports pour petits bateaux de Pêches et Océans Canada.
Partenariats avec l'industrie et ententes volontaires (phase 1)	Environnement et Changement climatique Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Financement de 15 projets permettant au gouvernement d'établir des partenariats avec des secteurs de l'industrie afin d'améliorer la conception des produits de plastique, leurs marchés et les débouchés pour les plastiques recyclés. • Atteinte des cibles liées aux partenariats et aux ententes.
Initiatives dirigées par les collectivités (phase 1)	Environnement et Changement climatique Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Financement de 24 projets pour la recherche et la surveillance dans le domaine de la pollution par les plastiques et pour le nettoyage de cette pollution, dirigés par le grand public et par des chercheuses amatrices et des chercheurs amateurs. • Atteinte des cibles pour le nombre de participantes et de participants et la quantité de déchets ramassés.

Activité (phase)	Entités responsables	Résultats
Défis canadiens d'innovation sur les plastiques (phase 1)	Environnement et Changement climatique Canada	<ul style="list-style-type: none"> Financement de cinq projets pour la conception de nouvelles technologies visant à réduire les déchets de plastique de l'industrie du textile et à offrir des emballages de remplacement aux emballages en plastique à usage unique, et réalisation d'un prototype.
Élaboration d'une méthodologie pour mesurer l'utilisation des plastiques et les déchets de plastique au moyen de sondages menés par Statistique Canada (phases 1 et 2)	Statistique Canada	<ul style="list-style-type: none"> Deux premiers rapports annuels publiés sur le compte de flux physique des matières plastiques¹ (mars 2022 et mars 2023).
Élaboration de directives pour favoriser l'adoption de politiques et de programmes uniformes de responsabilité élargie des producteurs ² (phase 1)	Environnement et Changement climatique Canada	<ul style="list-style-type: none"> L'équipe de projet du Conseil canadien des ministres de l'environnement est codirigée par Environnement et Changement climatique Canada. La publication des directives était prévue pour mars 2022; elles ont été publiées en août 2022. Les directives ont été approuvées par les 13 provinces et territoires.
Élaboration de normes et d'exigences de rendement nationales pour les plastiques et les solutions de rechange durables (phase 1)	Environnement et Changement climatique Canada	<ul style="list-style-type: none"> Environnement et Changement climatique Canada a participé au comité technique. Élaboration de la norme sur le contenu recyclé. La publication de la norme était prévue pour mars 2022; elle a été publiée en août 2023.

¹ Le compte de flux physique des matières plastiques permet d'estimer le nombre de tonnes de plastique dans les produits canadiens chaque année et de déterminer où elles aboutissent.

² La responsabilité élargie des producteurs est une politique selon laquelle les entreprises qui produisent des produits en plastique doivent payer les coûts de collecte, de recyclage et d'élimination de leurs produits.

3.18 Nous avons constaté que, pour les 5 activités restantes des 16 activités échantillonnées, l'élaboration des exigences préliminaires pour la mise en œuvre était terminée ou en cours (voir la pièce 3.5).

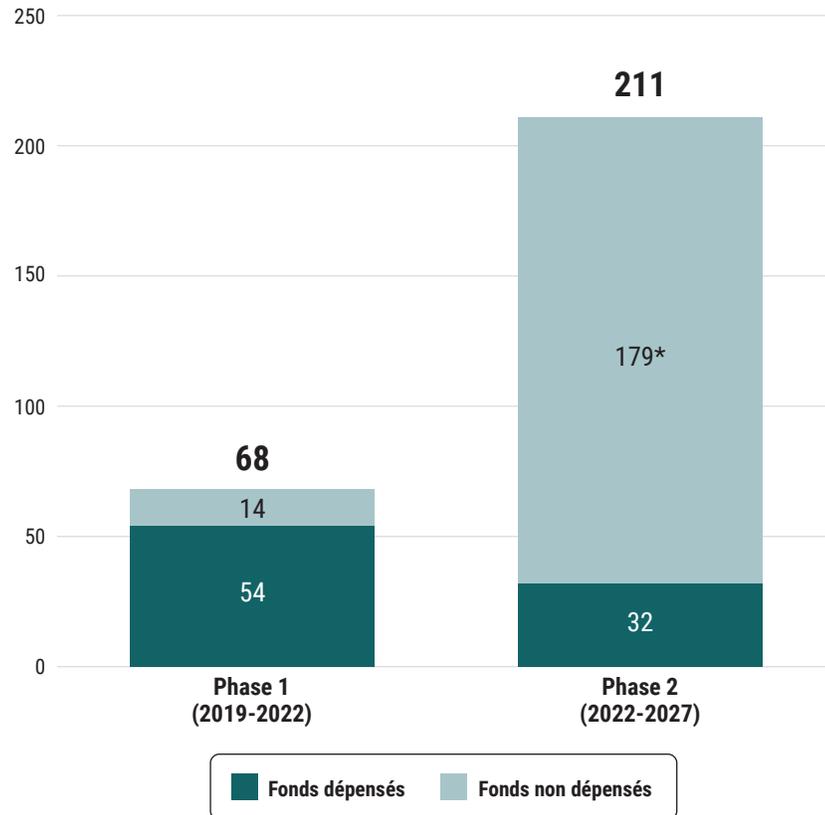
Pièce 3.5 – Pour 5 des 16 activités que nous avons échantillonnées, l'élaboration des exigences préliminaires pour la mise en œuvre était terminée ou en cours en date de septembre 2023

