

2001



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

Suivi

Chapitre 6

Le changement climatique et l'efficacité énergétique :
rapport d'étape

Le Rapport de l'an 2001 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte sept chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire—2001 » et un Avant-propos. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2/2001-6F
ISBN 0-662-86211-2



Chapitre

6

Le changement climatique et
l'efficacité énergétique

Rapport d'étape

Les travaux de suivi dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agrés.

Table des matières

Points saillants	1
Préface	5
Objet du suivi	5
Le changement climatique	7
Introduction	7
Les questions de la vérification de 1998	7
Les engagements du Canada	7
Les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter au Canada	8
L'évolution, à l'échelle internationale, depuis 1998	9
La science du changement climatique	9
La stratégie du Canada pour faire face au problème du changement climatique a évolué	10
Observations et recommandation	12
Le leadership du fédéral a augmenté, mais de nombreux domaines restent à développer	13
Viser une plus large participation	20
Les lacunes dans la modélisation des impacts des mesures visant le changement climatique doivent être comblées	21
Certains progrès ont été réalisés sur une vaste gamme de mesures, mais il reste beaucoup à faire	23
La présentation de rapports au Parlement doit encore être améliorée	24
Conclusion	27
L'efficacité énergétique	33
Introduction	33
Les questions de la vérification de 1997	33
État de l'efficacité énergétique au Canada	33
Création de l'Office de l'efficacité énergétique	34
Création du Comité consultatif national sur l'efficacité énergétique	34
Création de l'indice d'efficacité énergétique	34
Augmentation du soutien financier	35
Modification du <i>Règlement sur l'efficacité énergétique</i>	35

Observations	35
Plus grande clarté dans les attentes de rendement	35
Progrès dans le rendement atteint	36
Mesures pour établir un lien entre l’impact des programmes et les engagements du Canada concernant le changement climatique	36
Amélioration de l’information communiquée au Parlement	37
Conclusion	37
À propos du suivi	39
Annexe	
A. Pays de l’Annexe I de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	40
B. Annexe B—Description de certaines questions du Protocole de Kyoto	41
C. Pays qui avaient ratifié le Protocole de Kyoto au 9 mai 2001	42
D. Volets du Fonds d’action pour le changement climatique	43
E. Tables de concertation et groupes de travail et leur mandat respectif	44
F. Certaines sources d’information nouvelles sur le changement climatique	47



Le changement climatique et l'efficacité énergétique

Rapport d'étape

Points saillants

Changement climatique

6.1 Le Canada s'est engagé à réduire ses émissions de certains gaz à effet de serre à un niveau de six pour cent inférieur à ceux de 1990 au cours de la période allant de 2008 à 2012 (objectif de Kyoto pour le Canada). Cependant, entre 1995 et 1999, les émissions de gaz à effet de serre, au Canada, ont augmenté jusqu'à atteindre des niveaux de neuf à quinze pour cent supérieurs à ceux de 1990. Ainsi, l'écart avec les cibles définies pour le Canada par le Protocole de Kyoto s'est creusé alors que l'on dispose de moins de temps pour les atteindre.

6.2 Depuis notre vérification de 1998, le gouvernement fédéral, en établissant un processus national sur le changement climatique, a réalisé d'importants progrès pour ce qui est de repenser sa stratégie de mise en œuvre sur le changement climatique et de modifier la structure de l'administration qui se penche sur ce phénomène. On a accru le financement consacré à l'étude du problème du changement climatique et le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique a été lancé. Le but de ce plan est qu'au terme de son application, le Canada ait atteint un tiers de l'objectif fixé à Kyoto. Il est encore trop tôt pour dire si les modifications apportées à la Stratégie de mise en œuvre sur le changement climatique permettront de renverser la tendance en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre au Canada.

6.3 Dans le cadre du Plan d'action 2000, une nouvelle stratégie fédérale d'écologisation appelée « Prêcher par l'exemple » a été annoncée. Onze ministères et organismes se sont vu imposer des objectifs pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais toutes les autres entités fédérales seront invitées à participer volontairement à l'effort. Afin de faire preuve de leadership en matière d'environnement devant le reste du Canada, le gouvernement fédéral devra s'assurer que toutes les entités fédérales collaborent de façon satisfaisante.

6.4 Il demeure difficile, sur la base des récentes stratégies de développement durable et autres documents déposés au Parlement, de se faire une bonne idée de la réponse du gouvernement fédéral au changement climatique. Nous continuons de penser que la capacité du Parlement d'assurer une surveillance efficace est entravée par l'absence persistante de rapports de données sommaires pour le Parlement, qu'ils portent sur la position du gouvernement fédéral ou celle du Canada sur le changement climatique.

