

Avant-propos



Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable – 2000

Avant-propos

À titre de commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim, je suis heureux de soumettre le Rapport de l'an 2000 pour être déposé à la Chambre des communes.

La majeure partie de ce rapport a été préparée sous la gouverne de M. Brian Emmett qui, depuis le 31 janvier 2000, occupe le poste de vice-président, Politiques, à l'Agence canadienne de développement international. Au cours des trois années et demie où il a rempli les fonctions de premier commissaire, M. Emmett a largement contribué à l'amélioration de notre compréhension de la gestion, par le gouvernement fédéral, des enjeux que représentent l'environnement et le développement durable. L'équipe qu'il a créée s'est engagée à poursuivre son travail. Le vérificateur général mène actuellement un processus de sélection national afin de nommer un nouveau commissaire à l'été 2000.

Cet avant-propos est suivi de « Observations du commissaire – 2000 » et des points saillants qui sont tirés de tous les chapitres de cette année. Le Rapport contient en outre neuf chapitres reliés séparément :

Gestion du développement durable

1. La mise en oeuvre des stratégies de développement durable : l'an deux – Un travail en évolution
2. L'écologisation des opérations gouvernementales : quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?
3. L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie

Le smog

4. Le smog : un risque pour la santé

Travailler ensemble

5. Des partenariats pour le développement durable : aperçu
6. Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale
7. La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux
8. Travailler avec le secteur privé

Suivi

9. Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage

Points saillants

Table des matières

		Page
Points saillants		
Chapitre		
	Gestion du développement durable	
1	La mise en oeuvre des stratégies de développement durable : l'an deux – Un travail en évolution	5
2	L'écologisation des opérations gouvernementales : quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?	7
3	L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie	9
	Le smog	
4	Le smog : un risque pour la santé	11
	Travailler ensemble	
5	Des partenariats pour le développement durable : aperçu	14
6	Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale	15
7	La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux	17
8	Travailler avec le secteur privé	19
	Suivi	
9	Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage	20



La mise en oeuvre des stratégies de développement durable : l'an deux

Un travail en évolution

Chapitre 1 – Points saillants

1.1 L'information communiquée par la plupart des ministères dans leur deuxième rapport annuel sur les progrès de la mise en oeuvre de leur stratégie de développement durable est toujours loin d'être conforme aux *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement présentés au Parlement* du Secrétariat du Conseil du Trésor. Par conséquent, les parlementaires, les Canadiens et les autres parties intéressées auront de la difficulté à déterminer si les stratégies sont sur la bonne voie et si des mesures correctives s'imposent. Nous nous attendons à ce que la qualité des rapports s'améliore au fur et à mesure que les ministères adopteront une approche plus systématique à l'égard de la gestion de la mise en oeuvre de leur stratégie.

1.2 Dans l'ensemble, la mise en oeuvre des stratégies semble progresser. D'après notre évaluation de l'information communiquée par les ministères en 1999, ceux-ci ont réalisé environ 20 p. 100 des engagements décrits dans leur stratégie de développement durable, par rapport à onze pour cent en 1998. Les ministères mettent également au point leurs pratiques de gestion appliquées à la mise en oeuvre des stratégies. L'an passé, nous avons signalé que le tiers environ des pratiques de gestion des ministères reposaient sur la norme ISO 14001 sur les systèmes de gestion de l'environnement, qui sert de point de repère pour les bonnes pratiques de gestion. Cette année, les six ministères que nous avons examinés appliquaient, en moyenne, environ la moitié de ces pratiques.

1.3 Cependant, les pratiques de gestion de quatre des six ministères ne fournissent pas encore l'assurance raisonnable que leur stratégie sera mise en oeuvre de façon uniforme ni qu'elle donnera les résultats escomptés. Nous continuons de croire que les ministères devraient élaborer et appliquer un modèle de cycle de gestion pour appuyer la mise en oeuvre de leur stratégie.

Contexte et autres observations

1.4 En 1997, 28 ministères et organismes fédéraux ont déposé leur première stratégie de développement durable à la Chambre des communes. Depuis, ils travaillent à la mise en oeuvre de leur stratégie. Les ministères sont tenus de rendre compte tous les ans de leurs progrès à la Chambre des communes. Nous présentons dans ce chapitre la seconde évaluation annuelle, par le commissaire, de ces progrès.

1.5 Dans son rapport de 1998, le commissaire a recommandé que les ministères établissent des cibles claires et mesurables que les parlementaires, le public et eux-mêmes pourraient utiliser pour juger si les stratégies sont mises en oeuvre avec succès. Cette année, nous avons examiné les cibles révisées des ministères pour déterminer s'ils avaient énoncé des critères ou mesures de succès clairs pour chaque cible et s'ils avaient prévu une date de réalisation. Pour environ 50 p. 100 des cibles révisées, on trouvait un critère ou une mesure de succès clairs et une date prévue de réalisation. Seulement 45 p. 100 des ministères ont inclus des cibles et des indicateurs de rendement ou de performance dans leur rapport sur le rendement.