Activité (phase)	Entité responsable	Exigences préliminaires définies ou en voie de l'être
Création d'un registre fédéral des plastiques (phase 2)	Environnement et Changement climatique Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Les rôles et responsabilités ont été définis. • Les plans de travail et les jalons de projet ont été établis.
Élaboration de mesures visant les plastiques à usage unique supplémentaires (phase 2)	Environnement et Changement climatique Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Des plans pour un cadre de gestion et le processus de consultation pour un document de travail ont été élaborés. • Des plans visant à modifier la réglementation ou à adopter de nouvelles approches pour les plastiques à usage unique sont en cours d'élaboration.
Soutien aux solutions novatrices visant à réduire les déchets dans des secteurs clés (phase 2)	Environnement et Changement climatique Canada	<ul style="list-style-type: none"> • La version préliminaire d'un document de discussion publique portant sur le projet d'une feuille de route visant la réduction des déchets de plastique dans le secteur des textiles est en cours d'approbation. • Des ententes pour le financement d'organismes à but lucratif dans des secteurs clés ont été signées.
Élaboration et mise en œuvre des exigences réglementaires relatives au contenu recyclé pour les produits et les emballages de plastique (phase 2)	Environnement et Changement climatique Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Un projet de cadre réglementaire établissant des exigences en matière de contenu recyclé et des règles d'étiquetage des produits de plastique a été publié.
Recherche et surveillance en vue de détecter et de caractériser les plastiques (phase 2)	Environnement et Changement climatique Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Des plans de mise en œuvre ont été élaborés.

3.19 Le financement des deux phases de l'initiative a totalisé 279 millions de dollars. Nous avons constaté qu'en date du 31 mars 2023, la plus grande partie du financement de la phase 1 avait été dépensé (voir la pièce 3.6). Le reste du financement devra être dépensé d'ici la fin de la phase 2, à savoir le 31 mars 2027.

Pièce 3.6 – En date du 31 mars 2023, 86 millions de dollars sur les 279 millions de dollars de financement total de l’initiative avaient été dépensés pour la réalisation d’activités

Fonds dépensés et non dépensés
(en millions de dollars)



* À dépenser d’ici le 31 mars 2027.

Source : D’après des renseignements fournis par Environnement et Changement climatique Canada

Environnement et Changement climatique Canada avait assuré la coordination du lancement de l’initiative avec d’autres organisations fédérales

Importance de cette constatation

3.20 Cette constatation est importante parce qu’Environnement et Changement climatique Canada ne peut pas atteindre seul l’objectif de l’initiative. Compte tenu du volume de déchets produits et de l’objectif ambitieux de zéro déchet de plastique, il est primordial que le Ministère se coordonne efficacement avec les parties prenantes fédérales clés s’il veut faire avancer l’initiative.

Concordance étroite entre les activités de réduction des déchets et les priorités établies antérieurement

Constatations

3.21 Nous avons constaté que toutes les activités de la phase 1 et de la phase 2 de l'initiative correspondaient directement aux priorités établies dans le plan d'action de la stratégie pancanadienne visant l'atteinte de zéro déchet de plastique. Cette forte concordance était en accord avec les engagements du gouvernement fédéral dans le cadre du plan d'action et de la stratégie élaborés par le Conseil canadien des ministres de l'environnement.

Rôles et responsabilités clairement définis dans la structure de gouvernance de l'initiative

Constatations

3.22 Nous avons constaté que la structure de gouvernance établie par Environnement et Changement climatique Canada pour l'initiative avait défini clairement les rôles et les responsabilités en matière de prise de décisions pour toutes les organisations fédérales. Elle comprenait trois comités de surveillance interministériels ainsi qu'un ensemble de processus à suivre pour les réunions et la prise de décisions. Nous avons constaté que, même si certains changements avaient été apportés à la structure lors de la phase 2, le cadre de référence des comités continuait d'établir clairement et rigoureusement les responsabilités et les processus décisionnels. Nous avons également constaté que les comités se réunissaient aussi fréquemment que prévu.

3.23 Nous avons aussi constaté que les organisations fédérales pertinentes étaient représentées aux comités. En plus des cinq partenaires du lancement de la phase 1 (Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada, Transports Canada, Services publics et Approvisionnement Canada, et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada), les comités comprenaient des porte-parole d'un grand éventail d'autres ministères et organismes qui ont volontairement participé à l'initiative pour favoriser une approche pangouvernementale.

3.24 Nous avons constaté que les cinq partenaires du lancement de la phase 1 de l'initiative avaient établi des mécanismes de reddition de comptes clairs en exigeant la présentation de rapports réguliers. Toutes les organisations que nous avons auditées disposaient d'un processus de présentation trimestrielle de l'information et le mettaient en application.

Les organisations fédérales clés n'avaient pas encore évalué dans quelle mesure l'initiative horizontale aidait le Canada à atteindre l'objectif de zéro déchet de plastique

Importance de cette constatation

3.25 Cette constatation est importante parce que sans évaluation des progrès réalisés dans le cadre de l'initiative par rapport à l'atteinte de l'objectif de zéro déchet de plastique, les personnes chargées de prendre les décisions ne peuvent pas savoir si elles sont sur la bonne voie ou si elles doivent prendre des mesures correctives. Cet enjeu concerne l'ensemble de la population canadienne qui, à divers degrés, est touchée par la production, la consommation et l'élimination des plastiques et y contribue. Il concerne également les nombreuses organisations et administrations qui doivent travailler ensemble dans le cadre des efforts complexes visant à atteindre l'objectif de zéro déchet de plastique.

Contexte

3.26 Lors du lancement de l'initiative en 2019, les données économiques les plus récentes disponibles pour estimer le volume de déchets de plastique au Canada et déterminer les lieux où ils aboutissent dataient de 2016. Les données avaient été compilées dans une étude commandée par Environnement et Changement climatique Canada et publiée en 2019. Pour améliorer les données sur les déchets de plastique, Statistique Canada a commencé l'élaboration du compte des flux physiques des matières plastiques et la publication des données correspondantes. Ce compte permettra d'estimer la quantité de plastique contenu dans les produits canadiens tous les ans (en tonnes) et de connaître les lieux où ils aboutissent.

3.27 Les activités de l'initiative seront surveillées et rendues publiques de deux façons. D'abord, les organisations fourniront à Environnement et Changement climatique Canada, dans leurs rapports trimestriels, les renseignements ci-après pour ses tableaux de suivi des résultats : le résultat commun global pour les activités de chaque organisation ainsi que les indicateurs de rendement, la cible, la date prévue, la source des données et la fréquence de cueillette des données de chaque activité. Ce suivi du rendement aura pour but d'aider les décisionnaires à évaluer l'état de progression des activités en fonction des cibles. Ensuite, Environnement et Changement climatique Canada inclura chaque année les résultats de l'initiative dans son rapport sur les résultats ministériels.

