

# Chapitre 9

**Suivi de vérifications antérieures :  
il faut faire davantage**



# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Points saillants</b>	9-5
<b>Introduction</b>	9-7
<b>Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux — chapitre 4, Rapport du vérificateur général de 1997</b>	9-9
Contexte	9-9
Conclusion	9-9
Observations et sommaire	9-9
<b>Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé — chapitre 27, Rapport du vérificateur général de 1997</b>	9-13
Contexte	9-13
Conclusion	9-13
Observations et sommaire	9-14
<b>La biodiversité au Canada : le temps presse — chapitre 4, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998</b>	9-18
Contexte	9-18
Conclusion	9-18
Observations et sommaire	9-18
<b>L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable — chapitre 6, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998</b>	9-23
Contexte	9-23
Conclusion	9-23
Observations et sommaire	9-24
<b>Thèmes et messages communs</b>	9-29
<b>Comblent les lacunes de la mise en oeuvre</b>	9-29
<b>Comblent les lacunes de l'information</b>	9-29
<b>Faire preuve de leadership</b>	9-31
<b>Gérer les relations</b>	9-32
<b>À propos du suivi</b>	9-34

	<b>Page</b>
<b>Pièces</b>	
9.1 Mise en oeuvre des recommandations et observations	9-8
9.2 Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux – Sommaire des constatations du suivi	9-12
9.3 Protection de la couche d’ozone : le parcours inachevé – Sommaire des constatations du suivi	9-16
9.4 Modules de biodiversité achevés depuis 1998 et éléments traités par ceux-ci	9-19
9.5 La biodiversité au Canada : le temps presse – Sommaire des constatations du suivi	9-22
9.6 L’évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable – Sommaire des constatations du suivi	9-27
9.7 Un modèle de cycle de gestion	9-29



## Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage

### Points saillants

**9.1** Le suivi a pour objet d'informer le Parlement au sujet des mesures qu'ont prises les ministères fédéraux pour donner suite aux observations et recommandations antérieures du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. Le présent chapitre de suivi fait rapport sur l'état d'avancement de quatre vérifications distinctes.

**9.2** Nous ne sommes pas satisfaits des progrès réalisés dans l'ensemble par les ministères fédéraux quant aux constatations du chapitre 4 du Rapport du vérificateur général d'avril 1997, « Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux ». Le Canada n'est toujours pas en mesure de savoir jusqu'où il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite de déchets dangereux à la frontière et il n'a pas de plan d'action pour combler les lacunes importantes.

**9.3** Nous sommes satisfaits des progrès réalisés par les ministères en ce qui a trait aux constatations du chapitre 27 du Rapport du vérificateur général de décembre 1997, « Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé ». Environnement Canada, qui est le ministère chef de file, a fait preuve d'un engagement ferme et de leadership, tant à l'étranger qu'au Canada, dans l'élaboration de politiques et de programmes visant à éliminer ou à réduire les substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO). Le Canada continue de remplir ses obligations financières et ses obligations internationales en ce qui concerne l'élimination progressive des substances concernées; il exécute, avec les provinces, un programme national de récupération et de recyclage des SACO. Environnement Canada doit faire d'autres progrès pour ce qui est d'appliquer les règlements sur les SACO adoptés en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, d'établir une orientation pour les ministères fédéraux et de planifier l'avenir.

**9.4** Le programme d'application de la loi d'Environnement Canada continue d'être une source importante de préoccupations. Nous avons examiné les activités d'application de la loi lors des vérifications des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et de la protection de la couche d'ozone. Au cours de notre suivi, nous avons constaté, pour un bon nombre des activités liées à l'application de la loi, peu d'amélioration, sinon aucune. Environnement Canada nous a fourni des données contradictoires sur les activités d'inspection à la frontière.

**9.5** Quant au chapitre 4 du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de mai 1998, « La biodiversité au Canada : le temps presse », nous sommes satisfaits dans l'ensemble des progrès qu'ont réalisés les ministères. Nous reconnaissons que la mise en oeuvre de la *Stratégie canadienne de la biodiversité* est une tâche complexe. Les ministères se rendent compte qu'ils doivent faire encore beaucoup plus aux niveaux fédéral et national pour intégrer pleinement la biodiversité à leurs programmes et politiques.

**9.6** Nous croyons que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a pris des mesures raisonnables pour donner suite aux constatations qui la concernent dans le chapitre 6 du Rapport du commissaire de 1998. Dans l'ensemble, toutefois, nous ne sommes pas satisfaits des progrès qu'ont réalisés les ministères pour combler les lacunes relevées.



## Introduction

**9.7** Le Bureau a comme politique de faire le suivi des rapports antérieurs du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. Ces travaux ont comme objectif principal de vérifier si les ministères ont donné suite aux recommandations et aux observations des rapports antérieurs et de rendre compte de leurs progrès à cet égard au Parlement. Les travaux de suivi ne constituent pas une nouvelle vérification du sujet traité; nous fondons plutôt nos constatations sur les déclarations qui ont été faites par la direction des ministères. Les travaux sur place de ce suivi ont pris fin le 31 décembre 1999. Depuis lors, certains ministères nous disent qu'ils continuent de donner suite à nos recommandations et observations.

**9.8** La section **À propos du suivi**, à la fin du présent chapitre, contient d'autres précisions sur l'objectif, la méthode et l'étendue des travaux de suivi (y compris les ministères fédéraux concernés). Dans le présent chapitre, le terme « ministère », est un terme générique qui comprend les ministères et organismes fédéraux.

**9.9** **Suivi de chaque vérification.** Le présent chapitre de suivi décrit les travaux que les ministères ont entrepris pour faire suite aux observations et recommandations de quatre vérifications antérieures :

- « Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux » (chapitre 4, Rapport du vérificateur général d'avril 1997).
- « Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé » (chapitre 27, Rapport du vérificateur général de décembre 1997).
- « La biodiversité au Canada : le temps presse » (chapitre 4, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de mai 1998).

- L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable (chapitre 6, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998).

**9.10** Dans les sections qui suivent, la discussion portant sur chacune de ces vérifications antérieures est structurée de la manière suivante :

- **Contexte.** Un bref résumé du sujet traité dans le chapitre de vérification initial, des principales constatations de ce chapitre et de tous les changements pertinents effectués depuis lors (par exemple, nouvelle information scientifique, nouvelle politique gouvernementale).

- **Conclusion.** Le message central que nous transmettons aux parlementaires sur les progrès réalisés dans l'ensemble par les ministères.

- **Observations et sommaire.** Cette section comprend une discussion des mesures prises par les ministères et des progrès relatifs aux observations/recommandations clés sélectionnées, de même qu'un tableau résumant leurs progrès à l'égard de chaque observation et de chaque recommandation. Dans le tableau, nous avons attribué à la mesure se rapportant à chaque observation ou recommandation d'importance l'une des trois notes ci-dessous. Ces notes prennent en compte des facteurs tels que la complexité de la recommandation, le nombre de ministères concernés, le temps écoulé depuis notre rapport et le caractère raisonnable de la mesure qui a été prise.

☆ **Entièrement satisfaisant** — Le ministère a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, et il n'a donc pas besoin de prendre d'autres mesures. Le Bureau ne fera pas d'autre suivi.

✓ **Progrès satisfaisants** — Le ministère a donné suite de façon

satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, mais il doit prendre d'autres mesures. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

**✗ Progrès insatisfaisants** — Le ministère n'a pas donné suite de manière satisfaisante à la constatation initiale et il doit prendre un nombre considérable de nouvelles mesures. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

#### 9.11 Thèmes et messages communs.

En plus de faire le suivi de chaque vérification, nous avons analysé les

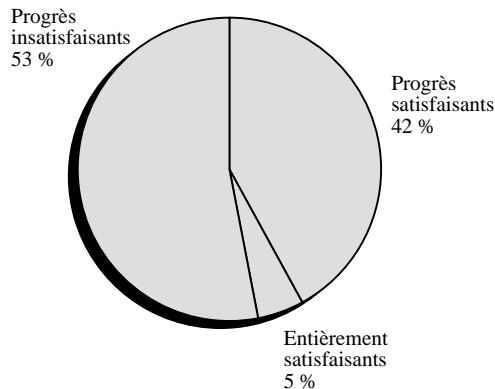
quatre vérifications afin de recenser les nouvelles idées et les enjeux communs. Cette analyse a fait ressortir quatre thèmes : combler les lacunes de la mise en oeuvre, combler les lacunes de l'information, faire preuve de leadership et gérer les relations. Cette section du chapitre traite de la pertinence de ces thèmes pour chaque vérification.

**9.12** La pièce 9.1 montre la mesure dans laquelle les ministères ont donné suite aux recommandations des quatre vérifications. Un résultat « entièrement satisfaisant » a été obtenu pour seulement cinq pour cent des recommandations et, malheureusement, les ministères ont obtenu un résultat insatisfaisant dans une proportion de 53 p. 100.

**9.13** À notre avis, les observations et les recommandations contenues dans les chapitres initiaux demeurent valables et pertinentes. Nous sommes encouragés par le fait que les ministères sont actifs sur plusieurs fronts, mais aucun des sujets traités dans les quatre vérifications n'a encore reçu une note parfaite. Nous croyons que les ministères doivent faire davantage et que le Bureau devra effectuer d'autres travaux de suivi.

#### Pièce 9.1

##### Mise en oeuvre des recommandations et observations





## Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux — chapitre 4, Rapport du vérificateur général de 1997

### Contexte

**9.14** Une mauvaise élimination des déchets dangereux peut mettre en danger la qualité de l'environnement canadien et la santé des Canadiens. L'exportation et l'importation de déchets dangereux font l'objet de diverses ententes internationales en raison de leurs répercussions sur l'environnement. En 1986, le Canada a signé un accord bilatéral avec les États-Unis selon lequel le pays exportateur doit avertir le pays importateur chaque fois qu'il prévoit expédier des déchets dangereux. Aux termes de cet accord, les deux pays doivent aussi veiller à l'application des lois et des règlements en vigueur en matière d'expéditions transfrontalières de déchets dangereux. Le Canada s'est de plus engagé à appliquer la *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination* (1992) et d'autres accords. Ces accords sont décrits plus en détail dans le chapitre de 1997.

**9.15** Notre chapitre d'avril 1997 sur les déchets dangereux a déterminé si Environnement Canada, de concert avec d'autres ministères fédéraux et les provinces, avait mis sur pied un régime efficace et complet de contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux, conforme aux obligations et les engagements environnementaux, nationaux et internationaux, du Canada. Nous avons conclu que le Canada n'était pas en mesure de savoir jusqu'où il respectait ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite à la frontière. Nous avons également établi ce qui suit :

- la promotion de la conformité était généralement satisfaisante, mais le programme d'application de la loi présentait des faiblesses importantes.