1.6 L'an dernier, nous avons examiné les pratiques de gestion suivies par six ministères pour mettre en oeuvre leur stratégie de développement durable. Nous avons utilisé la norme ISO 14001 sur les systèmes de gestion de l'environnement comme point de repère en matière de bonnes pratiques. Cette année, à l'aide du même point de repère, nous avons évalué les pratiques de gestion de six autres ministères. Pour quatre d'entre eux, nous avons constaté qu'il existait des écarts importants entre les pratiques et la norme ISO. Ces quatre ministères en

sont toujours aux premières étapes de l'établissement d'une approche systématique pour la mise en oeuvre de leur stratégie. Ils n'ont pas encore adopté d'approche systématique pour établir leurs priorités, définir les attentes de la direction, attribuer la responsabilité des résultats aux niveaux inférieurs de l'organisation, cerner les besoins en formation connexes ou effectuer des autoévaluations qui faciliteraient l'amélioration continue.



L'écologisation des opérations gouvernementales

Quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?

Chapitre 2 – Points saillants

2.1 Une décennie d'engagements envers l'écologisation des opérations gouvernementales. Depuis 1990, le gouvernement fédéral promet aux Canadiens d'écologiser ses opérations. Or, une décennie plus tard, on constate l'absence d'informations élémentaires sur de vastes opérations du gouvernement, dont les coûts dépassent probablement 400 millions de dollars par année au chapitre de la consommation d'eau et d'énergie et de l'élimination des déchets. Nous avons constaté que le gouvernement ne dispose pas de données complètes et exactes sur le coût annuel de l'exploitation de ses immeubles et sur les impacts environnementaux de ses opérations. Étant donné l'ampleur des sommes en cause, nous croyons important que le gouvernement sache quelle est sa facture annuelle de chauffage, d'électricité et d'eau.

2.2 Le Parlement devrait s'inquiéter. Les ministères ont accepté de mettre en oeuvre un système de mesure de la performance environnementale en 1997, mais leurs progrès à ce titre sont lents et inégaux. Aucun ministère n'a mis en oeuvre pleinement tous les éléments du cadre de mesure de la performance. Le Parlement devrait s'inquiéter du rythme actuel de l'application de la mesure de la performance environnementale.

2.3 Les Canadiens n'obtiendront pas de rapport consolidé sur la performance dans un avenir prévisible. Étant donné la façon dont le gouvernement a choisi de gérer son programme environnemental, les Canadiens n'obtiendront pas de rapport consolidé sur la performance dans un avenir prévisible. Nous avons constaté une utilisation très limitée d'indicateurs de performance communs pour mesurer les progrès ministériels dans l'écologisation des opérations et pour en faire rapport. Il n'y a pas non plus d'orientation claire concernant l'élaboration de normes communes en matière de communication de l'information sur l'environnement. Le leadership est fragmenté. Aucune organisation n'a été chargée d'établir une méthode fédérale uniforme, intégrée et cohérente pour communiquer l'information sur la performance environnementale, ou ne juge devoir assumer un rôle de leader à ce chapitre.

Contexte et autres observations

2.4 Dans le discours du Trône d'octobre 1999, le gouvernement réitérait sa volonté d'écologiser ses opérations et de se poser comme modèle d'excellence environnementale. À titre de plus grande entreprise et de plus gros employeur au Canada, le gouvernement fédéral est en mesure de prêcher par l'exemple. Pour être un modèle d'excellence environnementale, il doit montrer au Parlement et aux Canadiens qu'il a mis de l'ordre dans ses affaires. Le Parlement a besoin d'un tableau global des résultats obtenus.

2.5 Le gouvernement doit adopter une démarche systématique pour écologiser ses opérations, afin d'assumer efficacement ses responsabilités en matière de gestion environnementale, de contribuer aux objectifs du développement durable, d'assurer la conformité avec la réglementation et de remplir ses engagements internationaux. La mise en oeuvre complète d'un système d'évaluation de la performance environnementale contribuera grandement à répondre à ce besoin.

2.6 La présente vérification fait partie d'un projet qui a débuté il y a trois ans. La vérification de cette année a pour objectif de donner au Parlement une évaluation des progrès accomplis par les ministères au regard de l'application de mesures de la performance environnementale des opérations gouvernementales. Nous nous attendons à ce que les résultats de cette vérification aident les ministères à mettre en oeuvre ces mesures et à améliorer l'information à fournir aux décideurs ministériels et au Parlement.

Les ministères ont répondu conjointement par l'entremise du Bureau du Conseil privé et ont indiqué leur accord avec les recommandations formulées dans le chapitre. Des discussions interministérielles sont en cours qui permettront de préciser le cadre de responsabilisation et le plan d'intervention requis pour assurer une communication plus uniforme de l'information sur les progrès accomplis. Dans sa réponse, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'est engagé à travailler avec d'autres ministères pour améliorer l'évaluation de l'écologisation des opérations des ministères locataires dans les immeubles appartenant à l'État ou loués par celui-ci.