3.28 Il est prévu que l'initiative produise deux résultats clés. Des cibles et des indicateurs ont été définis pour ces résultats (voir la pièce 3.7).

Pièce 3.7 – Les deux résultats clés prévus de l’initiative et les cibles et indicateurs afférents

Résultat	Cible	Indicateur
Les plastiques ne sont pas rejetés dans l’environnement	Réduction des déchets de plastique par rapport au niveau de référence qui sera établi en 2024	Quantité (en tonnes) de plastiques rejetés dans l’environnement naturel du Canada à partir de sources terrestres et aquatiques
Les plastiques sont détournés des décharges et des incinérateurs	Tendance à la baisse passant sous le niveau de référence de 2018 d’ici 2030	Quantité (annuelle, en tonnes) de déchets de plastique éliminés dans les sites d’enfouissement et d’incinération du pays

Source : Adapté de renseignements fournis par Environnement et Changement climatique Canada

Renseignements et autres données de référence manquants relativement à la quantité de déchets de plastique

Constatations

3.29 Nous avons constaté que les données sur les quantités de déchets de plastique rejetés dans l’environnement étaient incomplètes. En 2019, une étude commandée par Environnement et Changement climatique Canada avait permis de conclure qu’environ 1 % des déchets de plastique au Canada en 2016 étaient rejetés dans l’environnement sous forme de pollution. L’étude reconnaissait que ce pourcentage était une estimation. Il était fondé sur une étude qui excluait la pollution par les plastiques de source aquatique (c’est-à-dire les plastiques qui se trouvent dans ou près des plans d’eau). Par exemple, l’étude n’incluait pas la pollution par les plastiques provenant du secteur du transport maritime et des engins de pêche perdus ou rejetés.

3.30 Nous avons également constaté qu’il y avait un délai de trois ans et trois mois dans la publication des estimations des déchets de plastique par Statistique Canada. Le premier compte des flux physiques des matières plastiques a été publié en novembre 2021, avec des mises à jour en mars 2022, en juin 2022 et en mars 2023. Au moment de l’audit, Statistique Canada prévoyait publier le prochain rapport en mars 2024. Ce rapport devait présenter des données jusqu’en 2020 seulement. Si ce délai n’est pas raccourci, l’information sur les déchets de plastique en 2030 ne sera disponible qu’en 2034.

3.31 Le gouvernement fédéral a reconnu qu’il avait peu d’autres sources de données pour déterminer s’il était sur la bonne voie en vue d’atteindre son objectif pour 2030. Nous avons constaté que le Ministère avait plusieurs projets de données en cours d’élaboration visant à améliorer la situation. Par exemple, pour ajouter plus de détails aux données fournies par Statistique Canada, Environnement et Changement

climatique Canada préparait un registre fédéral public des plastiques, dont il comptait présenter les premiers résultats en janvier 2025. Le registre obligera les producteurs à déclarer chaque année la quantité et les types de plastiques qu'ils mettent sur le marché canadien, la façon dont ces plastiques circulent dans l'économie et, surtout, la façon dont ils sont gérés à la fin de leur vie utile.

3.32 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait invité par deux fois les sociétés de conseil à soumissionner pour un contrat visant à quantifier la pollution par les plastiques rejetés dans l'environnement, à évaluer les progrès du Canada à l'égard de l'objectif pour 2030 et à trouver de nouvelles occasions de contribuer à l'atteinte de l'objectif. La première tentative avait échoué, ce qui avait retardé les travaux prévus. La deuxième tentative avait réussi, et le Ministère avait conclu un contrat à l'automne 2023. En raison de ce début tardif, les travaux exigés au titre du contrat avaient été réduits pour ne plus porter que sur la période 2023-2040, au lieu de la période 2022-2050 initialement prévue. Le contrat exigeait en outre que la société de conseil établisse, d'ici la fin de mars 2024, des données de référence pour la pollution par les plastiques rejetés dans l'environnement en 2024 afin de pouvoir ensuite évaluer les progrès. La société de conseil devait également, à cette même date, avoir défini sa méthode de modélisation et établi ses projections concernant les progrès réalisés par rapport à l'objectif de zéro déchet de plastique. La modélisation devait servir à évaluer et à intégrer l'effet des mesures stratégiques et d'autres activités sur la réduction des déchets de plastique et de la pollution. Des rapports d'étape devaient être publiés par le Ministère en 2024 et en 2027.

3.33 Nous avons constaté qu'en dépit de ces projets de données, Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas de cadre de données clair pour combler les lacunes en matière de données et de connaissances. Des initiatives étaient en cours, mais elles étaient menées de manière indépendante sans que personne ne vérifie si elles se chevauchaient ou si elles étaient collectivement suffisantes pour corriger toutes les lacunes. Un tel cadre définirait toutes les exigences relatives aux données et permettrait de faire preuve de plus de proactivité dans la réalisation de l'objectif de zéro déchet de plastique pour 2030. Il aiderait les organisations à planifier la collecte d'information et à établir les priorités en la matière.

Recommandation

3.34 Afin d'avoir plus d'information sur les résultats et de déterminer s'il utilise les bons outils pour réduire les déchets de plastique, Environnement et Changement climatique Canada devrait élaborer un cadre de données lui permettant de recenser les initiatives de collecte de données existantes et les lacunes en matière d'information pour mieux mesurer les progrès par rapport à l'atteinte de l'objectif de zéro

déchet de plastique pour 2030. Une fois ces éléments définis, le cadre devrait aider les organisations à concentrer davantage leurs efforts sur la collecte de renseignements et à établir les priorités en la matière.

Réponse du Ministère – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les **Recommandations et réponses** à la fin du présent rapport.