- la détection du trafic illicite présentait des difficultés;

- peu de mesures étaient prises à la frontière pour déceler le trafic illicite de matières dangereuses;

- peu d'accusations avaient été déposées pour les expéditions illégales de déchets dangereux et il y avait encore moins de déclarations de culpabilité.

### Conclusion

**9.16** Dans l'ensemble, nous ne sommes pas satisfaits des progrès réalisés par les ministères fédéraux à la suite de nos constatations de 1997.

**9.17** Notre suivi a révélé que le Canada n'est toujours pas en mesure de savoir jusqu'où il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite de déchets dangereux à la frontière. De plus, le Canada n'a toujours pas de plan d'action détaillé pour combler les lacunes importantes qui persistent dans l'application des règlements qui régissent les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux.

### Observations et sommaire

**9.18 Taux de conformité des manifestes.** Il y a eu amélioration des taux de conformité des manifestes signalant des déchets dangereux. Environnement Canada encourage l'industrie à présenter des manifestes d'importation et d'exportation de déchets dangereux comme l'exige la loi. Il s'ensuit que les taux de conformité en 1998 étaient de plus de 90 p. 100 pour les producteurs et les destinataires des copies de manifestes et des certificats d'élimination. Les taux de conformité pour les copies de manifestes présentées à la frontière étaient de 56 p. 100 pour les importations et de 53 p. 100 pour les exportations.

**Nous ne sommes pas satisfaits des progrès réalisés par les ministères fédéraux à la suite de nos constatations de 1997.**

**En 1997, nous avons conclu que le Canada n'était pas en mesure de savoir jusqu'où il respectait ses obligations internationales.**

**Il y a eu amélioration du taux de conformité des manifestes signalant l'importation et l'exportation des déchets dangereux.**

**Nous sommes  
préoccupés au  
sujet de la fiabilité  
des données  
d'Environnement  
Canada sur  
l'application de la loi  
à la frontière.**

**9.19 Déceler le trafic illicite.** Il n'y a pas eu de progrès marqués pour ce qui est de quantifier l'étendue du trafic illicite possible de déchets dangereux au Canada, tant pour les importations que pour les exportations. L'Agence des douanes et du revenu du Canada, les Services frontaliers des douanes et Environnement Canada ont convenu de faire l'analyse nécessaire. Environnement Canada analyse régulièrement le trafic légal de déchets dangereux, à l'entrée et à la sortie du pays, et a commencé à le faire en fonction du mode de transport, incluant les déchets dangereux qui arrivent par navire et par rail. Le personnel de l'application de la loi d'Environnement Canada allègue qu'il n'a pu quantifier le trafic illicite, faute de ressources.

**9.20** On ne sait pas vraiment si le nombre d'inspections à la frontière a augmenté ou diminué. Lors de notre vérification de 1997, nous avons constaté qu'en 1995–1996, il y avait eu cinq inspections à la frontière dans la région du Québec, 15 dans la région de l'Ontario et une dans la région du Pacifique et du Yukon. Pendant notre suivi, Environnement Canada nous a fourni des données contradictoires sur le nombre d'inspections à la frontière dans chacune de ces régions pour les exercices 1997–1998 et 1998–1999. Le Ministère a déclaré qu'il était toujours en train de normaliser les définitions relatives aux inspections et aux procédures de communication de l'information à leur sujet. Nous sommes préoccupés au sujet de la fiabilité des données d'Environnement Canada sur l'application de la loi à la frontière.

**9.21** La capacité d'Environnement Canada d'analyser des échantillons d'expédition suspecte de déchets dangereux est toujours limitée. En 1997, nous avons signalé que le Ministère n'avait prélevé aucun échantillon dans la région du Québec en 1995–1996, aucun dans la région du Pacifique et du Yukon,

et 12 dans la région de l'Ontario. Environnement Canada déclare qu'il a prélevé en 1998–1999 quatre échantillons dans la région du Québec, trois dans la région du Pacifique et du Yukon et quatre dans la région de l'Ontario.

**9.22** Certaines améliorations ont été apportées sur le plan de la formation. Environnement Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) ont collaboré à la production d'un module informatisé conçu pour aider les inspecteurs des Douanes à reconnaître les déchets dangereux. En décembre 1999, aucune information n'était encore disponible ni sur le nombre d'agents des Douanes qui avaient suivi la formation ni sur son efficacité.

**9.23 Contrôler les exportations : le Protocole d'entente révisé n'a été ni finalisé ni mis en application.**

Conformément aux procédures établies pour le *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux*, les exportateurs de déchets dangereux doivent laisser une copie de leur documentation (lettres d'autorisation, formulaires d'avis et manifestes) au bureau des Douanes lorsqu'ils quittent le pays. En 1997, nous avons constaté que les efforts déployés par les agents des Douanes étaient gênés par le nombre limité d'installations affectées aux exportations. Nous avons alors aussi noté que le Protocole d'entente signé par Environnement Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (alors Revenu Canada) ne mentionnait aucunement les responsabilités des Douanes quant à la collecte de la documentation relative aux exportations. Les deux parties s'étaient engagées à signer un nouveau protocole avant le 31 mars 1998.

**9.24** Lors de notre suivi, elles avaient fait très peu de progrès. Un protocole d'entente de portée générale entre les deux organisations est toujours à l'état d'ébauche, et aucun progrès notable n'a été fait concernant l'élaboration d'une

annexe qui porterait précisément sur les questions relatives aux déchets dangereux. Il n'y a donc toujours pas d'accord sur les responsabilités des Douanes quant à la collecte de la documentation relative aux exportations. Il n'y a pas non plus de plan d'action ni de calendrier visant à améliorer le respect par les exportateurs de l'obligation de laisser la documentation au poste frontière.

### **9.25 Fournir des renseignements.**

L'infrastructure de renseignements d'Environnement Canada est des plus restreintes. En 1997, nous avons signalé qu'Environnement Canada ne fournissait pas aux Douanes l'information sur les expéditions qui devraient être inspectées, en grande partie parce que son infrastructure de renseignements n'était pas adéquate. La situation ne s'est pas améliorée. Environnement Canada nous a dit qu'il prévoit engager du personnel spécialement chargé de fournir cette information. Les plans d'action, aux premiers stades de l'élaboration, ne comprennent pas de calendrier.

**9.26** En 1997, nous avons fait état de l'avantage de mener des opérations policières conjointes qui miseraient sur les compétences internes d'Environnement Canada, de la Direction générale des services frontaliers des douanes, de la GRC et d'autres organismes. Environnement Canada avait alors convenu d'assurer le leadership nécessaire pour adopter cette approche conjointe. Trois ans plus tard, elle n'a pas encore été mise en oeuvre.

### **9.27 Analyser l'accord international.**

En 1997, nous avons recommandé qu'une fois résolue la question des définitions, Environnement Canada décide s'il devait ou non analyser les répercussions positives et négatives du projet d'interdiction touchant l'expédition de déchets dangereux vers des pays en développement pour fins de recyclage. Environnement Canada a effectué cette

analyse et participé activement aux discussions portant sur le sujet. Il déclare que ses positions sont fondées sur une évaluation des facteurs environnementaux et économiques. Il a approuvé les listes des expéditions interdites contenues dans l'annexe de la Convention de Bâle (février 1998).

**9.28** Le résumé de notre évaluation des progrès réalisés depuis notre vérification de 1997 se trouve à la pièce 9.2.

### **Réponse d'Environnement Canada :**

*Environnement Canada a pris des mesures pour donner suite aux observations et régler les problèmes d'application de la loi soulevés dans les chapitres Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé. Le programme national d'application de la loi est assorti d'un vaste plan d'action qui couvre la question des politiques, de la gestion, des outils d'exécution et des ressources. En 1999-2000, on a réaffecté à ce programme des ressources supplémentaires qui ont permis de combler quelques postes et de donner de la formation de base. Le budget 2000 a confirmé une hausse des ressources permanentes allouées au programme d'application de la loi; ces nouvelles ressources seront consacrées aux grandes priorités.*

*Environnement Canada reconnaît que les améliorations au programme d'application de la loi recommandées par le Commissaire sont nécessaires à l'efficacité globale de la réglementation. Tant le Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux que le Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone constituent des priorités pour le Programme d'application de la loi d'Environnement Canada. On procède au recrutement et à la formation de personnel supplémentaire pour augmenter et raffermir les capacités d'inspection,*

**L'infrastructure de renseignements d'Environnement Canada est des plus restreintes.**

**L'approche des opérations policières conjointes n'a pas encore été mise en oeuvre.**

Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage

*d'enquête et de renseignement d'Environnement Canada. Les commentaires soulevés dans le rapport au sujet des frontières, de la collecte de*

*renseignements, de la formation et des mécanismes de coopération avec Douanes Canada ont été pris en compte, ou le seront dans les prochains mois.*

**Pièce 9.2**

**Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux – Sommaire des constatations du suivi**

Paragraphe du chapitre	Recommandation/ observation	Évaluation du BVG	Commentaires
	<b>Promouvoir la conformité</b>		
4.48	Améliorer les taux de conformité aux exigences relatives aux manifestes et aux certificats d'élimination.	✓	La communication de l'information sur les manifestes d'importation et d'exportation et les certificats d'élimination marque une augmentation de plus de 90 p. 100 dans la plupart des catégories.
	<b>La détection du trafic illicite</b>		
4.56	Quantifier l'étendue du trafic illicite.	✗	EC déclare en décembre 1999 qu'il engage du personnel.
4.59	Environnement Canada (EC) devrait fournir une formation suffisante.	✓	Une formation est dispensée dans le site intranet de Douanes Canada depuis décembre 1999.
4.63	Élaborer une stratégie permettant d'analyser les échantillons.	✗	La formation est dispensée. La fréquence des échantillonnages demeure faible.
4.68	Mesurer l'ampleur du transport par navire et par rail et déterminer le trafic illicite possible.	✗	Le Rapport de décembre 1999 signale le trafic légal de déchets dangereux par navire et par rail. D'autres analyses doivent être effectuées pour déterminer le trafic illicite possible.
	<b>Contrôler les exportations</b>		
4.86	Le protocole d'entente ne mentionne pas les exportations.	✗	L'annexe du Protocole d'entente portant sur les déchets dangereux n'est pas achevée.
	<b>Fournir des renseignements</b>		
4.91	EC devrait fournir des renseignements aux Douanes.	✗	N'a pas été effectué de manière systématique. EC engagera du personnel à cette fin.
4.96	EC devrait assumer le leadership nécessaire à l'établissement d'opérations policières conjointes.	✗	Cette recommandation n'a pas été mise en oeuvre. EC engagera le personnel nécessaire.
	<b>Analyser l'entente internationale</b>		
4.102	Une fois résolue la question des définitions, EC devrait analyser les effets.	☆	Les définitions internationales ont été réglées, l'analyse a été effectuée et le Canada a convenu d'adopter les listes de déchets dangereux.