L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie

Chapitre 3 – Points saillants

3.1 Nous avons entrepris cette étude pour donner au Parlement de l'information détaillée sur l'aide accordée par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie et pour déterminer si cette aide favorise le secteur des énergies non renouvelables. Nous nous sommes particulièrement intéressés à l'aide accordée par le truchement du régime fiscal, parce qu'elle est moins transparente que l'aide directe. Nous avons aussi voulu explorer les raisons pour lesquelles l'énergie produite à l'aide des sources d'énergie renouvelable, à l'exception des grands projets d'aménagement hydroélectrique, ne représente qu'une petite partie de l'ensemble des sources d'énergie disponibles au Canada. Nous voulions déterminer si les encouragements ou incitatifs fiscaux jouent un rôle déterminant à cet égard.

3.2 Dans l'ensemble, nous avons constaté que, à quelques exceptions près, l'aide accordée actuellement par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie, y compris par le truchement du régime fiscal, ne favorise pas particulièrement le secteur des énergies non renouvelables par rapport au secteur des énergies renouvelables. Nous avons de plus constaté que, dans le passé, les gouvernements sont intervenus sur les marchés du secteur de l'énergie par l'intermédiaire de dépenses directes, de la réglementation et d'incitatifs fiscaux pour diverses raisons. La plupart des dépenses fédérales et des encouragements fiscaux se rapportent aux ressources non renouvelables, qui constituent la source prédominante d'énergie au Canada.

3.3 Toutes les formes d'énergie sont en concurrence avec de nombreuses autres possibilités d'investissement. Les investissements qui génèrent des taux de rendement plus élevés, qui ont des marchés établis et dont la capacité est éprouvée sont ceux qui attirent les investisseurs. La plupart des investisseurs interrogés au cours de notre enquête croient que de nombreux investissements dans les énergies renouvelables ne présentent pas actuellement ces caractéristiques. De même, les investissements dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ont souvent une période de récupération trop longue pour avoir la préférence.

3.4 Le gouvernement fédéral a déclaré, dans sa Stratégie sur les énergies renouvelables de 1996, qu'il voulait augmenter les investissements dans les énergies renouvelables. Il affirme aussi, depuis de nombreuses années, souhaiter que les Canadiens utilisent l'énergie de manière plus efficace. Compte tenu des obstacles que nous avons relevés, le gouvernement fédéral voudra peut-être envisager d'élaborer de nouvelles stratégies et approches qui permettront d'atteindre les objectifs qu'il a énoncés pour les investissements dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

Contexte et autres observations

3.5 En décembre 1997, le Canada et 160 autres pays ont négocié le *Protocole de Kyoto*, un accord sur les changements climatiques visant à réduire les émissions de six gaz à effet de serre importants, dont le dioxyde de carbone. (La principale source d'émissions de gaz anthropiques à effet de serre au Canada est la production et l'utilisation de combustibles fossiles tels que le pétrole, le gaz naturel et le charbon.) Pour sa part, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions à six pour cent sous les niveaux de 1990 d'ici 2008–2012. Mais les émissions du Canada étaient déjà de 13 p. 100 supérieures aux niveaux de 1990 en 1997 et, selon les prévisions, elles devraient continuer d'augmenter. À moins que le Canada ne prenne de nouvelles mesures, Ressources naturelles Canada estime qu'en réalité, il nous faudra réduire nos émissions d'au moins 26 p. 100 par rapport aux niveaux prévus pour atteindre les objectifs du *Protocole de Kyoto*.

3.6 Pour les fins de la présente étude, les « sources d'énergie non renouvelable » comprenaient le pétrole, le gaz naturel et le charbon (qui sont des combustibles fossiles), et l'énergie nucléaire. Les « sources d'énergie renouvelable » comprenaient l'eau (les grands et les petits projets d'aménagement hydroélectrique), le vent, le soleil, la cellule photovoltaïque (l'énergie produite par l'exposition à la lumière de deux matières dissemblables), la biomasse (les végétaux et les déchets d'origine animale), l'éthanol, la puissance géothermique (l'énergie produite dans la Terre) ainsi que les vagues ou les marées.

3.7 Les gouvernements ont utilisé le régime fiscal pour encourager l'exploration et le développement de diverses sources d'énergie. La plupart des dispositions fiscales fédérales qui existent aujourd'hui permettent l'amortissement accéléré d'une dépense aux fins de l'impôt. Cela signifie que le contribuable réduit les impôts exigibles de l'exercice, mais qu'il paiera plus tard des impôts plus élevés. Les amortissements accélérés constituent un avantage surtout en raison de la « valeur temporelle » de l'argent. Les investisseurs qui peuvent réduire les impôts exigibles de l'exercice peuvent obtenir un taux de rendement plus élevé sur leur investissement et disposer de plus de liquidités pour d'autres investissements.

3.8 Lors de notre enquête, un taux de rendement adéquat sur les investissements était le facteur mentionné le plus fréquemment par les personnes à qui nous avons demandé d'évaluer le potentiel d'un projet d'investissement. Comme l'Agence internationale de l'énergie l'a fait remarquer, de nombreux projets d'exploitation d'énergies renouvelables ne donnent pas encore un taux de rendement suffisant pour constituer un investissement désirable. Il y a trois raisons à cela : les marchés sont difficiles à pénétrer; les produits dérivés des énergies renouvelables coûtent généralement plus que les produits dérivés des énergies non renouvelables; les périodes de récupération sont souvent plus longues.