Absence d'évaluation et de renseignements sur les résultats à long terme

Constatations

3.35 Nous avons constaté que les cibles et les indicateurs de l'initiative (voir la liste à la pièce 3.7) ne concordaient pas avec le résultat souhaité à long terme de l'initiative. Même si le nom de l'initiative horizontale précisait « zéro » déchet de plastique (dès le lancement de la phase 1), les cibles de l'initiative faisaient mention seulement d'une « réduction » et d'une « tendance à la baisse », n'étaient pas évaluées en fonction de l'objectif final de zéro déchet de plastique et ne définissaient aucune voie à suivre pour atteindre cet objectif.

3.36 Nous avons constaté que les rapports ministériels sur les résultats annuels d'Environnement et Changement climatique Canada renseignaient les parlementaires et la population canadienne surtout sur les progrès à court terme et ne présentaient aucune information sur la cible à long terme ou le résultat souhaité. Par exemple, les cibles à long terme de l'initiative consistent à réduire progressivement d'environ 4 millions de tonnes les déchets de plastique mis en décharge et rejetés dans l'environnement annuellement par rapport au niveau de référence de 2018. Le Ministère a établi la cible pour 2022 à 300 tonnes de déchets de plastique détournés des sites d'enfouissement et de l'environnement. Il a déclaré un résultat pour 2022 de 325 tonnes de déchets détournés. Bien que cette quantité respecte la cible à court terme, le Ministère n'a pas indiqué que le poids total des déchets de plastique détournés de 2019 à 2022 représentait une réduction de moins de 0,01 % par rapport au niveau de référence de 2018.

3.37 Nous avons également constaté que les rapports sur les résultats ministériels n'indiquaient pas clairement les situations où les cibles n'étaient pas atteintes. Ils ne présentaient pas non plus clairement les raisons expliquant ces situations. En voici des exemples :

- Une activité d'information sur les plastiques avait pour cible le comblement de la totalité des lacunes dans les connaissances sur la distribution et les effets des plastiques d'ici mars 2022. Le rapport de 2022 sur les résultats indiquait que des connaissances

sur les plastiques avaient été obtenues. Toutefois, il ne précisait pas si toutes les lacunes avaient été comblées ni, dans la négative, les raisons pour lesquelles la cible n'avait pas été atteinte.

- Une activité visant à améliorer la conception et la réutilisation des produits de plastique avait la cible suivante : que 100 % des secteurs précisés adoptent des mesures pour rendre les plastiques plus durables et moins susceptibles de devenir des déchets d'ici mars 2022. Les secteurs précisés comprenaient les textiles, l'automobile, les soins de santé et l'agriculture. Le rapport de 2022 sur les résultats présentait les études, les outils, les feuilles de route et les projets pilotes conçus pour cette activité. Il ne précisait toutefois pas si tous les secteurs avaient adopté les mesures et, dans la négative, les raisons pour lesquelles la cible n'avait pas été atteinte.

Recommandation

3.38 Pour accroître la transparence de la présentation des résultats et fournir les renseignements nécessaires à la prise de mesures correctives, Environnement et Changement climatique Canada devrait, dans ses rapports sur les résultats ministériels :

- inclure une évaluation globale des progrès réalisés par l'initiative à l'égard des résultats souhaités à long terme;
- inclure une évaluation de la contribution des activités individuelles à la production des résultats souhaités à long terme de l'initiative;
- indiquer clairement les cas où les cibles ne sont pas atteintes et les raisons pour lesquelles elles ne le sont pas.

Réponse du Ministère – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les **Recommandations et réponses** à la fin du présent rapport.

Aucune surveillance ni communication des progrès à l'égard du respect des critères d'analyse comparative entre les sexes plus

Constatations

3.39 Nous avons constaté plusieurs situations où les organisations auditées avaient indiqué la façon dont le genre et d'autres facteurs identitaires, comme le fait d'être en situation de handicap ou d'être autochtone, devaient être pris en compte dans la conception de leurs activités. Toutefois, nous avons constaté que ces considérations n'avaient pas été intégrées aux mesures du rendement dans les tableaux de suivi des résultats d'Environnement et Changement climatique Canada. Cela signifie qu'il n'y avait aucune attente liée à la surveillance de ces considérations et à la présentation d'information sur celles-ci

dans le cadre des activités de ces organisations. Compte tenu de ce manque de surveillance et de communication, les organisations ne pouvaient pas démontrer qu'elles donnaient suite aux préoccupations liées à l'analyse comparative entre les sexes plus qu'elles avaient recensées.

3.40 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait ni recueilli ni surveillé les données désagrégées sur le rendement, qui sont nécessaires au suivi des progrès à l'égard des critères liés à l'analyse comparative entre les sexes plus et des objectifs connexes. Les données désagrégées sur le rendement permettent d'examiner les tendances et les phénomènes récurrents pour certaines populations regroupées en fonction de caractéristiques, comme le lieu de résidence, l'âge, l'appartenance ou non au groupe des personnes à mobilité réduite et l'appartenance ou non à un groupe racisé.

Recommandation

3.41 Pour suivre les progrès réalisés à l'égard des critères et des objectifs de l'analyse comparative entre les sexes plus, Environnement et Changement climatique Canada devrait :

- dans le cadre de données recommandé précédemment (voir le paragraphe 3.34), préciser les données désagrégées sur le rendement dont il a besoin;
- dans ses tableaux de suivi des résultats, transformer les critères et les objectifs en indicateurs, en cibles et en résultats que les organisations pourraient ensuite surveiller et utiliser pour rendre compte des progrès.

Réponse du Ministère – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les **Recommandations et réponses** à la fin du présent rapport.

La gestion insuffisamment proactive des risques avait augmenté la probabilité que les activités de réduction des déchets se soldent par un échec

Importance de cette constatation

3.42 Cette constatation est importante parce que les travaux requis pour atteindre l'objectif de zéro déchet de plastique d'ici 2030 sont complexes. Cette complexité implique que les risques doivent être recensés dès que possible et maîtrisés rapidement afin que l'objectif soit atteint dans le délai prévu.