☆ entièrement satisfaisant

✓ progrès satisfaisants

✗ progrès insatisfaisants

## Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé — chapitre 27, Rapport du vérificateur général de 1997

### Contexte

**9.29** L'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique continue d'être l'un des problèmes environnementaux les plus graves auxquels sont confrontés le Canada et d'autres pays. L'appauvrissement de la couche d'ozone fait augmenter le rayonnement ultraviolet-B qui atteint la surface de la Terre, ce qui a des effets directs sur la santé des Canadiens et de leur environnement. En raison de sa situation géographique septentrionale, le Canada est l'un des pays les plus menacés par les effets nuisibles de l'amenuisement de la couche d'ozone. L'évaluation scientifique la plus récente indique que la couche d'ozone est toujours vulnérable. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement souligne l'importance d'un engagement soutenu à l'échelle planétaire si l'on veut que la couche d'ozone soit rétablie d'ici 2050.

**9.30** Notre chapitre de 1997 traitait plusieurs aspects du programme du gouvernement fédéral touchant la protection de la couche d'ozone. Dans ce chapitre, nous avons examiné l'application du *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* (et la réglementation intérieure connexe sur les substances appauvrissant la couche d'ozone), le *Plan d'action national pour la récupération, le recyclage et la régénération des chlorofluorocarbures (CFC)*, établi par les gouvernements fédéral et provinciaux, l'éducation du public et la gestion des substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO) dans les installations fédérales.

**9.31** Dans l'ensemble, nous étions venus à des conclusions positives lors de notre vérification de 1997 au sujet du programme de protection de la couche

d'ozone du gouvernement fédéral.

À l'échelle mondiale, l'histoire de la protection de la couche d'ozone, marquée par la ténacité et les réalisations, illustre le développement durable à l'oeuvre. D'après notre vérification, le Canada avait respecté pleinement son obligation de réglementer les SACO en vertu du Protocole de Montréal et ses réalisations se comparaient favorablement à celles d'autres pays, les surpassant même dans certains cas. Nous avons reconnu qu'Environnement Canada avait réalisé des progrès en ce qui concerne la récupération et le recyclage des CFC, grâce au Plan d'action national, et qu'il avait déployé des efforts pour coordonner une activité complexe d'harmonisation des règlements dans tout le Canada.

**9.32** Le chapitre de 1997 avait aussi relevé certaines faiblesses dans la gestion par le gouvernement fédéral de la protection de la couche d'ozone. Ces faiblesses étaient liées en particulier à l'application des règlements découlant de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)*, à la nécessité de mieux cibler l'éducation du public et au fait que l'écogouvernement ne soit pas devenu réalité. De plus, indice peut-être le plus révélateur, le sous-titre du chapitre, le parcours inachevé, dénotait notre ferme conviction que la tâche n'était pas achevée (et que les générations futures devraient régler les problèmes que nous leur aurions légués). Nous avons fait neuf recommandations visant à obtenir des améliorations.

### Conclusion

**9.33** Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits du niveau de mesures prises par les ministères à la suite de nos recommandations et observations de 1997. Environnement Canada, ministre chef de

**L'appauvrissement de la couche d'ozone continue d'être un problème environnemental grave. Le parcours n'est pas achevé.**

**Le Canada continue de remplir ses obligations quant à l'élimination progressive des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et fait preuve d'un engagement ferme et de leadership.**

**Le programme d'inspection d'Environnement Canada présente des lacunes importantes.**

file, continue de faire preuve d'un engagement ferme et de leadership, tant à l'étranger qu'au Canada, dans l'élaboration de politiques et de programmes visant à éliminer ou à réduire les substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Le Canada a rempli ses obligations quant à l'élimination progressive des substances concernées (cela s'avère confirmé jusqu'en 1998); quant à ses obligations financières sous le régime du *Protocole de Montréal*, dix pour cent de celles-ci avaient été remplies à la fin de nos travaux sur place. En collaboration avec les provinces, Environnement Canada exécute un programme national de récupération et de recyclage des SACO. Les programmes d'éducation du public ciblent davantage les populations vulnérables telles que les enfants d'âge scolaire. En outre, les ministères fédéraux procèdent maintenant à la mise en oeuvre de systèmes de gestion de l'environnement. Cette démarche devrait renforcer la gestion des SACO dans les installations fédérales.

**9.34** Des progrès doivent être faits dans certains secteurs, notamment pour ce qui est d'appliquer les règlements sur les SACO adoptés en vertu de la *LCPE*, d'établir une orientation pour les ministères fédéraux et de planifier l'avenir.

### **Observations et sommaire**

**9.35** *L'application de la LCPE.* Le programme d'application de la loi et d'inspection d'Environnement Canada présente toujours les mêmes lacunes importantes que nous avons relevées dans le chapitre de 1997, notamment le manque d'uniformité pour ce qui est d'identifier la collectivité réglementée et de planifier l'exécution des inspections. Environnement Canada a analysé ses besoins globaux en matière d'application de la loi (y compris ceux qui excèdent les règlements relatifs aux SACO) et proposé des plans pour augmenter le nombre

d'inspecteurs en titre affectés à plein temps à des inspections.

**9.36** *Le Plan d'action national du Canada.* En 1992, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement avait publié un *Plan d'action national pour la récupération, le recyclage et la régénération des chlorofluorocarbures*. Dans notre vérification de 1997, nous avons constaté que plusieurs des tâches précisées dans le Plan de 1992 avaient été accomplies, mais qu'il y avait encore des lacunes dans certains secteurs. Nous avons recommandé qu'Environnement Canada, par l'intermédiaire du groupe de travail fédéral-provincial (GTFP), évalue l'importance, sur les plans économique et environnemental, des différences dans les règlements provinciaux régissant l'utilisation, la récupération et le recyclage des SACO. Environnement Canada nous a informés qu'il avait proposé au GTFP de réaliser une telle étude, mais que le groupe avait décidé d'étudier plutôt les différences notables dans les règlements provinciaux, sans accorder d'attention spéciale à leur importance sur les plans économique et environnemental. Il a ajouté qu'il avait commencé une analyse mais qu'elle n'était pas terminée.

**9.37** *L'écogouvernement n'est pas devenu une réalité.* Des quantités considérables de substances destructrices (SACO) sont utilisées et entreposées dans des installations fédérales un peu partout au Canada. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral s'est engagé à montrer la voie en écologisant ses propres opérations. En 1997, nous avons noté que les stratégies ministérielles concernant les SACO ne reflétaient pas un tel leadership et qu'elles avaient une portée limitée. Peu de ministères avaient, par exemple, fixé des dates d'élimination précoces ou établi des directives concernant le choix de solutions de remplacement. Les politiques ministérielles visaient plutôt à réduire au minimum les émissions de substances

nocives provenant de l'équipement en usage, tout en maximisant la durée économique de celui-ci. Les ministères signalent que cela est toujours le cas.

**9.38** Toutefois, fait plus encourageant, le règlement fédéral sur les halocarbures est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999. Environnement Canada, la Défense nationale, Transports Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada signalent qu'ils ont dressé des inventaires des équipements contenant des SACO afin d'appuyer la mise en oeuvre du règlement. Le ministère des Pêches et des Océans a dressé un tel inventaire pour la Garde côtière, mais non pour ses autres opérations.

**9.39** En 1997, nous avons également remarqué qu'il n'y avait aucune orientation à l'échelle gouvernementale. Nous avons recommandé que le gouvernement fédéral assigne à Environnement Canada, ou à un autre ministère de son choix, la responsabilité et le pouvoir d'exprimer clairement ses attentes à l'égard du leadership dans la gestion et l'élimination des SACO contenues dans les installations fédérales. Cette recommandation n'a pas été mise en oeuvre. La réglementation fédérale sur les halocarbures exige que les ministères entretiennent leur équipement de façon à réduire au minimum les rejets des SACO et à éliminer partiellement l'utilisation de ces substances. À notre avis, il s'agit toujours d'une grave lacune.

**9.40 Un regard sur l'avenir.** Les défis auxquels sont confrontés les gouvernements, alors même qu'ils s'efforcent de protéger la couche d'ozone, ont profondément changé depuis la première version du *Protocole de Montréal*. Au cours de notre vérification de 1997, nous avons examiné comment Environnement Canada évaluait ses options et priorités. Nous avons recommandé que le Plan d'action national soit révisé afin d'inclure plusieurs éléments d'une reddition de comptes

efficace. Ceux-ci comprendraient l'explication des avantages et des coûts prévus, la formulation plus claire des rôles, des tâches et des responsabilités, la détermination d'objectifs, de cibles et de résultats attendus mesurables, des procédures pour communiquer l'information sur la performance avec fiabilité de même que des mécanismes pour effectuer le redressement et les révisions nécessaires du programme.

**9.41** Nous croyons qu'Environnement Canada a amélioré de façon importante les dispositions concernant la reddition de comptes du nouveau Plan d'action national. En outre, nous constatons qu'il comprend maintenant des objectifs, des cibles et des tâches mesurables pour chaque ordre de gouvernement. Il ne contient pas d'information sur les avantages ni sur les coûts prévus, ni de procédures pour mesurer la performance et communiquer l'information sur celle-ci avec fiabilité, ni de mécanismes pour effectuer le redressement et les révisions nécessaires du programme.

**9.42** En 1997, nous avons recommandé qu'Environnement Canada énonce clairement la position fédérale sur la destruction des substances appauvrissant la couche d'ozone ainsi que des équipements qui en contiennent. Environnement Canada élabore, en collaboration avec les provinces, une stratégie nationale pour la destruction des SACO excédentaires, mais le gouvernement fédéral n'a pas encore formulé sa position. En l'absence de position fédérale ou nationale, les ministères doivent élaborer leur propre stratégie pour l'entreposage et la gestion des SACO excédentaires.