Le smog

Un risque pour la santé

Chapitre 4 – Points saillants

Le smog est une grave menace pour la population canadienne

4.1 Depuis dix ans, le gouvernement fédéral rappelle régulièrement que le problème du smog au Canada est une importante question de santé publique, ainsi qu'une grave menace pour l'environnement. Son impact le plus significatif tient à ses effets nocifs sur la santé des Canadiens, surtout pour les membres les plus vulnérables de la société — les gens âgés, les enfants et les personnes souffrant de troubles cardiaques, de maladies pulmonaires ou d'autres problèmes respiratoires. Même les adultes en bonne santé sont vulnérables aux effets nocifs du smog.

4.2 Le gouvernement fédéral estime que la pollution atmosphérique peut être cause de 5 000 décès prématurés chaque année dans 11 grandes villes du Canada. Il s'agit là d'un chiffre relativement élevé quand on le compare à d'autres risques auxquels les Canadiens sont involontairement exposés. En outre, la pollution atmosphérique a, sur bien d'autres Canadiens, des effets moins graves mais plus généralisés, qui pourraient peser lourd sur le système de soins de santé. Ainsi, l'exposition au smog peut entraîner des problèmes respiratoires ou autres qui nuisent à la qualité de vie et à la condition physique. Parmi les autres effets possibles figurent un recours accru aux médicaments, une augmentation du nombre de consultations chez les médecins ou en salle d'urgence, ou même des hospitalisations.

4.3 Le smog affecte aussi les secteurs agricole et forestier du Canada. L'effet des polluants atmosphériques courants sur les cultures entraîne chaque année des pertes de millions de dollars dans le secteur agricole.

4.4 Selon une enquête réalisée en 1999 par Santé Canada, 24 p. 100 des Canadiens ont indiqué que la pollution atmosphérique était la plus grande menace environnementale pour leur province. De plus, 61 p. 100 d'entre eux se sont dits « très préoccupés » par les problèmes de qualité de l'air. Même si de nombreux Canadiens savent que le smog a des effets nocifs sur leur santé et leur environnement, il reste nécessaire d'accroître leur compréhension du problème et de leur apprendre comment y réagir.

On ne peut s'illusionner

4.5 Bien qu'on ait constaté une tendance à la baisse de certains polluants courants dans l'air ambiant, les niveaux semblent maintenant se stabiliser, voire augmenter. Les améliorations réalisées par le passé sont progressivement annulées par les hausses d'émissions résultant d'une augmentation de la consommation d'énergie.

4.6 Le gouvernement fédéral a indiqué que les connaissances scientifiques actuelles montrent très clairement l'urgence d'agir contre le smog. Les stratégies fédérales visant la pollution atmosphérique reposaient initialement sur la notion qu'il existait des seuils sous lesquels les principaux polluants du smog étaient sans danger. Cependant, des recherches plus récentes n'ont pas pu déterminer de niveau sécuritaire pour l'ozone ou les particules.

4.7 Environnement Canada s'attend à ce que la qualité de l'air continue de se détériorer, à moins que les gouvernements, l'industrie et les Canadiens unissent leurs efforts en vue de réduire le smog.

Un bon départ, mais sans suite

4.8 En 1990, le Conseil canadien des ministres de l'environnement entérinait un plan national en trois phases visant à réduire les concentrations de polluants. Le plan se concentrait sur les oxydes d'azote (NO_x) et les composés organiques volatils (COV). Ces deux groupes de substances mènent à la formation d'ozone, importante composante du smog. L'objectif du plan national était de « résoudre complètement » les problèmes de l'ozone au Canada d'ici 2005.

4.9 Nous sommes convaincus que le Plan de gestion pour les oxydes d'azote (NO_x) et les composés organiques volatils (COV) est une importante réalisation des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et qu'il fournit une orientation stratégique efficace pour régler le problème du smog au Canada.

4.10 Cependant, après avoir entériné le Plan, les partenaires ne se sont jamais entendus sur les détails d'un cadre de mise en oeuvre. Le Plan a évolué depuis dix ans sans présenter aucun des éléments clés d'une saine gestion.

4.11 Les ministres de l'environnement avaient convenu au départ de négocier, dans les 12 mois des ententes de partenariat fédéral-provincial, les rôles de chacun et les échéanciers. Ces ententes ne s'étant pas matérialisées, le Plan était voué à l'échec. Aucun régime de responsabilisation adéquat n'a été mis en place afin de clarifier les rôles, les responsabilités et le rendement attendu de chaque ordre de gouvernement. Aussi est-il difficile pour la population et le Parlement de savoir qui tenir responsable si le Plan échoue.

4.12 Bien que le Plan de 1990 n'ait jamais été mis en oeuvre selon l'idée d'origine, le gouvernement fédéral s'est acquitté de la plupart des engagements pris dans la première des trois phases du Plan. Cependant, sa contribution à la réduction des émissions devait être modeste comparativement à l'ampleur du problème. Aux termes du Plan, les efforts des autres parties devaient permettre de réaliser la majeure partie des réductions d'émissions.