Contexte

3.43 Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada fournit un cadre et des directives de gestion des risques. Les directives demandent aux organisations publiques d'évaluer les risques à tous les niveaux et dans tous les secteurs de manière continue. Les organisations devraient donc consolider les résultats à l'échelle organisationnelle, les communiquer et veiller à la surveillance et à l'examen des résultats. Les résultats consolidés ont pour but d'aider les organisations à prendre des décisions éclairées pour contrer les risques.

3.44 Pour obtenir du financement, les organisations fédérales préparent des présentations à soumettre au Conseil du Trésor qui comprennent des tableaux où sont indiqués les principaux risques liés à leurs initiatives. Ces tableaux contiennent également la probabilité des risques, leur incidence et leur niveau, les mesures prévues par l'organisation pour contrer ces risques et le niveau de risque résiduel après la mise en œuvre de ces mesures.

3.45 Depuis le début de l'initiative, les organisations ont eu à préparer des rapports de suivi trimestriels qui étaient utilisés pour produire les tableaux de bord trimestriels destinés aux comités de surveillance. Ces rapports doivent comporter des renseignements sur les risques.

Aucune consolidation des renseignements sur les risques pour appuyer la surveillance, l'examen et la prise de mesures correctives

Constatations

3.46 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas de liste complète des risques relevés. Différents risques avaient été enregistrés dans divers documents, et certains risques n'avaient pas été documentés du tout. C'était notamment le cas de risques recensés dans le cadre de consultations publiques. Le Ministère avait publié ces risques dans ses rapports « Ce que nous avons entendu » (rapports faisant le résumé des commentaires), mais les consultations n'avaient pas toutes fait l'objet d'un rapport.

3.47 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada ne disposait pas d'un document intégrant l'ensemble des données et des renseignements sur les risques, comme un registre des risques ou un cadre de gestion des risques officiel. Le fait que le Ministère ait géré les risques sans avoir d'abord consolidé tous les risques a eu une incidence négative sur :

- la surveillance des mesures de prévention des risques, pour y apporter des modifications au besoin;

- le suivi des tendances et des déclencheurs en matière de risque au fil du temps;
- la détermination de la personne responsable des risques à des fins de transparence et de reddition de comptes;
- l'ajout ou le retrait de risques lorsque les circonstances changent.

3.48 Un registre des risques ou un cadre de gestion des risques officiel est d'une importance particulière pour une initiative horizontale, où il y a une interaction et un chevauchement entre les risques dans l'ensemble des activités et des organisations. Par exemple, pour la phase 1 de l'initiative, la **gouverneure en conseil**¹, sur recommandation de la ministre de la Santé et du ministre de l'Environnement et du Changement climatique, a désigné par décret les « articles manufacturés en plastique » comme substance toxique en les ajoutant à l'annexe 1 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Cela a permis de procéder à une partie des activités de l'initiative, comme l'interdiction de certains plastiques nocifs à usage unique par la prise de règlements. Une coalition industrielle a contesté la désignation devant la Cour fédérale. La contestation fait peser un risque sur les activités réglementaires fondées sur cette désignation et pourrait retarder l'initiative dans son ensemble. Ces risques auraient pu être gérés de manière consolidée à l'aide d'un registre des risques officiel recensant les mesures prévues pour contrer les risques relevés. La décision de la Cour fédérale a été annoncée après la période de l'audit, le 16 novembre 2023. Dans sa décision, la Cour a jugé que la prise du décret était déraisonnable et inconstitutionnelle et a annulé rétroactivement le décret en déclarant qu'il était invalide et illégal. Au moment de rédiger le présent rapport, cette décision était en appel devant la Cour d'appel fédérale. Des exemples comme celui-ci montrent que, même si Environnement et Changement climatique Canada jugeait que les risques recensés pour l'initiative n'étaient pas assez élevés pour exiger une gestion consolidée des risques de manière continue, une approche consolidée aurait été utile.

Recommandation

3.49 Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Statistique Canada devraient terminer le recensement de tous les risques à tous les niveaux de l'initiative, les examiner et les surveiller de manière continue.

Réponse de chaque entité – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les **Recommandations et réponses** à la fin du présent rapport.

¹ **Gouverneure en conseil** – La gouverneure générale, sur recommandation du Cabinet, agit en tant qu'organe exécutif officiel conférant un caractère juridique aux décisions du Cabinet qui doivent avoir force de loi.

Recommandation

3.50 Environnement et Changement climatique Canada devrait consolider les résultats du recensement des risques et les communiquer à ses partenaires conformément au cadre de gestion des risques exigé par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Réponse du Ministère – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les **Recommandations et réponses** à la fin du présent rapport.

Manque de surveillance de l'efficacité des mesures prises pour contrer les risques

Constatations

3.51 Nous avons sélectionné un échantillon de neuf risques relevés par les quatre organisations auditées, puis nous avons examiné les mesures qu'elles avaient élaborées et leur gestion globale des risques. Nous avons constaté que les organisations n'assuraient pas toutes une surveillance et une communication uniformes et officielles de l'efficacité de ces mesures dans la réduction ou la maîtrise des risques.

3.52 Nous avons également constaté de nombreuses situations où les organisations n'avaient pas établi de dates cibles pour la mise en place des mesures de prévention des risques. Il s'agit d'un élément clé de la surveillance et de la gestion des risques. Cet élément est particulièrement important quand il s'agit du risque de ne pas disposer des renseignements nécessaires. Au lieu d'établir des dates cibles pour la collecte des données requises, les organisations ont simplement prévu de continuer à essayer d'obtenir les données. Par exemple, Statistique Canada a relevé le risque de ne pas disposer de l'information nécessaire pour le compte annuel des flux physiques des matières plastiques. Une partie de cette information devait provenir d'un rapport annuel d'Environnement et Changement climatique Canada que le Ministère pensait annuler. Le Ministère a jugé que les données recueillies pour le rapport auprès des municipalités n'étaient pas uniformes. Au moment de l'audit, le Ministère et Statistique Canada étaient en discussion sur la façon d'obtenir les données nécessaires. L'établissement de dates cibles et la surveillance des progrès réalisés par rapport à ces dates permettraient aux deux organisations de concentrer et d'intensifier leurs efforts dans la gestion de ce risque.