*Réponse d'Environnement Canada : En ce qui concerne l'élaboration d'une position fédérale sur la destruction des substances appauvrissant la couche d'ozone, on est en train d'élaborer une stratégie nationale de réduction graduelle et d'élimination, par le truchement du Groupe de travail fédéral-provincial sur*

**De nouveaux règlements améliorent le contrôle des substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO) dans les ministères fédéraux.**

**Le gouvernement fédéral n'a pas encore formulé de position sur la destruction des SACO.**

**Pièce 9.3**

**Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé – Sommaire des constatations du suivi**

Paragraphe du chapitre	Recommandation/ observation	Évaluation du BVG	Commentaires
	<b>Le respect de nos obligations internationales</b>		
27.39	L'obligation découlant du <i>Protocole de Montréal</i> a été respectée, et parfois plus que respectée.	☆	Le Canada continue de respecter ses engagements et de faire preuve de leadership.
27.50	Environnement Canada (EC) devrait officialiser ses efforts relatifs à l'aide bilatérale.	✓	Du personnel à temps plein a été engagé en décembre 1999. Plusieurs projets ont été mis en oeuvre, mais les activités avec l'ACDI n'ont pas été officialisées.
	<b>Application de la LCPE</b>		
27.58	Les plans d'inspection d'EC devraient, de façon uniforme, déterminer les entreprises assujetties à l'inspection.	✗	EC n'a pas encore déterminé de façon uniforme les entreprises assujetties à l'inspection.
27.59	EC devrait appliquer uniformément, dans toutes les régions, ses critères de sélection des entreprises à inspecter.	✗	EC doit encore appliquer uniformément ses critères de sélection des entreprises dans toutes les régions.
27.60	EC devrait déterminer quel niveau d'inspection il considère nécessaire pour assurer le respect.	✗	Aucun progrès. EC n'a pas déterminé le niveau d'inspection nécessaire pour assurer la conformité.
	<b>Plan d'action national du Canada</b>		
27.70	EC devrait entreprendre une étude visant à évaluer l'importance, sur les plans économique et environnemental, des différences importantes dans les règlements provinciaux.	✓	Le Groupe de travail fédéral-provincial a convenu d'évaluer les « différences importantes ». Cette évaluation est commencée, mais elle n'est pas terminée.
	<b>Éducation du public</b>		
27.81	Santé Canada et EC devraient évaluer l'importance des sondages et des activités de communication qui ciblent les groupes à risque élevé.	✓	EC a évalué les sondages et a, par la suite, décidé de cibler davantage les jeunes. Les activités de planification de Santé Canada et d'EC indiquent qu'ils s'intéresseront davantage aux préadolescents.
	<b>Écologisation des opérations gouvernementales</b>		
27.93	Les stratégies concernant les SACO ont une portée limitée.	✓	La réglementation sur les halocarbures a été adoptée en juillet 1999. La plupart des plans ministériels prévoient l'utilisation des équipements contenant des SACO jusqu'à la fin de la durée économique de ceux-ci.
27.103	Le gouvernement fédéral devrait assigner le pouvoir d'énoncer ses attentes à l'égard du leadership dans la gestion des SACO se trouvant dans les installations fédérales.	✗	Aucun ministère ne s'est vu confier le rôle d'énoncer la position fédérale sur le leadership. La réglementation sur les halocarbures traite des procédures d'utilisation de l'équipement contenant des SACO.
	<b>Un regard sur l'avenir</b>		
27.110	Le Plan d'action national (PAN) révisé devrait inclure les composantes d'une reddition de comptes efficace.	✓	Le PAN révisé en janvier 1998 comprend des objectifs, des cibles et des tâches mesurables mais non les coûts ni les avantages, ni la mesure de la performance, ni les mécanismes de redressement.
27.121	EC devrait énoncer clairement la position fédérale relativement à la destruction des SACO.	✗	EC a commencé à travailler avec les provinces, mais le gouvernement fédéral n'a pas formulé sa position.
27.128	Environnement Canada devrait diriger ses efforts vers les activités les plus avantageuses.	✓	EC a effectué une analyse interne des moyens à prendre pour maximiser ses activités. Nous croyons qu'il y a encore d'autres possibilités.

☆ entièrement satisfaisant

✓ progrès satisfaisants

✗ progrès insatisfaisants



*les substances appauvrissant la couche d'ozone. Ce plan abordera les problèmes d'élimination pour tous les gouvernements. En outre, Environnement Canada prépare un guide d'élimination qui présentera les techniques de destruction existantes ou prometteuses, et précisera les normes d'efficacité applicables aux opérations de destruction.*

**9.43** Nous avons établi, dans notre chapitre de 1997, que de nombreux défis se présentent à tous les gouvernements du monde et que les efforts canadiens en vue de protéger la couche d'ozone se trouvent à un tournant de leur évolution. Nous avons recommandé qu'Environnement Canada axe ses ressources disponibles sur les activités les plus avantageuses pour le

rétablissement de la couche d'ozone, et que ce processus soit facilité en partie par la consultation des parties intéressées et par une analyse structurée des possibilités de réduction des risques. Certes, Environnement Canada a montré qu'il réagit face aux nouvelles questions sources de préoccupations tant aux niveaux national qu'international, mais nous croyons qu'il peut encore faire le point de façon plus officielle sur les programmes ministériels de protection de l'ozone et modifier les activités qui en découlent, le cas échéant.

**9.44** Nous résumons à la pièce 9.3 notre évaluation des progrès réalisés depuis notre vérification de 1997.

**On peut encore améliorer le programme de protection de l'ozone.**

## La biodiversité au Canada : le temps presse — chapitre 4, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998

### Contexte

**9.45** En 1992, au Sommet de la Terre tenu au Brésil, le Canada a signé la *Convention des Nations Unies sur la biodiversité* et, plus tard au cours de cette même année, il l'a ratifiée. Cette Convention a été préparée pour répondre aux craintes suscitées par la disparition, à l'échelle mondiale, d'espèces végétales et animales et de leurs habitats.

**9.46** Dans notre chapitre de 1998 sur la biodiversité, nous avons évalué les progrès que le gouvernement fédéral avait réalisés en ce qui concerne le respect de ses engagements à l'égard de la Convention. La *Stratégie canadienne de la biodiversité* constituait alors la principale initiative qu'avait prise le Canada en réponse à la Convention. La mise en oeuvre de la Stratégie en était encore à ses débuts; nous avons noté que les progrès avaient été plus lents que prévu et que des échéances n'avaient pas été respectées.

**9.47** Notre chapitre faisait mention de la nécessité d'établir un plan de mise en oeuvre fédéral pour atteindre les objectifs nationaux et pour mesurer la performance. Nous avons aussi conclu que dans l'avenir, l'information diffusée aux niveaux international, fédéral et provincial devrait faire le bilan des progrès accomplis en regard de cibles mesurables prédéterminées.

### Conclusion

**9.48** Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits des progrès qui ont été faits pour donner suite aux constatations de notre vérification. Nos travaux de suivi nous ont permis d'en constater dans trois secteurs. Premièrement, les ministères élaborent des cadres de mesure de la performance

dans le domaine de la biodiversité.

Deuxièmement, le Canada participe à plusieurs initiatives importantes, dont l'élaboration d'un cadre international de communication de l'information. Il contribue également aux efforts visant à accroître le rôle des peuples autochtones dans la conservation de la biodiversité. Enfin, de nouveaux partenariats ont été constitués pour favoriser la coopération, et les mandats des comités plus anciens sont examinés dans les cas où il est nécessaire de les réorienter.

**9.49** Dans certains domaines, cependant, les ministères n'atteignent pas les objectifs prévus. De façon particulière, trois des huit modules de biodiversité fédéraux et le plan de mise en oeuvre fédéral demeurent inachevés. Les modules terminés ne comprennent pas les éléments que nous avons cernés comme étant les éléments clés de leur efficacité.

**9.50** En outre, l'insuffisance des ressources, nous a-t-on dit, demeure un problème, en particulier lorsqu'il s'agit de maintenir la capacité scientifique et de rendre plus accessible l'information sur la biodiversité. Ainsi, le gouvernement fédéral n'est toujours pas en mesure de communiquer l'information sur l'état général de la biodiversité au Canada. Les ministères reconnaissent qu'il faut poursuivre les efforts au niveau fédéral et national. Dans l'avenir, nous nous pencherons de nouveau sur les mesures prises par le gouvernement fédéral pour traiter la question de la biodiversité.

### Observations et sommaire

**9.51 Les modules de biodiversité.** La date limite fixée pour la préparation des huit modules fédéraux était avril 1997. À ce jour, trois modules ne sont pas encore prêts : la diversité aquatique, la gestion

**Trois modules de  
biodiversité fédéraux  
demeurent inachevés.**

écologique et la coopération internationale. Depuis notre vérification de 1998, trois modules ont été préparés : l'éducation, les zones protégées et la faune. En revanche, ils n'intègrent pas comme il se doit les éléments clés que sont les échéanciers, les ressources à affecter, les résultats escomptés et les indicateurs de performance (voir la pièce 9.4). Sans ces éléments, nous croyons que la capacité du Canada à mener à bien les initiatives sur la biodiversité et à communiquer l'information à ce sujet se trouve compromise.

**9.52 Le plan de mise en oeuvre fédéral.** Il n'y a pas de plan de mise en oeuvre fédéral pour la biodiversité. Comme nous l'avons constaté dans notre vérification de 1998, un tel plan est essentiel pour appuyer les efforts du Canada en vue de respecter ses engagements nationaux et internationaux en matière de biodiversité. Environnement Canada déclare que ce plan résumera les huit modules. Nous croyons toujours que la série de modules, une fois achevée, ne constituera un plan de mise en oeuvre fédéral adéquat que si tous les éléments cernés dans la pièce 9.4 sont pris en compte.

**9.53 La mesure de la performance et la communication des résultats.** À l'heure actuelle, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada déploient des efforts pour élaborer et mettre en oeuvre des cadres de mesure de la performance ministérielle en matière de biodiversité. Ces cadres doivent servir de fondement à un cadre fédéral aux termes duquel les résultats obtenus par chacun des ministères pourraient être regroupés et communiqués au Parlement et aux Canadiens. Ces efforts font suite à notre observation de 1998 selon laquelle l'absence de certains éléments clés dans les modules limite leur utilité en tant que toile de fond d'un plan de mise en oeuvre fédéral.

**9.54 Agriculture et Agroalimentaire** Canada a conçu un cadre remarquable de mesure de la performance pour son module de la biodiversité. En plus de contenir les éléments essentiels que nous avons cernés en 1998, le cadre du Ministère établit un lien avec les secteurs d'activité, intègre les principaux secteurs de résultats et identifie le personnel chargé de mesures ministérielles particulières. Les représentants du Ministère ont déclaré que le cadre avait facilité la communication de l'information et que la biodiversité était maintenant perçue comme une composante importante de l'activité principale du Ministère.

**9.55** Nous croyons que les cadres de mesure de la performance sont nécessaires pour mettre en oeuvre les modules parachevés jusqu'ici. Il est possible d'élaborer des cadres de la performance et de parachever en même temps les autres modules incomplets.