4.13 Environnement Canada n'a pas fourni au public ni au Parlement des informations valides, exhaustives et à jour sur la suite donnée aux promesses faites aux Canadiens en 1990 et sur les résultats des efforts nationaux. Du fait de cette absence d'information transparente, ni le public ni le Parlement ne peuvent déterminer si le Canada s'attaque à son problème de smog à un rythme raisonnable.

4.14 Le gouvernement fédéral reconnaît que, malgré des années d'effort national, les progrès ont été plus lents que prévu, et que l'échéance cible initiale ne sera probablement pas respectée. De plus, on doit se pencher sur de nouveaux problèmes de pollution et réduire de façon importante les niveaux des polluants causant le smog. Environnement Canada s'est prononcé publiquement sur la nécessité de prendre d'urgence des mesures prioritaires pour régler ce problème chronique et persistant.

Quelle direction prendre?

4.15 Aucun ordre de gouvernement ni secteur de l'industrie ne pourra à lui seul régler le problème du smog. Il n'y a pas non plus de solution unique; la question du smog exigera un effort concerté à long terme de la part de tous les Canadiens. Il faudra développer des ententes qui soient efficaces dans ce contexte difficile. Le Canada aura besoin d'un leadership fort de la part du gouvernement fédéral pour encourager les activités de coopération dans tous les secteurs de la société.

4.16 En tant que leader fédéral dans la protection de la qualité de l'air au Canada, Environnement Canada a une responsabilité qui ne se limite pas à ses propres mesures de réduction du smog et à sa coordination des activités fédérales. Le Ministère a aussi pour tâche de faciliter la collaboration entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales, et de coopérer avec ses partenaires pour élaborer des stratégies et des plans nationaux efficaces.

4.17 Le gouvernement fédéral a déterminé l'importance d'utiliser un large éventail d'instruments pour réduire le smog. Cependant, il a surtout compté sur la coopération volontaire des autres instances et n'a utilisé les instruments réglementaires que de façon très sélective. Il doit donc élaborer une approche fédérale détaillée qui répondra complètement au problème des sources de polluants liés au smog.

4.18 L'approche utilisée pour la collaboration entre le fédéral, les provinces et les territoires s'est révélée sans efficacité pour atteindre les résultats promis aux Canadiens aux termes du Plan de 1990. Il reste à voir si le nouveau processus de standards pancanadiens aux termes de l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale de 1998 sera plus efficace. Reste à voir également si ce processus permettra de mieux rendre compte des résultats et de faire preuve de transparence dans la communication d'informations à la population et au Parlement.

Contexte et autres observations

4.19 Le smog est un problème difficile et complexe. Le smog est formé de divers polluants provenant de sources nombreuses et différentes. Il traverse les frontières et affecte les gens de diverses manières. Bien qu'on le définisse par ses principales composantes, l'ozone et les particules, il y a un « panier » de polluants qui contribuent à la formation du smog, dont les oxydes d'azote, les composés organiques volatils, le dioxyde de soufre et le monoxyde de carbone.

4.20 Les polluants atmosphériques qui causent aujourd'hui le smog sont en grande partie des sous-produits d'activités industrielles et de l'utilisation de combustibles fossiles (pétrole, gaz naturel et charbon). Plusieurs solutions au problème du smog exigeront des Canadiens qu'ils changent la façon dont l'énergie est produite et utilisée.

4.21 Environnement Canada a pris le leadership fédéral et national, et représente le Canada sur la scène internationale. Au Canada, cependant, la responsabilité de réglementer ou de gérer tous les aspects de la réduction du smog ne relève pas d'une compétence unique. Bien que le gouvernement fédéral s'efforce de réduire le smog à l'échelle nationale, la participation des provinces, des territoires et des municipalités influera fortement sur la vitesse des progrès réalisés.

4.22 Pour aider à évaluer les progrès futurs, le gouvernement fédéral doit collaborer avec les provinces et territoires pour déterminer les besoins du Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique et en établir les priorités. Dans les engagements à venir, les parties devront déterminer leurs rôles et responsabilités respectifs quant à l'entretien et à l'amélioration du Réseau.

4.23 Voilà dix ans que les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de l'environnement ont déterminé que le smog était une menace sérieuse pour la santé publique et l'environnement, mais leurs administrations en sont encore à élaborer des stratégies et des plans nationaux de lutte contre le smog. Elles envisagent d'adopter de nouveaux standards pour l'ozone et les particules, mais les échéances proposées sont bien lointaines.

4.24 Bien que les solutions au problème du smog aient souvent semblé hors d'atteinte pour le Canada, l'espoir reste permis. Le Canada a pris des mesures pour réduire certaines des composantes du smog, et a connu certains succès dans l'amélioration de la qualité de l'air en général. Les gouvernements et l'industrie ont fait la preuve qu'ils peuvent s'attaquer à des problèmes difficiles de pollution atmosphérique, et l'on devrait pouvoir obtenir des résultats similaires dans le cas du smog.