3.53 Nous avons constaté que l'absence de processus de surveillance officiel faisait partie d'un problème plus vaste de gestion des risques réactive plutôt que proactive. Environnement et Changement climatique Canada nous a indiqué qu'il n'avait pas de grilles ou de cadres officiels de gestion des risques parce qu'aucun risque majeur n'avait été relevé jusqu'ici. Nous avons constaté que le Ministère utilisait

cette approche réactive qui consiste à attendre qu'un risque survienne, même pour les risques antérieurs connus. Par exemple, la pandémie de COVID-19 a perturbé et, dans certains cas, interrompu la recherche et la surveillance environnementales. Le Ministère a remarqué qu'en réaction à la pandémie, les pratiques de laboratoire avaient évolué afin que les travaux puissent se poursuivre. Toutefois, nous n'avons constaté aucun élément probant indiquant que le Ministère avait prévu des approches et des pratiques de rechange pour le cas où surviendrait un risque imprévu analogue à la pandémie. Le Ministère tenait plutôt pour acquis que ces pratiques évolueraient d'elles-mêmes.

Recommandation

3.54 Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Statistique Canada devraient mettre en place des mécanismes pour surveiller l'efficacité des mesures prises en réaction aux risques. Ces mécanismes devraient comprendre des dates cibles pour le suivi de la mise en œuvre de ces mesures.

Réponse de chaque entité – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les **Recommandations et réponses** à la fin du présent rapport.

Conclusion

3.55 Nous avons conclu que les organisations fédérales clés, sous la direction d'Environnement et Changement climatique Canada, avaient commencé à mettre en œuvre des activités afin de contribuer à l'atteinte de l'objectif pancanadien de zéro déchet de plastique d'ici 2030. Toutefois, elles n'avaient toujours pas recueilli tous les renseignements nécessaires sur les déchets de plastique et n'avaient pas encore complètement établi les cibles et les systèmes de surveillance pour mesurer les progrès réalisés par rapport à l'objectif. Tant que ces travaux ne seront pas achevés, le Ministère ignorera s'il est en voie d'atteindre l'objectif.

3.56 Pour réduire efficacement la pollution par les plastiques, le gouvernement fédéral doit collaborer avec ses partenaires comme les provinces, les territoires, les municipalités et le secteur privé. Étant donné que le succès de l'initiative dépend d'un si grand nombre de partenaires, il est très important que les organisations fédérales clés aient mis en place des systèmes de suivi appropriés.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur l'initiative horizontale zéro déchet du Canada a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité de l'initiative horizontale, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) applique la Norme canadienne de gestion de la qualité (NCGQ) 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige que le BVG conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques ou des procédures conformes aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous avons respecté les règles sur l'indépendance et les autres règles de déontologie définies dans les codes de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit habituel, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni tous les renseignements dont elle a connaissance et qui lui ont été demandés ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si les organisations fédérales clés, sous la direction d'Environnement et Changement climatique Canada, étaient en voie de produire les contributions prévues à l'atteinte de l'objectif pancanadien de zéro déchet de plastique d'ici 2030 afin de réduire les effets de la pollution par le plastique sur l'environnement.

Étendue et approche

L'audit portait sur l'initiative horizontale du gouvernement fédéral, sous la direction d'Environnement et Changement climatique Canada, qui vise à fournir la contribution fédérale à l'atteinte de l'objectif pancanadien de zéro déchet de plastique d'ici 2030. Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné les activités fédérales, mais pas les mesures prises par d'autres ordres de gouvernement, tout en reconnaissant que les mesures prises par les autres ordres de gouvernement jouent un rôle essentiel dans l'atteinte de l'objectif de réduction des déchets.

Nous avons audité les organisations suivantes :

- Environnement et Changement climatique Canada
- Pêches et Océans Canada
- Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
- Statistique Canada

Nous avons mené à bien l'audit au moyen de l'examen de documents et de dossiers, d'analyses de données et d'entrevues avec des fonctionnaires des organisations. Notre méthode d'audit comprenait aussi un échantillon des activités de l'initiative horizontale zéro déchet de plastique. Nous avons examiné 16 activités couvrant les 2 phases de l'initiative horizontale, dont 9 étaient des activités de subventions et de contributions. Pour ces activités, 43 dossiers ont été examinés selon une méthode d'échantillonnage représentatif.

Nous n'avons pas examiné les activités sous la responsabilité d'autres organisations dans le cadre de l'initiative horizontale.

Les questions examinées dans le cadre de cet audit sont liées à l'objectif « Consommation et production durable » (objectif 12) des Objectifs de développement durable des Nations Unies et à une cible connexe :

- Cible 12.5 – « D'ici à 2030, réduire considérablement la production de déchets par la prévention, la réduction, le recyclage et la réutilisation »

Cette cible internationale a été intégrée à la Stratégie fédérale de développement durable 2022 à 2026 dans le cadre des engagements du Canada liés au détournement des déchets des sites d'enfouissement.

Les questions examinées sont également liées à l'objectif « Vie aquatique » (objectif 14) des Objectifs de développement durable des Nations Unies et à une cible connexe :

- Cible 14.1 – « D'ici à 2025, prévenir et réduire nettement la pollution marine de tous types, en particulier celle résultant des activités terrestres, y compris les déchets en mer et la pollution par les nutriments »

Cette cible internationale est prise en compte dans la Stratégie fédérale de développement durable 2022 à 2026 dans le cadre de l'engagement du Canada lié à la préservation de ses zones côtières et marines, lesquelles comprennent le plus long littoral du monde.