**9.56 La coordination fédérale-provinciale-territoriale.** Il n'y a toujours pas de « centre » ministériel pour la biodiversité. Les comités ministériels n'accordent que peu d'attention à la biodiversité parce qu'un trop grand nombre d'autres questions tout aussi importantes figurent à leurs ordres du jour. Le nouveau Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril s'intéressera à des questions telles que les

**Il n'y a pas de plan fédéral de mise en oeuvre pour la biodiversité.**

**On élabore des cadres de mesure de la performance.**

**Le gouvernement n'a pas de « centre » ministériel pour la biodiversité.**

**Pièce 9.4**

**Modules de biodiversité achevés depuis 1998 et éléments traités par ceux-ci**

Module	Échéancier	Ressources à affecter	Résultats escomptés	Indicateurs de performance
Zones protégées	Traité	Non traité	Traité	Traité*
Faune	Traité*	Non traité	Traité	Traité*
Éducation	Non traité	Non traité	Non traité	Non traité

\* Traité, mais de façon très limitée.

**Il faut renforcer la capacité de recherche dans le domaine de la biodiversité.**

espèces en péril et leur habitat; mais il se peut que d'autres éléments importants de la biodiversité soient négligés. Environnement Canada nous a dit que des discussions ont été amorcées avec les provinces en vue de raviver l'engagement face à la *Stratégie canadienne de la biodiversité* au niveau ministériel.

**9.57** Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité permet également aux divers ordres de gouvernement de faire des interventions conjointes en matière de biodiversité. Depuis que la *Stratégie canadienne de la biodiversité* a été rendue publique, en 1996, la participation provinciale et territoriale aux réunions du Groupe de travail a été très faible; il n'y a souvent qu'une ou deux provinces représentées. Cependant, les membres du Groupe de travail tentent d'accroître cette participation. À sa réunion du 7 octobre 1999, le Groupe de travail a décidé qu'il fallait mettre davantage l'accent sur la mise en oeuvre nationale et se doter d'un programme de travail qui mènerait à des résultats tangibles aux niveaux fédéral, provincial et territorial.

**9.58 Un cadre international de communication de l'information.** Pour améliorer la communication de l'information à l'échelle internationale, le Bureau de la Convention sur la biodiversité (BCB) participe avec des représentants de huit autres pays à un projet de conception et d'essai d'une matrice révisée de communication de la performance à l'échelle internationale. Cette matrice servira à préparer les prochains rapports nationaux des 176 parties à la Convention, lesquels devraient être produits en 2001.

**9.59 Maximiser les ressources — Bureau de la Convention sur la biodiversité (BCB).** Le BCB est le pivot des efforts du Canada en matière de biodiversité. Compte tenu de ses ressources limitées, il a toutefois un défi de taille à relever pour répondre aux

attentes du public, à savoir faire progresser la mise en oeuvre nationale et communiquer l'information à ce sujet, et continuer de surveiller et de coordonner les engagements internationaux du Canada pris en vertu de la *Convention des Nations Unies sur la biodiversité*. À cette fin, il encourage Environnement Canada à tenir compte de la biodiversité dans ses décisions relatives à la planification, à l'établissement de ses priorités et à l'affectation des ressources. De plus, le BCB tente de mieux faire reconnaître la biodiversité en invitant les autres ministères fédéraux et les divers groupes de parties intéressées, tels que les peuples autochtones, à inscrire cette question sur leur liste des priorités.

**9.60 Maximiser les ressources — autres ministères fédéraux.** De par sa nature même, la biodiversité transcende les différents ministères et administrations. Parce que les ressources sont limitées, il faut trouver des moyens novateurs de coordonner les efforts et de maximiser les possibilités. Ainsi, dans le cadre du Partenariat fédéral sur la biosystématique, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Ressources naturelles Canada et le Musée canadien de la nature ont convenu d'échanger données et ressources. Le gouvernement fédéral déploie d'autres efforts, notamment en réexaminant les mandats des comités de biodiversité en place afin de maximiser leur potentiel.

**9.61 La capacité scientifique dans le domaine de la biodiversité.** Le gouvernement fédéral doit renforcer sa capacité de recherche dans le domaine de la biodiversité, domaine qui est très complexe et très vaste. La biosystématique est un secteur où l'on a fait des efforts concertés pour répondre à ce besoin. Ainsi, le Partenariat fédéral sur la biosystématique effectue une évaluation des besoins qui a pour objet de recenser les lacunes de la capacité fédérale sur le plan de la recherche en biosystématique.

Le Partenariat a aussi préparé une proposition de financement conjoint pour engager des taxonomistes et des bioinformaticiens. Ces spécialistes travailleraient pour les divers partenaires visés par la proposition.

**9.62** En 1998, nous avons reconnu que les données biologiques n'étaient souvent ni normalisées ni accessibles. En réponse à cette observation, trois ministères fédéraux et une société d'État — Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et le Musée canadien de la nature — ont mis en place l'Initiative d'information sur la biodiversité canadienne. Cette initiative a mené à l'élaboration d'un « prototype » de base de données sur les « Papillons du Canada », accessible par voie électronique. Récemment, le protocole d'entente liant les cinq organismes fédéraux chargés de protéger les ressources naturelles a fait de l'élargissement de cette base de données une de ses six priorités, lesquelles sont

regroupées sous l'appellation « Réseau d'information sur le biota du Canada ».

**9.63** Dans une annexe au chapitre de 1998, nous avons fait part des défis particuliers que devait relever Agriculture et Agroalimentaire Canada. Nous avons noté qu'un indicateur quelconque était nécessaire pour assurer la sécurité économique à long terme du secteur, laquelle dépend, en partie, du maintien d'une gamme de produits. Le Ministère fait des progrès notables dans la plupart des secteurs; par contre, il lui faut toujours établir des indicateurs de la diversité des espèces domestiquées. Agriculture et Agroalimentaire Canada relève ce défi en collaborant avec d'autres pays membres de l'OCDE à de tels indicateurs au niveau international. Selon le Ministère, il s'agit de l'approche la plus judicieuse, étant donné que les espèces qui ont été domestiquées et qui peuvent être utilisées au Canada sont pour la plupart largement répandues à l'échelle mondiale.

**9.64** Nous avons résumé à la pièce 9.5 notre évaluation des progrès réalisés depuis notre vérification de 1998.

**Pièce 9.5**

**La biodiversité au Canada : le temps presse – Sommaire des constatations du suivi**

Paragraphe du chapitre	Recommandation/ observation	Évaluation du BVG	Commentaires
4.17, 4.23	Terminer les modules de biodiversité.	✗	Trois des huit modules ne sont pas encore terminés. La date limite fixée était 1997.
4.20	Préparer un cadre de rapport international.	✓	Le Canada participe à l'élaboration et à l'officialisation d'un cadre de rapport international.
4.24, 4.33	Élaborer un plan de mise en oeuvre fédéral.	✗	Plan non encore élaboré; exige que tous les modules soient achevés.
4.27, 4.31	Maximiser les ressources. 1. Bureau de la Convention sur la biodiversité. 2. Autres ministères fédéraux.  3. Capacité scientifique en matière de biodiversité.	✓	1. Encourager l'intégration de la biodiversité dans divers comités. 2. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la formation de nouveaux comités et le renouvellement des comités existants afin de maximiser l'utilisation des ressources; création du Partenariat fédéral sur la biosystématique. 3. Il reste encore des difficultés à surmonter, en particulier en ce qui concerne la recherche et la disponibilité de l'information scientifique.
4.28, 4.29	Coordination fédérale-provinciale-territoriale.	✗	Il n'y a toujours pas de « centre » ministériel pour la biodiversité; le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité tente de définir une orientation nationale et d'améliorer la participation aux réunions.
4.30, 4.34	Mesure de la performance et communication de l'information.	✓	Élaborer et mettre en oeuvre des cadres ministériels de mesure de la performance; des travaux sont en cours pour élaborer un cadre fédéral de mesure de la performance aux fins de la communication de l'information.
Annexe	Plan d'action sur la biodiversité d'Agriculture et Agroalimentaire Canada 1. Contenu 2. Information scientifique 3. Indicateurs de la diversité des espèces domestiquées 4. Intégration des initiatives à celles d'autres ministères	✓	Le Ministère fait beaucoup de progrès dans la plupart de ces secteurs; par contre, des indicateurs de la diversité des espèces domestiquées sont encore nécessaires.

☆ entièrement satisfaisant

✓ progrès satisfaisants

✗ progrès insatisfaisants

## L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable — chapitre 6, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998

### Contexte

**9.65** L'évaluation environnementale (EE) a pour objet d'examiner les projets, les programmes, les politiques ou les activités prévus pour faire en sorte que leurs effets éventuels sur l'environnement soient évalués attentivement avant que des décisions ou des mesures soient prises à leur sujet. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)*, entrée en vigueur en 1995, prescrit les conditions que doivent respecter les ministères et organismes fédéraux lorsqu'ils effectuent une évaluation environnementale. Les ministères et organismes (ci-après appelés ministères) doivent veiller à ce que l'EE d'un projet soit effectuée comme le prescrit la *LCEE* avant de prendre certaines mesures s'y rattachant. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) administre la *LCEE* et fournit aux ministères fédéraux des avis et de l'aide. La *LCEE* est centrée sur les projets, mais on trouve également une directive du Cabinet qui recommande l'évaluation environnementale des projets de politiques et de programmes fédéraux.

**9.66** En 1998, nous avons examiné la mise en oeuvre de la *LCEE*, les rôles de l'Agence et des autres ministères fédéraux responsables de même que l'étendue de la conformité à la directive du Cabinet. Outre l'Agence, nous avons vérifié neuf organisations fédérales.

**9.67** Le chapitre relevait un certain nombre de faiblesses dans la mise en oeuvre de la *Loi*. Nous avons conclu que les évaluations environnementales (EE) réalisées par les ministères ne considéraient pas tous les éléments d'un projet ni ses effets environnementaux

éventuels et que les ministères n'accordaient pas suffisamment d'importance à la surveillance des mesures d'atténuation ni au suivi environnemental. De plus, l'information destinée au public était insuffisante dans les rapports d'évaluation environnementale et dans l'Index fédéral des évaluations environnementales. Nous avons conclu que les ministères avaient procédé lentement à la mise en oeuvre de la directive du Cabinet de 1990 concernant l'évaluation environnementale des programmes et des politiques.

**9.68** L'Agence a été la première à préparer la réponse du gouvernement fédéral à nos recommandations et à travailler à leur mise en application avec les ministères. Nous avons alors recommandé à l'Agence d'établir davantage de lignes directrices. La plupart des recommandations, qui s'adressaient aux ministères, étaient axées sur l'amélioration de la qualité et de l'uniformité des EE. À notre avis, l'amélioration de la qualité des EE exige une coopération entre l'Agence et les ministères.

### Conclusion

**9.69** Nous croyons que l'Agence a pris des mesures raisonnables pour faire suite aux constatations de notre vérification de 1998. Après la publication du chapitre, l'Agence a mené, en collaboration avec les ministères, une revue de la surveillance de la conformité des EE (voir le paragraphe 9.71), en même temps qu'un examen quinquennal obligatoire de la *LCEE*. Elle a également publié des lignes directrices et pris d'autres initiatives, conformément à nos recommandations.