6.5 Malgré les progrès réalisés jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral a encore beaucoup à faire pour inciter ses partenaires à prendre des mesures afin de réagir au changement climatique. Étant donné les avantages importants de ces mesures pour la santé, l'économie, l'environnement et la société, nous croyons que le Canada ne peut se permettre que les efforts faits jusqu'ici restent sans fruit.

Contexte et autres observations

6.6 La communauté scientifique internationale soutient que les émissions de gaz à effet de serre devront être réduites de plus de la moitié d'ici la fin de ce siècle pour éviter certaines perturbations dangereuses du système climatique. Au Canada, notons, entre autres, des effets néfastes touchant le Nord, le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire, les forêts et les pêches, ainsi qu'une multiplication des inondations, des sécheresses, des incendies de forêt et des tempêtes violentes.

6.7 En décembre 1997, le Canada et 160 autres pays ont adopté le Protocole de Kyoto qui fixait entre autres l'objectif de Kyoto pour le Canada. En avril 1998, le Canada a signé le Protocole. Comme la plupart des pays industrialisés, il ne l'a toutefois pas encore ratifié. En ce qui concerne certains mécanismes ou instruments fondamentaux, ainsi que d'autres éléments du Protocole, les décisions demeurent en suspens, et elles font actuellement l'objet de négociations internationales. Dans l'intervalle entre la signature et la ratification, il est interdit aux pays, en vertu du droit international, de faire quoi que ce soit qui soit contraire à l'esprit du Protocole. Une fois celui-ci en vigueur, les pays l'ayant ratifié auront l'obligation légale de respecter leurs engagements relativement aux gaz à effet de serre.

Environnement Canada et Ressources naturelles Canada ont répondu à notre recommandation et ont convenu d'examiner annuellement la participation des entités du fédéral au volet Défi du Leadership de la stratégie d'écologisation fédérale, Prêcher par l'exemple. Dans leurs commentaires conjoints à nos travaux de suivi sur le changement climatique, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada soulignent certaines des plus récentes réalisations du gouvernement et reconnaissent qu'un certain nombre de questions importantes sont toujours en suspens.

Efficacité énergétique

6.8 Ressources naturelles Canada (RNCan) a donné suite de façon satisfaisante à nos recommandations de 1997 concernant les initiatives d'efficacité énergétique. Depuis, RNCan a fait preuve de plus de transparence au chapitre des attentes en matière de rendement pour ses initiatives. RNCan a également réalisé d'importants progrès pour ce qui est de la mesure et de l'évaluation de ce rendement et le Ministère a considérablement intensifié ses efforts pour établir de quelle façon les changements apportés à l'utilisation de

l'énergie se répercutent sur les émissions de gaz à effet de serre. Il a aussi fourni, dans ses rapports au Parlement sur ces initiatives, une information de meilleure qualité sur le rendement.

Contexte et autres observations

6.9 La production et la consommation de combustibles fossiles comme le pétrole, le gaz naturel et le charbon (les principales sources d'énergie au Canada) sont responsables de la plus grande partie des émissions de gaz à effet de serre. De façon générale, une utilisation plus efficace de l'énergie contribuera à réduire ces émissions.

6.10 Dans notre vérification de 1997 sur l'efficacité énergétique, nous avons conclu que l'information sur le rendement portant sur les attentes et les réalisations ne permettait pas de juger du succès des initiatives d'efficacité énergétique du point de vue de leur contribution aux engagements du Canada en matière de changement climatique. Nous avons également relevé des cas où le Ministère aurait pu accroître la transparence de ses initiatives d'efficacité énergétique et renforcer sa reddition de comptes en communiquant mieux au Parlement ses attentes et ses réalisations.

Préface

6.11 Le changement climatique désigne un changement du climat ou des conditions météorologiques moyennes que connaît une région donnée et qui persiste pendant un certain temps. La communauté scientifique internationale est de plus en plus préoccupée par le fait que les activités humaines ont accru la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère et que l'on peut probablement établir un lien entre cette augmentation et le changement climatique. Les scientifiques soutiennent que les émissions de gaz à effet de serre devront être réduites de plus de la moitié, d'ici la fin de ce siècle, pour empêcher certaines perturbations anthropiques dangereuses du système climatique.

6.12 La vitesse et l'ampleur des changements à long terme ont de nombreuses répercussions sur l'écosystème. Rester les bras croisés pourrait entraîner des coûts et des impacts importants, comme des effets néfastes touchant le Nord du Canada, le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire, les forêts et les pêches, et la multiplication des inondations, des sécheresses, des incendies de forêt et des tempêtes violentes; il faut donc absolument se pencher sur le problème du changement climatique. Comme cette question touche le monde entier, sa résolution requiert une participation internationale, d'autant que l'on ressent déjà certains de ses effets.