Critères

Pour tirer une conclusion par rapport à l'objectif de notre audit, nous avons utilisé les critères suivants :

Critères	Sources
<p>Environnement et Changement climatique Canada assure une planification et une coordination adéquates, en collaboration avec d'autres organisations fédérales, de la mise en œuvre de l'initiative horizontale visant à atteindre l'objectif de zéro déchet de plastique d'ici 2030 du Canada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, Politique sur les résultats, 2016 • Conseil du Trésor, Politique sur les paiements de transfert, 2022 • Conseil du Trésor, Cadre stratégique de gestion du risque, 2010 • Conseil du Trésor, Directive sur la gestion de projets et programmes, 2019 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Guide à l'intention des ministères sur la gestion des initiatives horizontales et l'établissement de rapports connexes</i>, 2018 • Présentations au Conseil du Trésor • INTOSAI, <i>A Practical Guide to Government SDG Preparedness Reviews</i>, 2018
<p>Environnement et Changement climatique Canada met en œuvre de manière efficace, en collaboration avec d'autres organisations fédérales, les activités sélectionnées de l'initiative horizontale visant à atteindre l'objectif de zéro déchet de plastique d'ici 2030 du Canada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> • <i>Loi fédérale sur le développement durable</i> • Lettre de mandat supplémentaire du ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2021 • Lettre de mandat supplémentaire de la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, 2021 • Conseil du Trésor, Politique sur les résultats, 2016 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Guide à l'intention des ministères sur la gestion des initiatives horizontales et l'établissement de rapports connexes</i>, 2018 • Présentations au Conseil du Trésor • Nations Unies, <i>Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030</i>, 2015 • Gouvernement du Canada, <i>Plan de mise en œuvre fédéral du Canada pour le Programme 2030</i>, 2021

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} janvier 2018 au 30 septembre 2023. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à cette période.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 16 février 2024, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

L'audit a été réalisé par une équipe multidisciplinaire du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) dirigée par Nicholas Swales, directeur principal. Le directeur principal est responsable de la qualité de l'audit dans son ensemble; il doit s'assurer notamment que les travaux d'audit sont exécutés conformément aux normes professionnelles, aux exigences des textes légaux et réglementaires applicables ainsi qu'aux politiques et au système de gestion de la qualité du BVG.

Recommandations et réponses

Les réponses figurent telles qu'elles ont été reçues par le Bureau du vérificateur général du Canada.

Dans ce tableau, le numéro du paragraphe qui précède la recommandation indique l'emplacement de la recommandation dans le rapport.

Recommandation	Réponse
<p>3.34 Afin d'avoir plus d'information sur les résultats et de déterminer s'il utilise les bons outils pour réduire les déchets de plastique, Environnement et Changement climatique Canada devrait élaborer un cadre de données lui permettant de recenser les initiatives de collecte de données existantes et les lacunes en matière d'information pour mieux mesurer les progrès par rapport à l'atteinte de l'objectif de zéro déchet de plastique pour 2030. Une fois ces éléments définis, le cadre devrait aider les organisations à concentrer davantage leurs efforts sur la collecte de renseignements et à établir les priorités en la matière.</p> <p>3.38 Pour accroître la transparence de la présentation des résultats et fournir les renseignements nécessaires afin de prendre les mesures correctives requises, Environnement et Changement climatique Canada devrait, dans ses rapports sur les résultats ministériels :</p> <ul style="list-style-type: none"> • inclure une évaluation globale des progrès réalisés par l'initiative à l'égard des résultats souhaités à long terme; • inclure une évaluation de la contribution des activités individuelles à la production des résultats souhaités à long terme de l'initiative; • indiquer clairement les cas où les cibles ne sont pas atteintes et les raisons pour lesquelles elles ne le sont pas. <p>3.41 Pour suivre les progrès réalisés à l'égard des critères et des objectifs de l'analyse comparative entre les sexes plus, Environnement et Changement climatique Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • dans le cadre de données recommandé précédemment (voir le paragraphe 3.34), préciser les données désagrégées sur le rendement dont il a besoin; • dans ses tableaux de suivi des résultats, transformer les critères et les objectifs en indicateurs, en cibles et en résultats que les organisations pourraient ensuite surveiller et utiliser pour rendre compte des progrès. 	<p>Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada – Recommandation acceptée. ECCC élaborera un cadre de données pour : 1) dresser une liste des activités de collecte d'informations existantes; et 2) identifier les lacunes dans les informations afin de mesurer les progrès vers l'objectif de zéro déchet plastique en 2030. ECCC finalisera ce cadre d'ici le 31 mars 2025.</p> <p>Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada – Recommandation acceptée. Le ministère inclura des informations sur les progrès de l'initiative, sur la base des données disponibles, dans le rapport ministériel sur les résultats à partir du rapport 2024-25.</p> <p>Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada – Recommandation acceptée. À l'aide des renseignements recueillis sur l'ACS+ lors de l'élaboration de l'initiative et soutenu par des indicateurs utilisés dans d'autres programmes au sein d'ECCC, le ministère élaborera des indicateurs d'ACS+ afin de suivre les progrès réalisés chaque année. Les indicateurs seront élaborés d'ici le 31 mars 2025 et figureront dans le rapport annuel sur les résultats du ministère.</p>

Recommandation	Réponse
<p>3.49 Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Statistique Canada devraient terminer le recensement de tous les risques à tous les niveaux de l'initiative, les examiner et les surveiller de manière continue.</p>	<p>Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada – Recommandation acceptée. ECCC a ajouté un rapport trimestriel sur les risques aux processus existants de suivi des risques des ministères partenaires. ECCC réexaminera également les risques en fonction du développement de son profil de risque corporatif et veillera à ce que tout nouveau risque soit identifié et inclus dans les mécanismes de surveillance et de déclaration des risques.</p> <p>Réponse de Pêches et Océans Canada – Recommandation acceptée. Le Ministère des Pêches avait établi un processus pour identifier les risques à tous les niveaux de l'initiative « zéro déchet de plastique ». Les représentants du Programme des engins fantômes ont identifié les risques dans le cadre de l'exécution du programme, y compris jusqu'aux dépenses finales du Fonds pour les engins fantômes (la partie du Programme des engins fantômes qui gère les subventions et les contributions) provenant des fonds « zéro déchet de plastique ». Les résultats finaux sont en cours de compilation.</p> <p>Réponse de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada – Recommandation acceptée. Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada ajustera l'appel de propositions 2025 pour inclure une section d'identification des risques que les candidats doivent remplir, et le comité de gestion du programme examinera ces risques chaque année lors de sa réunion de mi-année. Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada travaillera également avec Environnement et Changement climatique Canada pour identifier les risques au niveau de l'initiative. Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada travaillera avec Environnement et Changement climatique Canada pour examiner et surveiller les risques identifiés de manière continue au moyen d'un mécanisme convenu.</p> <p>Le délai prévu par le ministère pour mettre en œuvre cette recommandation est de 12 mois.</p>