**Dans le chapitre de 1998, on a signalé un certain nombre de faiblesses dans la mise en oeuvre de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.**

**L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a pris des mesures raisonnables; toutefois, les ministères ne réalisent pas des progrès suffisants.**

**On a pris certaines mesures pour améliorer la qualité des évaluations environnementales.**

**Les ministères et organismes ont peu fait dans l'ensemble pour corriger les problèmes que nous avons cernés dans notre vérification.**

**9.70** Toutefois, nous ne sommes pas convaincus que les ministères réalisent des progrès suffisants pour combler pleinement les lacunes que nous avons signalées. Même si huit entités fédérales ont pris des mesures pour améliorer leur EE, elles ne signalent que peu de modifications à leurs pratiques. Ces ministères ont aussi déclaré qu'ils participent aux travaux de comités mis sur pied par l'Agence. Il s'agit certainement d'une première étape, mais cela n'est pas suffisant pour améliorer la qualité des EE fédérales. Même si l'Agence fait figure de pionnier en ce qui concerne la conception de nouveaux outils — notamment les énoncés de politiques opérationnelles, les lignes directrices et la formation — il n'en reste pas moins qu'en définitive, ce sont les ministères qui sont chargés de réaliser de bonnes EE au Canada.

### **Observations et sommaire**

**9.71 La Revue de la surveillance de la conformité (RSC).** Pour faire suite à la plupart des recommandations de notre chapitre, l'Agence a entrepris une Revue de la surveillance de la conformité (RSC) des EE réalisées par les entités fédérales. Cette revue avait comme objectif d'examiner la qualité des EE et d'évaluer la mesure dans laquelle elles étaient conformes à la *LCEE*. Onze ministères et organismes ont participé à la RSC, dont sept des neuf entités fédérales que nous avons vérifiées en 1998. Dans le cadre de cette revue, l'Agence a recommandé que les entités évaluent 20 rapports d'EE en conformité avec son cadre de surveillance de la conformité.

**9.72** La RSC, effectuée à l'été de 1999, a confirmé bon nombre des observations que nous avons faites dans notre chapitre de 1998, c'est-à-dire :

- le besoin d'avoir des lignes directrices plus précises pour déterminer la portée des projets;

- le besoin d'améliorer les rapports d'examen préalable en donnant une meilleure description du milieu;
- la nécessité d'intégrer les EE plus tôt dans la planification de projet;
- le besoin de surveiller les mesures d'atténuation.

**9.73** À notre avis, la RSC constituait une étape importante pour un meilleur recensement des faiblesses du processus d'EE et un moyen additionnel d'améliorer leur qualité. Comme nous l'avons déjà indiqué cependant, les ministères et organismes ont peu fait *dans l'ensemble* pour corriger les problèmes que nous avons cernés dans notre vérification; cela nous préoccupe.

**9.74** Deux ministères et deux organismes ont décidé d'améliorer leurs procédures et pratiques internes après leur RSC. Ainsi, Environnement Canada a préparé des lignes directrices précises pour ses activités d'EE. Parcs Canada en a profité pour commencer à mettre à jour ses procédures internes en vue d'améliorer la qualité des EE. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique a établi une nouvelle méthode pour s'assurer que le suivi est effectué au moment approprié. La Direction chargée de la gestion de l'habitat et des sciences de l'environnement de Pêches et Océans a conçu un formulaire de présélection électronique devant servir de guide pour les évaluations environnementales.

**9.75** Les autres ministères nous ont dit qu'ils se contenteraient de participer à la RSC et au prochain programme d'assurance de la qualité; ce sera là la prochaine étape de l'initiative de l'Agence visant à améliorer la qualité des EE. Cependant, aucun d'entre eux ne nous a fourni de preuve qu'il avait vraiment modifié ses pratiques à la suite des résultats de sa RSC.



**9.76 Détermination de la portée des projets et des effets environnementaux.**

La vérification de 1998 avait révélé un manque d'uniformité dans la manière de déterminer la portée des projets des ministères et des effets environnementaux. La détermination de la portée est toujours difficile à comprendre pour les autorités fédérales. Trois entités, Environnement Canada, Parcs Canada et Pêches et Océans ont analysé les décisions judiciaires à cet égard. De plus, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a préparé un énoncé de politique opérationnelle sur le sujet. Quoiqu'il en soit, les organisations devront préparer des lignes directrices sur la détermination de la portée qui soient adaptées à leurs activités particulières. Nous avons remarqué qu'Environnement Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et Parcs Canada ont élaboré de telles lignes directrices; lors de la présente vérification, celles de Parc Canada n'étaient qu'à l'état d'ébauche.

**9.77 Effets cumulatifs.** Notre chapitre avait établi qu'il fallait des lignes directrices concernant les effets cumulatifs des projets. La *LCEE* exige des ministères qu'ils se penchent sur les effets cumulatifs; des décisions judiciaires récentes appuient cette exigence. Les ministères ont maintenant accès au *Guide de référence : Évaluer les effets environnementaux cumulatifs*, publié par l'Agence, et à son Énoncé de politique opérationnelle. L'Agence donne aussi de la formation aux ministères. Nous avons constaté que deux ministères avaient tenté de mieux intégrer les effets cumulatifs à leurs EE. Environnement Canada a préparé un énoncé de sa position et donné de la formation sur les effets cumulatifs. Les responsables du Programme des Affaires du Nord au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien sont en train de préparer, avec un groupe de travail formé de représentants des régions touchées par un règlement territorial, un programme de surveillance des effets cumulatifs pour la vallée du Mackenzie,

en conformité avec la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Nous savons que l'évaluation environnementale est un secteur en évolution et que l'évaluation des effets cumulatifs d'un projet constitue toujours un défi pour les autorités responsables. Toutefois, ces outils devraient leur faciliter la tâche.

**9.78 Mesures d'atténuation et suivi.**

Les mesures d'atténuation réduisent les effets nocifs pour l'environnement. Dans notre chapitre de 1998, nous avons constaté que les ministères liaient l'approbation des projets à la mise en oeuvre de mesures d'atténuation, mais qu'ils surveillaient peu ces mesures. D'après l'information que nous avons obtenue au cours de notre suivi, il n'est pas encore certain que les ministères surveillent ces mesures pour s'assurer qu'elles sont respectées. Les ministères qui délivrent des permis ou des licences aux promoteurs de projet ont déclaré qu'ils examinent les mesures d'atténuation lorsqu'ils doivent surveiller la conformité aux conditions du permis, mais qu'ils ne peuvent le faire pour chaque permis, faute de ressources.

**9.79** Le suivi des EE est recommandé lorsque les effets environnementaux sont incertains. L'Agence a créé un groupe de travail interministériel qui est chargé de déterminer les options et les outils devant permettre d'améliorer le suivi. Le rapport intitulé *Options et outils en vue de l'amélioration du suivi — Document de travail* — dénombre neuf causes principales des problèmes de suivi, mais son but principal est avant tout de distinguer les étapes à suivre pour améliorer le processus, à l'aide d'un plan d'action et de dates cibles. L'Agence élabore maintenant un Énoncé de politique opérationnelle sur le suivi. En respectant les étapes ci-dessus, on a pu cerner les problèmes relatifs au suivi, mais d'autres moyens doivent être mis en oeuvre pour faire en sorte que les ministères exigent un suivi au besoin.

**Il n'est pas encore certain que les ministères surveillent les mesures d'atténuation.**

**Nous n'avons trouvé aucune preuve que la conformité à la directive du Cabinet se soit améliorée.**

**9.80 Information à l'intention du public.** L'Index fédéral des évaluations environnementales (l'Index) est un outil informatisé qui a été créé pour informer le public, à un stade précoce, des évaluations environnementales exécutées par les autorités responsables. Comme nous l'avons indiqué dans notre chapitre initial, l'Index n'était pas facile à consulter pour les ministères ni pour le public. Depuis la publication de notre chapitre, en mai 1998, l'Agence a tenté d'améliorer la fonctionnalité de l'Index. Il est encore trop tôt pour savoir si cela facilitera la saisie des données des EE par les ministères et la consultation de cet index par le public.

**9.81** Nous avons mentionné, en 1998, que l'information contenue dans l'Index était très élémentaire et qu'elle ne renseignait pas adéquatement l'utilisateur sur les projets et leurs effets environnementaux. Depuis ce temps, Environnement Canada a commencé à diffuser ses rapports d'EE sur son site Web, la « Voie verte ».

**9.82 Une directive du Cabinet mise à jour.** En 1998, nous avons établi que le manque de conformité à la directive du Cabinet de 1990 sur l'EE des politiques et des programmes représentait une grave lacune. L'Agence s'est efforcée, en collaboration avec l'équipe interministérielle, de consolider et de clarifier la directive du Cabinet. Ces efforts se sont soldés par la mise à jour de la directive en juin 1999. En outre, il est maintenant nécessaire de faire aussi une évaluation environnementale des plans. Néanmoins, rien n'indique que la conformité à la directive du Cabinet se soit améliorée. De plus, au cours de nos entrevues, nous nous sommes rendu compte que deux ministères ne connaissaient toujours pas l'existence de cette directive mise à jour, ou croyaient qu'elle ne s'appliquait pas à eux.