La réponse d'Environnement Canada est intégrée au présent chapitre. Le Ministère convient que le smog est un important problème de santé publique qui nécessite la poursuite d'une action concertée et des investissements soutenus. Il indique également l'importance d'intégrer des principes de gestion judicieuse dans les futures ententes conclues dans le cadre des standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone. Le Ministère est déterminé à présenter de l'information significative et en temps opportun sur les objectifs de rendement et les résultats obtenus.



Des partenariats pour le développement durable

Aperçu

Chapitre 5 – Points saillants

5.1 Certains des défis les plus pressants que doivent relever les gouvernements aujourd’hui se rattachent aux mandats de plusieurs ministères et à plusieurs champs de responsabilité politique. Pour relever ces défis, les gouvernements cherchent de plus en plus à conclure des ententes de partenariat pour l’élaboration des politiques et l’exécution des programmes.

5.2 La gestion de ces relations de travail — au sein des gouvernements, entre eux et avec les autres partenaires — pose un défi particulier. Pour que les mécanismes de collaboration soient efficaces et que les partenaires travaillent ensemble à l’atteinte d’objectifs communs, certaines caractéristiques sont souhaitables. Les éléments fondamentaux d’un cadre pour ces mécanismes sont les suivants : des rapports crédibles, une reddition de comptes efficace, des processus transparents et la protection de l’intérêt public. Les participants à de tels mécanismes ont cerné eux-mêmes cinq principaux facteurs de succès : des objectifs et des résultats attendus clairs et réalistes; des buts partagés ou complémentaires; des personnes efficaces et engagées; des avantages évidents pour les organisations participantes; et l’intérêt, le soutien et l’engagement de la haute direction.

5.3 Pour gérer efficacement leurs relations de travail, les ministères doivent adopter une perspective plus vaste de ce qui constitue le succès, en attachant plus d’importance à la reddition de comptes. Ce n’est pas que les intéressés ne savent pas comment établir et maintenir des relations de travail et ce qu’il faut pour assurer la reddition de comptes; le défi est plutôt de passer de la théorie à la pratique. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont des rôles importants à jouer pour s’assurer que les ministères comprennent les principes et les éléments d’une bonne relation de travail et qu’ils les appliquent.

Contexte et autres observations

5.4 Dans les secteurs où la responsabilité est partagée, comme la protection de l’environnement et la promotion du développement durable, la coopération et la coordination sont essentielles à l’atteinte d’objectifs stratégiques communs. Même lorsqu’elles ne sont pas essentielles, elles sont souhaitables — les partenariats peuvent aussi améliorer l’efficacité et l’efficacités des programmes. Sans coopération ni coordination, des expertises et des points de vue pertinents peuvent ne pas être considérés adéquatement dans la prise de décisions. Les problèmes peuvent être mal définis, les priorités, mal établies, et les politiques, ne pas être appliquées.

5.5 Le présent chapitre ainsi que les trois chapitres suivants portent sur l’établissement et le maintien de relations de travail efficaces pour protéger l’environnement et promouvoir le développement durable. Le chapitre 6 traite des modalités de travail au sein de l’administration fédérale; le chapitre 7, des relations fédérales-provinciales et le chapitre 8, des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Ces chapitres présentent ensemble les résultats de 17 études de cas d’organisations qui collaborent pour atteindre des objectifs communs dans des domaines comme la biotechnologie, les pluies acides, la foresterie et l’exploitation minière.

Le chapitre présente la réponse conjointe du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ceux-ci sont d’accord avec notre recommandation et notent que des initiatives sont en cours pour renforcer la capacité de gestion et d’élaboration des enjeux stratégiques horizontaux.



Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale

Chapitre 6 – Points saillants

6.1 L'approche unique du Canada pour parvenir au développement durable exige que les ministères fédéraux travaillent bien ensemble. Ils peuvent avoir recours à une foule de mécanismes, allant de la création de nouvelles organisations jusqu'à des ententes de partage des coûts en passant par des réseaux à participation volontaire d'échange d'information. Nous nous sommes servis de six études de cas pour examiner les principaux facteurs de succès de ces mécanismes.

6.2 Nous avons constaté que les ministères doivent définir clairement « qui fait quoi ». Parmi les principaux domaines qui posent problème figurent les suivants : objectifs flous, responsabilités mal définies, obligations de rendre compte vagues et mécanismes de règlement des différends qui laissent à désirer. Pour connaître le succès, il faut aussi gérer les effets du roulement des participants, voir à ce que les ministères aient des raisons de collaborer et prêter suffisamment d'attention aux résultats de la surveillance et de l'évaluation pour tirer des leçons de l'expérience passée.

6.3 L'efficacité de la coordination interministérielle est limitée par le fait que les ministères sont incapables de forcer les autres ministères à agir, sauf par la persuasion et la négociation. Les principaux organismes centraux, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, peuvent avoir un rôle indispensable à jouer dans l'atteinte d'une perspective à l'échelle de l'administration fédérale.