Recommandation	Réponse
<p>3.50 Environnement et Changement climatique Canada devrait consolider les résultats du recensement des risques et les communiquer à ses partenaires conformément au cadre de gestion des risques exigé par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.</p>	<p>Réponse de Statistique Canada – Recommandation acceptée. Statistique Canada a identifié les risques liés à chaque aspect de l'initiative. Le risque le plus pressant pour le Compte des flux physiques des matières plastiques (CFPMP) est qu'il s'appuie sur de nombreuses sources de données, dont les tableaux des ressources et des emplois, les enquêtes de Statistique Canada et des sources de données administratives, qui sont hors du contrôle de l'équipe chargée du CFPMP. Des retards ou des annulations dans ces sources de données exigeraient que l'équipe se tourne vers d'autres sources. De plus, en raison de la nature hautement spécialisée du CFPMP, l'autre risque majeur est la possibilité de perdre des connaissances spécialisées en raison du roulement du personnel. Environnement et Changement climatique Canada a ajouté la surveillance des risques et des mesures d'atténuation dans le rapport d'étape trimestriel de l'initiative horizontale sur les déchets de plastique, rapport auquel Statistique Canada contribuera chaque trimestre. [Échéancier : Les renseignements seront communiqués à Environnement et Changement climatique Canada, pour la première fois, en vue du rapport du troisième trimestre, prévu pour janvier 2024.]</p> <p>Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada – Recommandation acceptée. Le nouveau rapport trimestriel sur les risques a été élaboré conformément au cadre de gestion des risques du Conseil du Trésor. Les ministères sont tenus de fournir un énoncé des risques, l'impact prévu des risques, l'état actuel et les mesures d'atténuation potentielles, le niveau de risque initial indiqué dans la soumission et si ce niveau de risque a changé. Le ministère évaluera l'efficacité de ce processus en 2025 afin de s'assurer que les informations sur les risques sont communiquées de manière appropriée pour permettre une prise de décision éclairée.</p>

Recommandation	Réponse
<p>3.54 Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Statistique Canada devraient mettre en place des mécanismes pour surveiller l'efficacité des mesures prises en réaction aux risques. Ces mécanismes devraient comprendre des échéances pour le suivi de la mise en œuvre de ces mesures.</p>	<p>Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada – Recommandation acceptée. Le ministère collaborera avec les entités identifiées pour examiner les processus actuels de surveillance et de suivi des risques afin de s'assurer que les mesures d'atténuation ont les effets escomptés.</p> <p>Réponse de Pêches et Océans Canada – Recommandation acceptée. Des mécanismes ont été mis en place pour permettre au Ministère de Pêches et Océans Canada surveiller l'efficacité des réponses aux risques, y compris jusqu'aux dépenses finales des fonds « zéro déchet de plastique » attribué au Fonds pour les engins fantômes, la partie du Programme des engins fantômes qui gère les subventions et les contributions. Plus précisément, les appels de propositions comportant des dates d'ouverture et de fermeture fixes ont permis au Ministère de Pêches et Océans Canada d'évaluer si les stratégies de communication avaient réussi à mobiliser les pêcheurs en suivant le nombre de propositions soumises pendant la période d'appel de propositions.</p> <p>Réponse de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada – Recommandation acceptée. Le Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord officialisera son approche d'évaluation des risques au moyen des processus de rapport semestriel et de mise à jour des propositions au niveau des projets, et élaborera un mécanisme pour suivre les réponses aux risques et leur efficacité. Cette approche formalisée pourrait améliorer l'identification des risques et garantir des interventions rapides et plus efficaces tout au long de l'horizon d'un projet. Le comité de gestion du programme examinera les réponses aux risques deux fois par an, lors de ses réunions de printemps et de milieu d'année.</p> <p>Le délai prévu par le ministère pour mettre en œuvre cette recommandation est de 18 mois.</p>

Recommandation	Réponse
	<p>Réponse de Statistique Canada – Recommandation acceptée. Statistique Canada mettra en place les mécanismes nécessaires pour surveiller l'efficacité des réponses au risque. Par exemple, l'organisme surveille de près ses sources de données et est en train de concevoir un plan identifiant les autres sources de données qui pourraient être utilisées si les sources actuelles n'étaient plus accessibles. En ce qui a trait à l'atténuation du risque associé au roulement du personnel, Statistique Canada prévoit, par exemple : i) continuer d'automatiser certains aspects du processus de compilation, pour s'assurer que tout nouveau membre du personnel est en mesure de compiler le compte efficacement; et ii) préparer une série de documents d'orientation pour s'assurer que les connaissances détaillées requises pour gérer le compte peuvent être transférées efficacement aux nouveaux membres du personnel. Statistique Canada fixera des dates cibles pour ces risques et d'autres risques, et suivra attentivement les progrès réalisés à leur égard ainsi qu'à l'égard de tout autre risque qui pourrait se manifester durant le projet. Environnement et Changement climatique Canada a ajouté la surveillance des risques et des mesures d'atténuation dans le rapport d'étape trimestriel de l'initiative horizontale sur les déchets de plastique, rapport auquel Statistique Canada contribuera chaque trimestre. [Échéancier : Les renseignements seront communiqués à Environnement et Changement climatique Canada, pour la première fois, en vue du rapport du troisième trimestre, prévu pour janvier 2024.]</p>