**9.83** Le résumé de notre évaluation des progrès réalisés depuis notre vérification de 1998 se trouve à la pièce 9.6.

## Pièce 9.6

**L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable –  
Sommaire des constatations du suivi**

Paragraphe du chapitre	Recommandation/observation	Évaluation du BVG	Commentaires
	<b>Examiner les bonnes questions</b>		
6.28	Les mesures de conformité doivent être renforcées afin que tous les promoteurs de projet demandent les permis et licences exigés.	✗	En général, les ministères n'ont pas vraiment pris de mesures pour donner suite à cette recommandation.
6.33	Pêches et Océans doit appliquer plus uniformément la <i>Loi sur les pêches</i> .	✓	En 1998, Pêches et Océans a produit de nouvelles lignes directrices afin d'assurer une application plus uniforme du paragraphe 35(2) de la <i>Loi sur les pêches</i> ; le Ministère prépare des cours de formation et des lignes directrices supplémentaires.
6.35	Intégrer l'EE au début du projet et non pas à la dernière minute.	✗	Confirmé par la Revue de la surveillance de la conformité (RSC).
6.38 et 6.39	Certaines activités fédérales ne sont pas revues aux termes de la <i>LCEE</i> .	✓	Les projets de l'Administration portuaire canadienne sont maintenant revus aux termes du nouveau règlement d'application de la <i>LCEE</i> . L'Agence, en collaboration avec Transports Canada, doit élaborer un système d'EE pour les administrations portuaires locales.
6.45	Les ministères devraient élaborer des lignes directrices pour la détermination de la portée des projets, en collaboration avec l'Agence.	✗	L'Agence a préparé un énoncé de politique opérationnelle sur la détermination de la portée. Les décisions judiciaires récentes n'ont pas apporté de précision. Seul Environnement Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada ont élaboré des lignes directrices précises pour la détermination de la portée. De son côté, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a élaboré des lignes directrices pour deux projets particuliers, qui pourraient être appliquées à des projets semblables.
6.48	L'information sur le milieu du projet existant est souvent lacunaire.	✗	Confirmé par la RSC.
6.50	Les ministères doivent prendre en compte une gamme plus étendue d'effets pour les EE de projets qui exigent un permis.	✗	En général, les ministères n'ont pas vraiment pris de mesures précises pour donner suite à cette recommandation.
6.59	L'Agence devrait accélérer son travail de collaboration avec les ministères et d'autres parties intéressées en vue d'encourager l'évaluation des effets cumulatifs.	✓	L'Agence a publié des lignes directrices et donné des cours de formation. La réponse des ministères a été partagée.
	<b>Fournir une information adéquate</b>		
6.64 et 6.65	L'Index devrait faciliter une saisie plus rapide des données, fournir des outils d'accès et de recherche améliorés.	✓	L'Agence a éprouvé des difficultés techniques avec ses systèmes. Elle a amélioré les outils de recherche, mais il y a encore place à d'autres améliorations.
6.68	Les rapports d'examen préalable des ministères doivent être de meilleure qualité.	✗	Confirmé par la RSC.
6.73	Le rapport annuel de l'Agence devrait décrire les défis à relever lors de l'application de la <i>LCEE</i> .	✓	Le rapport sur le rendement présente davantage les défis à relever qu'auparavant.

☆ entièrement satisfaisant

✓ progrès satisfaisants

✗ progrès insatisfaisants

(suite)

**Pièce 9.6 (suite)**

Paragraphe du chapitre	Recommandation/ observation	Évaluation du BVG	Commentaires
6.79	<p><b>Améliorer l'efficience</b></p> <p>Les examens préalables par catégorie devraient servir davantage à améliorer l'efficience du processus d'EE.</p>	✓	Deux publiés; onze en voie de préparation, dont six par Affaires indiennes et du Nord Canada.
6.87	<p><b>Aller plus loin que l'approbation de projet</b></p> <p>Les ministères devraient surveiller les mesures d'atténuation.</p>	✗	Aucun progrès d'importance.
6.90	Les ministères doivent s'assurer que le suivi des effets environnementaux est effectué.	✗	Le document sur les « Options et outils en vue de l'amélioration du suivi » suggère des meilleures pratiques et propose un plan d'action. Rien n'indique clairement que les ministères assurent le suivi.
6.92	L'Agence devrait établir un cadre pour la tenue d'un examen des dispositions et de l'application de la <i>Loi</i> et recueillir l'information nécessaire à la tenue de l'examen.	✓	L'Agence, avec la participation des ministères, a entrepris diverses initiatives pour traiter cette question; mentionnons notamment la revue de la surveillance de la conformité (RSC), son cadre de surveillance de la conformité (CSC) et le programme de surveillance continue.
6.94	<p><b>Assurer le contrôle de la qualité de l'application décentralisée</b></p> <p>L'Agence et les ministères devraient établir des procédures qui leur permettraient :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>de déterminer si les EE sont effectuées en conformité avec la <i>LCEE</i>.</li> <li>de veiller à ce que la <i>LCEE</i> soit appliquée uniformément d'une région à l'autre.</li> </ul>	✗	L'Agence a établi un cadre de surveillance de la conformité qui devrait aider les ministères à assurer une plus grande uniformité. Cependant, seul Environnement Canada a préparé un projet de procédures dans ce domaine.
6.101	<p><b>Donner le ton concernant les évaluations des politiques et des programmes</b></p> <p>Améliorer l'application de la directive du Cabinet sur l'EE des politiques et des programmes.</p>	✗	L'Agence a élaboré de nouvelles lignes directrices. Elle doit encore démontrer qu'il y a amélioration de la conformité.

☆ entièrement satisfaisant

✓ progrès satisfaisants

✗ progrès insatisfaisants

## Thèmes et messages communs

**9.84** Chacune des vérifications qui font l'objet du présent chapitre de suivi portait sur un sujet distinct. Les mouvements à l'échelle internationale des déchets dangereux, l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique qui entoure la Terre, l'évaluation des effets environnementaux d'un projet avant son exécution et la préservation de la diversité biologique sont tous des phénomènes qui représentent des menaces uniques pour l'environnement et la santé et qui exigent donc des programmes et des politiques gouvernementaux uniques.

**9.85** Par ailleurs, en rendant compte de ces vérifications dans un seul chapitre de suivi, nous avons la possibilité d'examiner ces sujets dans une perspective nouvelle. Nous avons tenté de dégager des questions et des thèmes communs et de tirer des leçons. La présente section décrit quatre thèmes communs — combler les lacunes de la mise en oeuvre, combler les lacunes de l'information, faire preuve de leadership et gérer les relations — à l'aide d'exemples à l'appui tirés des chapitres de vérification.

**9.86** Ces thèmes corroborent bon nombre des éléments clés qui sous-tendent les principes des systèmes de gestion, comme il est indiqué à la pièce 9.7. Ces principes ne sont peut-être pas très profonds ni nouveaux, mais ils servent à

rappeler aux ministères de prêter une attention constante aux principes de base d'une saine gestion.

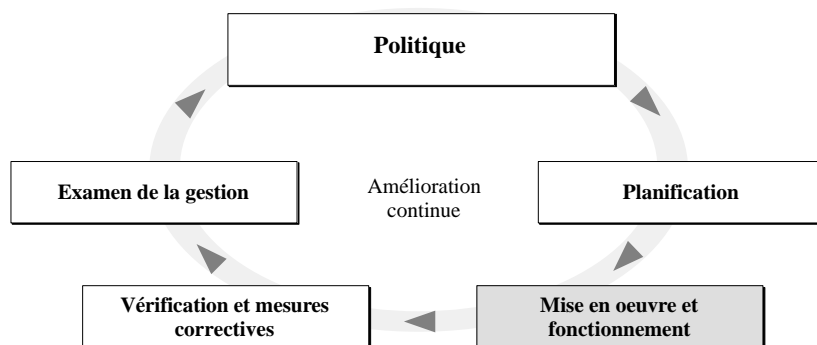
### Comblent les lacunes de la mise en oeuvre

**9.87** Les « lacunes de la mise en oeuvre », ou l'écart entre la performance du gouvernement et les engagements et les objectifs qu'il a énoncés, sont l'une des constatations les plus courantes des rapports du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. En réalité, la plupart des observations et des recommandations qui ont été faites dans les chapitres sur les déchets dangereux, la biodiversité et l'évaluation environnementale avaient trait aux lacunes de la mise en oeuvre. Comme nous l'avons expliqué en détail dans les sections précédentes du présent chapitre, le niveau global de progrès réalisés pour combler ces lacunes est décevant. Le gouvernement fédéral obtient une faible note pour l'élément « mise en oeuvre et fonctionnement » du modèle du cycle de gestion (voir la pièce 9.7). La pièce 1.7 du chapitre 1 du présent Rapport décrit ce modèle plus en détail.

### Comblent les lacunes de l'information

**9.88** Chacune des quatre vérifications mettait en évidence, de manières différentes, l'importance de l'information pour appuyer une bonne prise de

**L'écart entre les engagements énoncés et la performance du gouvernement existe encore.**



Pièce 9.7

Un modèle de cycle de gestion

**Les lacunes de l'information font obstacle à la prise de décisions ainsi qu'à l'élaboration et l'exécution de programmes.**

décisions. Il s'agit d'un thème qui revient constamment dans les rapports du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. Les vérifications ont aussi démontré que différents types d'information sont nécessaires à divers moments mais que, dans tous les cas, une information opportune, crédible et pertinente est une composante de base d'une saine gestion. L'information, en tant qu'élément fondamental de la conception de politiques et de programmes, peut être utilisée pour cerner les risques pour l'environnement et la santé et les effets sur ceux-ci, pour établir des priorités au regard de la prise de mesures et, enfin, pour mesurer l'efficacité des politiques et des programmes.

**9.89** C'est peut-être lorsqu'il y a absence d'une bonne information que l'on remarque le plus son importance. En ce sens, les quatre vérifications ont aussi démontré que les « lacunes de l'information » — c'est-à-dire les écarts entre l'information nécessaire et l'information disponible — font obstacle à la prise de décisions ainsi qu'à l'élaboration et à l'exécution de programmes.

**9.90 Cerner les risques et les effets.** Le chapitre sur l'évaluation environnementale avait démontré comment l'information sert à cerner les risques pour l'environnement et les effets sur celui-ci. À la base, l'évaluation environnementale est un processus d'élaboration, d'échange et d'examen de l'information sur l'environnement, les projets et les programmes. Pourtant, des lacunes fondamentales de l'information nécessaire au processus fédéral d'évaluation environnementale — parties de projets exclues, connaissance incomplète de l'environnement, effets importants dont on n'a pas tenu compte, difficulté d'évaluer les effets cumulatifs, surveillance partielle et évaluation incomplète des politiques et programmes fédéraux — constituaient l'essence même

des faiblesses observées lors de notre vérification du processus d'évaluation environnementale.

**9.91 L'information en tant qu'élément essentiel.** Le chapitre sur la protection de la couche d'ozone est celui qui a peut-être le mieux illustré l'importance de l'information en tant qu'élément essentiel de l'élaboration et du succès des programmes. Qualifiant la protection de la couche d'ozone de succès potentiel, le chapitre indiquait que partout dans le monde, les contrôles de la réglementation s'appuient sur une information scientifique et technologique rigoureuse. Les principales leçons tirées à l'échelle mondiale portaient sur l'importance d'échanger des preuves et de l'information scientifiques ainsi que des technologies.

**9.92** La biodiversité étant un enjeu nouveau et en constante évolution, l'information de base à cet égard revêt une importance capitale pour les programmes de biodiversité du Canada et en particulier, pour les décideurs. Pourtant, comme nous l'avions signalé en 1998 et comme le reconnaît le Bureau de la Convention sur la biodiversité, l'information scientifique en matière de biodiversité n'est pas aussi avancée que celle qui porte sur d'autres questions environnementales. Les lacunes de l'information qui ont été relevées dans le chapitre sur la biodiversité continuent d'entraver sérieusement l'élaboration de programme. Des tentatives encourageantes ont été faites pour combler certaines de ces lacunes, notamment l'Initiative d'information sur la Biodiversité Canadienne, mais il y a toujours un manque d'information grave et la plus grande partie de l'information existante n'est pas facilement accessible.