Contexte et autres observations

6.4 Notre première étude de cas porte sur la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie; renouvelée récemment, elle fait intervenir plus de 20 ministères et organismes en plus de permettre la création d'un nouveau secrétariat. La nouvelle Stratégie est le fruit d'un processus de consultation réussi, mais elle se trouve actuellement aux prises avec des rôles et des responsabilités flous, une bureaucratie plus lourde et des faiblesses administratives. Aucun plan d'action concret et aucun plan d'évaluation n'ont encore été rendus publics.

6.5 Ressources naturelles Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada font la promotion de débouchés économiques basés sur les forêts pour les collectivités des Premières nations. Le succès du programme repose sur des objectifs clairs et sur une structure de gestion souple. Par exemple, d'autres organisations ont fourni 21 millions de dollars de plus que les niveaux initialement prévus. Nous avons déterminé que la coordination avec les autres ministères et le suivi des résultats devaient être améliorés.

6.6 L'administration fédérale s'est engagée à tenir compte de l'environnement lorsqu'elle s'approvisionne (chaque année, elle achète des produits et services valant plus de 14 milliards de dollars). L'administration doit adopter une approche coordonnée au niveau central si elle veut atteindre cet objectif tout en assurant la meilleure valeur possible aux contribuables. Malgré les efforts de coordination répétés au cours des dix dernières années, les politiques ministérielles sont insuffisantes ou inexistantes, les efforts font double emploi et les rôles et les responsabilités ne sont pas clairs. À notre avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit jouer un rôle de premier plan dans la coordination.

6.7 Le Canada a joué un rôle clé dans les négociations internationales visant à réglementer le mouvement transfrontalier d'organismes vivants génétiquement modifiés. Un groupe de travail interministériel a réussi à préparer une position de négociation malgré des enjeux de taille, des incidences incertaines et des perspectives

conflictuelles. Les ministères ont passé par un processus long et difficile au cours duquel les différends n'ont pas toujours été réglés efficacement. À notre avis, l'administration fédérale doit adopter une approche stratégique pour gérer les tensions entre les objectifs commerciaux et environnementaux.

6.8 Sous la direction d'Environnement Canada, les ministères ont travaillé ensemble et avec d'autres parties intéressées pour évaluer les effets des effluents liquides des mines de métaux. L'efficacité de la planification, la neutralité du secrétariat, l'excellence du mécanisme de règlement des différends et le caractère approprié des ressources ont contribué au succès de l'entreprise. Ce succès repose sur l'expérience acquise au moment de la préparation du règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers.

6.9 Dans la dernière étude de cas, nous avons examiné la coordination entre les ministères quant à leur stratégie de développement durable. Les premières stratégies déposées par les ministères n'ont pas été bien coordonnées sur le plan du contenu, du partage des engagements et du processus de consultation. Le Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable facilite l'échange d'information et la coordination entre les ministères pour la deuxième génération de stratégies. L'efficacité du Réseau est toutefois limitée du fait qu'il s'agit d'un mécanisme à participation volontaire, que les relations hiérarchiques ne sont pas claires et que le roulement des participants est élevé.

Les réponses des ministères et organismes à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Les ministères et organismes sont d'accord avec les recommandations et ils décrivent les mesures qu'ils comptent prendre à l'égard de certaines d'entre elles.



La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

Chapitre 7 – Points saillants

7.1 Puisque la compétence en matière d'environnement est fondée sur le partage des responsabilités, une étroite coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux est nécessaire. Des ententes de coopération fructueuses reposent sur un ensemble de considérations à la fois subjectives et objectives. Les études de cas dont il est question dans le présent chapitre montrent l'importance de relations où les partenaires créent et maintiennent entre eux un climat de confiance. Elles soulignent que le leadership et l'engagement de toutes les parties en cause de même que l'appui du public et du milieu politique sont essentiels. Enfin, elles confirment que les partenaires doivent exercer la discipline requise pour franchir toutes les étapes nécessaires durant le cycle de vie d'une entente. Pour qu'une entente de coopération soit fructueuse, il faut d'abord et avant tout remplir la totalité ou la majorité de ces conditions.

7.2 Avant de conclure une entente, les futurs partenaires doivent être persuadés que l'enjeu est important et qu'un partenariat est probablement la meilleure façon de s'y attaquer. Ils doivent reconnaître leurs compétences respectives et tenir compte de la capacité de leurs partenaires éventuels d'atteindre les résultats escomptés. Enfin, ils doivent consulter et mettre à contribution toutes les organisations dont l'engagement est essentiel à la réalisation des objectifs de l'entente. Si les partenaires ne remplissent pas ces conditions, il leur sera peut-être possible d'arriver à une entente, mais ils n'obtiendront vraisemblablement pas les résultats escomptés.

7.3 Dans la conception de l'entente, les questions d'obligation redditionnelle entre les partenaires deviennent importantes. L'entente précise-t-elle des objectifs clairs, communs ou complémentaires, des calendriers et les résultats prévus, ainsi que des rôles et des responsabilités clairs? Existe-t-il des dispositions appropriées pour coordonner, contrôler et rendre compte du rendement, de même que pour évaluer et modifier l'entente s'il y a lieu?

7.4 Lors de la mise en oeuvre de l'entente, les partenaires doivent respecter leurs engagements. Chaque partenaire doit produire le plus tôt possible un plan d'action qui définit des rôles et des responsabilités clairs au sein de sa propre organisation et fixe des cibles et des calendriers. Les partenaires doivent aussi intégrer les objectifs de l'entente dans leurs politiques et leurs opérations. Enfin, ils doivent coordonner les activités, surveiller les résultats et soumettre en temps opportun des rapports transparents sur la performance.

7.5 Les études de cas donnent aussi des exemples des relations dites « strictes-souples » dont il est question au chapitre 5 du présent rapport. Ces relations sont « strictes » quant aux résultats que les partenaires doivent atteindre selon l'entente intergouvernementale, et « souples » quant à la façon d'atteindre ces résultats dans les circonstances propres à chaque gouvernement.

Contexte et autres observations

7.6 L'environnement — comme de nombreux autres aspects du développement durable — est un champ de compétence partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce sujet n'est pas mentionné expressément dans la Constitution. Cependant, les deux ordres de gouvernement possèdent des pouvoirs constitutionnels sur diverses questions qui leur permettent d'adopter des lois régissant les enjeux environnementaux. Dans nos rapports précédents, nous avons reconnu que, dans les champs de compétence partagée, la gestion est une tâche complexe.

7.7 Ce chapitre présente cinq études de cas où les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux travaillent ensemble à des enjeux de développement durable : le Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada, la Stratégie nationale sur les forêts, le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, l'Engagement formel de compléter le réseau canadien des aires protégées, de même que le Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre.



Chapitre 8 – Points saillants

8.1 Le but de notre étude était d’attirer l’attention du Parlement sur l’utilisation de mécanismes de coopération mettant à contribution le gouvernement et le secteur privé, lesquels devraient permettre d’atteindre des buts environnementaux et d’autres buts plus vastes liés au développement durable. Il y a eu un accroissement de l’utilisation de ce genre de mécanismes qui comprennent, entre autres, la négociation de règles, des modalités d’observation plus souples des lois et des règlements, des codes de conduite volontaires et des ententes.

8.2 La crédibilité et l’efficacité de ces mécanismes de coopération et la reddition de comptes à leur égard suscitent des préoccupations. Ces mécanismes sont relativement nouveaux; on ne peut donc tirer de conclusions générales sur leur efficacité. Nous avons pris note de leurs avantages et des défis qu’ils posent, ainsi que des leçons que l’on peut tirer pour les améliorer.

8.3 Les mécanismes de coopération offrent des solutions prometteuses et novatrices pour résoudre bon nombre des problèmes liés à l’établissement des priorités, à l’équité et à l’efficacité que pose une approche fondée sur les principes du développement durable. Cependant, il faut établir ces mécanismes et les mettre en oeuvre avec soin. Ils ne constituent qu’une façon de concrétiser la politique de l’État et ne permettent pas de résoudre tous les problèmes. Ils sont d’une grande efficacité lorsqu’ils sont utilisés dans un cadre solide de réglementation et d’observation des lois et règlements.

8.4 Le gouvernement ne peut déléguer l’obligation qu’il a de rendre compte de l’atteinte des objectifs de la politique de l’État et de la mesure dans laquelle il assure la protection de l’intérêt public. Pour rendre compte des résultats des mécanismes de coopération, le gouvernement doit fixer des objectifs clairs, établir des processus de gestion et de rapport pour assurer la transparence, puis mener des consultations afin d’identifier les participants et les autres groupes d’intérêts.

Contexte et autres observations

8.5 Les études de cas, dans le présent chapitre, attirent l’attention sur l’utilisation novatrice des mécanismes de coopération pour trouver des solutions aux problèmes environnementaux et à ceux plus vastes liés au développement durable, mettre en oeuvre ces solutions et contribuer à la réalisation du programme d’élaboration des politiques. Elles font ressortir les possibilités et les défis qu’offre un éventail d’instruments d’intervention de l’État allant de l’amélioration de l’efficacité de la réglementation à la promotion d’une approche de gestion faisant valoir l’utilité qu’il y aurait à adopter un processus décisionnel intégré.

8.6 Nous indiquons comment les mécanismes de coopération peuvent permettre aux organismes du secteur public et du secteur privé d’aller au-delà de leurs compétences de base et de rejoindre une clientèle autre que leur clientèle habituelle. En réunissant un éventail de ressources, de points de vue et de compétences, les parties peuvent atteindre leurs objectifs plus efficacement. Elles peuvent trouver ensemble des solutions nouvelles et novatrices qui tiendront compte des préoccupations des différents groupes d’intérêts.

8.7 Les initiatives de coopération posent un certain nombre de défis. Il faut veiller à ce que les objectifs des divers contributeurs soient compatibles et à ce que les initiatives offrent des avantages à chacun d’entre eux. Obtenir les ressources requises, trouver les bons participants, établir des relations utiles entre eux et créer un climat de confiance exigent du temps et de la patience. De plus, pour qu’ils puissent s’entendre sur leurs responsabilités et leurs rôles respectifs, les participants doivent avoir à coeur la réalisation des initiatives proposées et faire preuve de minutie.



Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage

Chapitre 9 – 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.