**9.93 Établir les priorités et mesurer la conformité.** L'information est aussi très importante pour comprendre la conformité aux engagements, la mesure de l'efficacité des programmes et l'adaptation des priorités des programmes. La conclusion

générale du chapitre sur les déchets dangereux, à savoir que le gouvernement fédéral n'était pas en mesure de savoir (et n'est toujours pas en mesure de savoir) jusqu'où il respecte ses obligations internationales découlant de la Convention de Bâle, était directement liée aux lacunes des pratiques en matière d'inspection et d'application de la loi et au manque de renseignements. Le chapitre sur l'ozone avait aussi révélé des lacunes de l'information liées à l'inspection des sociétés, à la collecte de renseignements et à l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

### Faire preuve de leadership

**9.94** Le leadership est un autre thème récurrent des rapports du vérificateur général et du commissaire. Dans son premier rapport au Parlement, le commissaire a tenu à souligner que les gouvernements doivent assurer un « leadership vigoureux » et communiquer une « vision claire », laissant ainsi entendre que l'établissement d'une orientation constitue une composante importante du leadership. Dans la présente section, nous considérons le leadership comme les mesures que prend un ministère, en plus de celles qui relèvent de son mandat, de ses pouvoirs ou de son rôle officiels.

**9.95** Les quatre chapitres illustraient l'importance du leadership en général, mais ils montraient également que des circonstances différentes exigent aussi des types différents de leadership. Parfois, un leadership est nécessaire à l'échelle mondiale, parfois à l'échelle nationale (dans les partenariats avec les gouvernements provinciaux, par exemple) et presque toujours au sein du gouvernement fédéral. Certains chapitres faisaient état d'exemples positifs de leadership de la part des ministères fédéraux, ce qui renforce la conviction que le leadership fait partie intégrante du succès. Par ailleurs, c'est peut-être parce que l'importance du leadership est si bien

comprise que l'on observe souvent des lacunes à cet égard. Les quatre vérifications faisaient aussi ressortir des secteurs où le gouvernement fédéral pourrait assurer un plus grand leadership.

**9.96 Le leadership à l'échelle mondiale.** Dans le chapitre sur la protection de l'ozone, nous avons souligné le leadership à l'échelle mondiale du gouvernement fédéral, et d'Environnement Canada en particulier, quant à l'élaboration de contrôles internationaux des substances appauvrissant la couche d'ozone et au soutien qu'ils ont accordé à cette mesure. En fait, le titre même du *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* symbolise le leadership du Canada dans ce domaine. Les chapitres sur les déchets dangereux et la biodiversité contenaient également des exemples du leadership du Canada à l'échelle internationale.

**9.97** Dans certains chapitres, nous avons aussi reconnu le leadership du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'orientation donnée avec l'aide d'organisations à l'extérieur du gouvernement fédéral. Comme nous l'avons indiqué aux paragraphes 9.58 et 9.59, le Bureau de la Convention sur la biodiversité du Canada a récemment fait figure de leader en participant à une initiative d'élaboration et d'essai d'une matrice de rapport sur la performance internationale. Il a aussi tenté d'inciter les peuples autochtones à se joindre et à participer aux efforts de conservation de la biodiversité.

**9.98 Le leadership au gouvernement fédéral.** En dépit des exemples de leadership dont nous venons de parler, les lacunes à cet égard au sein du gouvernement fédéral ne cessent d'être une source majeure de préoccupation et de frustration. Bon nombre des lacunes que nous avons observées dans les chapitres découlent de la nécessité de déterminer les rôles appropriés en matière de leadership au sein du gouvernement fédéral et de

**On a besoin de leadership à l'échelle mondiale et nationale ainsi qu'au sein du gouvernement fédéral.**

**Les lacunes au titre du leadership au sein du gouvernement fédéral ne cessent d'être une source majeure de préoccupation et de frustration.**

**Une gestion efficace des relations revêt une importance capitale pour le succès d'un programme.**

s'engager à cet égard. Mentionnons, par exemple, l'absence d'un centre ministériel de la biodiversité, l'absence d'orientation en ce qui concerne la réduction graduelle et l'élimination des SACO dans les opérations fédérales, la difficulté pour Environnement Canada de fournir aux organismes d'application de la loi fédéraux les renseignements sur les déchets dangereux et, fait peut-être plus alarmant, l'attentisme des ministères fédéraux qui comptent sur l'initiative de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale pour combler les lacunes des évaluations environnementales.

### **Gérer les relations**

**9.99** Chacune des vérifications dont nous avons parlé dans le présent chapitre a démontré qu'une gestion efficace des relations revêt une importance capitale pour le succès d'un programme. Dans certains cas, les ministères fédéraux doivent maintenir des relations entre eux, tout comme ils doivent assurer un leadership. L'importance des relations dans l'exécution de programme est illustrée par le fait que maintes recommandations des quatre chapitres s'adressaient à plusieurs ministères. Par ailleurs, les chapitres montraient aussi que les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux et entre le gouvernement fédéral et les parties intéressées de l'extérieur peuvent être déterminantes. Comme le montrent les quelques exemples suivants, l'établissement et le maintien de partenariats efficaces peuvent se révéler difficiles.

**9.100 Relations avec de multiples parties intéressées.** Comme nous l'avions signalé dans les chapitres sur les déchets dangereux et la protection de la couche d'ozone, les relations avec les organisations non gouvernementales sont importantes. L'un des éléments qui a contribué à la réduction des substances appauvrissant la couche d'ozone était le

niveau élevé de consultation des parties intéressées ainsi que les partenariats avec l'industrie en vue de trouver et d'appliquer des solutions. De la même manière, améliorer les relations entre le personnel de programme d'Environnement Canada et les représentants de l'industrie constituait un élément décisif de l'augmentation des taux de conformité des manifestes exigés pour les déchets dangereux.

**9.101** Dans d'autres cas, le maintien de relations s'est avéré un défi. Ainsi, après avoir signé la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, un organisme consultatif multilatéral du gouvernement fédéral — le Forum canadien sur la biodiversité — a élaboré avec succès la *Stratégie canadienne de la biodiversité*. Mais, depuis que la Stratégie a été rendue publique, le Forum n'a plus de cible claire sur laquelle concentrer ses efforts.

**9.102 Relations entre les ministères fédéraux.** Les relations de travail entre les ministères fédéraux posent de constants défis. Le chapitre sur les déchets dangereux relevait des faiblesses pour ce qui est de la capacité des ministères fédéraux à travailler de concert à l'application du *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* promulgué en vertu de la *LCPE*. Le protocole d'entente entre Environnement Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada ayant pour objet de clarifier les rôles et les responsabilités n'est pas encore signé. Peu de progrès ont été accomplis concernant la préparation d'une annexe devant traiter expressément des questions relatives aux déchets dangereux. C'est pourquoi il n'y a peu de preuves que le contrôle des expéditions illicites de déchets dangereux à la frontière se soit amélioré.

**9.103** Le chapitre sur l'évaluation environnementale a fait ressortir qu'il était important pour les ministères fédéraux de collaborer. Il a mis en évidence la nécessité, pour l'Agence canadienne



d'évaluation environnementale et les ministères responsables, d'une collaboration plus étroite afin d'interpréter les exigences de l'évaluation de manière uniforme et d'échanger les meilleures pratiques. Les comités d'évaluation environnementale régionaux se sont révélés des tribunes valables de coopération.

**9.104 Relations fédérales-provinciales-territoriales.** Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité a beaucoup de mal à se donner une orientation et une vision commune. Les membres actuels croient qu'ils se concentrent trop sur la préparation de leurs réunions internationales et pas suffisamment sur leurs activités à l'échelle nationale. En faisant porter ses efforts sur les préoccupations fédérales et nationales, le Groupe de travail aurait une meilleure cohésion et ses efforts progresseraient.

**9.105** Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre sur la protection de la couche d'ozone, la réussite des partenariats a été déterminante dans le succès du *Protocole de Montréal* à l'échelle mondiale et, de façon plus précise, du programme canadien de protection de la couche d'ozone. Il est surtout important de mentionner la relation profitable et de longue durée entre les gouvernements fédéral et provinciaux en rapport avec le *Plan d'action national pour la récupération, le recyclage et la régénération des chlorofluorocarbures (CFC)*. Ce partenariat, en vigueur depuis dix ans, était fondé sur une vision commune. Les provinces assistent régulièrement aux réunions du Groupe de travail fédéral-provincial. Des objectifs communs et un dynamisme soutenu constituent la cheville ouvrière de ce partenariat réussi.

**Des partenariats efficaces ont été déterminants dans le succès du *Protocole de Montréal* tant à l'échelle mondiale que nationale.**



## À propos du suivi

### Objectif

Le suivi a comme principal objectif de vérifier si les entités ont donné suite aux recommandations et aux observations et de communiquer au Parlement l'information sur leurs progrès.

### Méthode

Nous avons demandé aux entités de fournir une mise à jour des mesures qu'elles ont prises pour donner suite aux recommandations et aux observations principales dans les vérifications initiales. Pour appuyer leurs réponses, les entités ont fourni de la documentation justificative. Nous avons examiné cette information et interrogé également les représentants des ministères, au besoin.

### Étendue

Les travaux de suivi sur le *Contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux* (chapitre 4, avril 1997) ciblaient Environnement Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

Nous avons effectué des travaux de suivi sur la *Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé* (chapitre 27, décembre 1997) dans une agence et dans les six ministères suivants : l'Agence canadienne de développement international, Défense nationale, Environnement Canada, le ministère des Pêches et des Océans, Santé Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Transports Canada.

Les travaux de suivi sur *La biodiversité au Canada : le temps presse* (chapitre 4, mai 1998) ont été menés dans les quatre ministères suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, le ministère des Pêches et des Océans et Ressources naturelles Canada.

Nous avons réalisé des travaux de suivi sur *L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable* (chapitre 6, mai 1998) dans les dix ministères et agences suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, l'Agence Parcs Canada, Environnement Canada, le ministère des Pêches et des Océans (gestion de l'habitat et Garde côtière), Affaires indiennes et du Nord Canada (Programme des Affaires du Nord, Programme des affaires indiennes et inuites), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.

## **Équipe de vérification**

Directeurs principaux : Wayne Cluskey, Neil Maxwell, John Reed et Dan Rubenstein

Directeurs : John Affleck et Frank Barrett

Rob Anderson

Johnny Chadwick

Allison Lowe

Carolle Mathieu

Jim McKenzie

Carl Mitchell

Adam Silverstein

Joanna Smedes

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Wayne Cluskey ou M. John Reed.