6.13 Le gouvernement fédéral est d'avis que le changement climatique est l'un des problèmes environnementaux et économiques les plus graves que le Canada et les autres nations aient eu à aborder. Le changement climatique a également des conséquences sérieuses sur le développement durable. La réponse du Canada nécessite la coopération de tous les paliers de gouvernement, puisque les questions environnementales sont sous la responsabilité de différentes compétences.

6.14 L'un des piliers de la réponse du Canada au changement climatique est l'accroissement de l'efficacité énergétique. L'utilisation d'une quantité moindre d'énergie peut amener des bénéfices secondaires, ou cobénéfices, tels que la réduction des polluants qui sont à la source du smog et des pluies acides.

Objet du suivi

6.15 Notre suivi souligne le travail qu'Environnement Canada et Ressources naturelles Canada ont entrepris relativement aux observations et recommandations faites dans le cadre des deux vérifications suivantes :

- Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada, *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1998, chapitre 3 ;
- Ressources naturelles Canada – L'efficacité énergétique, *Rapport du vérificateur général* de 1997, chapitre 10.

6.16 Nous présentons un rapport conjoint du suivi de ces deux vérifications, car la production et la consommation de combustibles fossiles, comme le pétrole, le gaz naturel et le charbon (les principales sources d'énergie au Canada), sont responsables de la plus grande partie des émissions de gaz à effet de serre. De façon générale, une utilisation plus efficace de l'énergie contribuera à réduire ces émissions.

6.17 Afin d'obtenir plus de détails sur les objectifs et l'étendue de nos travaux, consultez la section À propos du suivi, à la fin de ce chapitre.

Le changement climatique

Introduction

Les questions de la vérification de 1998

6.18 Notre vérification de 1998 sur les changements climatiques examinait l'administration du gouvernement fédéral en ce qui avait trait à la concrétisation de l'engagement politique pris par le Canada sur le changement climatique. Il nous a semblé que l'incapacité du Canada de respecter ses engagements dans ce domaine découlait surtout d'une mauvaise planification et d'une gestion inefficace. Nous avançons qu'il était temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada.

6.19 Dans sa réponse à notre chapitre de 1998, Ressources naturelles Canada (RNCan) s'est engagé à se charger de l'élaboration et de la coordination de la stratégie nationale d'intervention du Canada. Environnement Canada a pris la responsabilité de diriger la mise au point du programme international du Canada sur le changement climatique. La réaction montrait également que le gouvernement fédéral prenait les moyens pour établir un nouveau processus national sur le changement climatique qui permettrait, entre autres choses, d'orienter l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme national de sensibilisation et d'éducation du public au changement climatique.

Les engagements du Canada

6.20 En 1992, le Canada a signé et ratifié la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCC). L'objectif ultime de la CCC est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Aux termes de la Convention, la cible intermédiaire, pour les parties à l'annexe I, c'est-à-dire essentiellement les pays développés et ceux d'Europe de l'Est (voir notre annexe A), était de viser la réduction, avant l'an 2000, de leurs niveaux d'émission de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. La CCC exige aussi du Canada qu'il crée des programmes qui favorisent une meilleure compréhension de la climatologie et des impacts du climat et qui facilitent l'élaboration de stratégies d'adaptation au changement climatique. Les parties à la Convention ont accepté de tenir une série de réunions de suivi, appelées conférences des parties, pour évaluer les progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs fixés dans la Convention. La CCC est entrée en vigueur en 1994 et tous les pays l'ayant ratifiée sont soumis à des obligations légalement exécutoires en vertu de ses dispositions.

6.21 En décembre 1997, lors de la Troisième conférence des parties, le Canada et 160 autres pays ont adopté le Protocole de Kyoto, qui imposera à la plupart des parties à l'annexe I, lorsqu'il sera en vigueur, des obligations

légalement exécutoires relativement aux réductions des émissions de gaz à effet de serre. Ces obligations comprennent l'engagement pris par le Canada de réduire ses émissions de certains gaz à effet de serre à un niveau de six pour cent inférieur à ceux de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012 (objectif de Kyoto pour le Canada). Le Protocole prévoit des mécanismes ou instruments pour aider les parties à respecter leurs engagements. Le Canada a signé le Protocole en avril 1998, entendant ainsi montrer sa volonté de poursuivre sur sa lancée, tant à l'échelle nationale qu'internationale, vers l'atteinte de son objectif de réduction. Dans l'intervalle entre la signature et la ratification, il est interdit aux pays, en vertu du droit international, de faire quoi que ce soit qui soit contraire à l'esprit du Protocole.

6.22 En octobre 1999, le gouvernement réaffirmait, dans le discours fédéral du Trône, que le Canada travaillerait avec les autres ordres de gouvernement et avec les citoyens pour respecter l'engagement qu'a pris le pays, en vertu du Protocole de Kyoto, de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Dans le discours du Trône de 2001, il était annoncé que le gouvernement veillerait à ce que le Canada fasse sa part pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et qu'avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, il mettrait en œuvre le premier plan d'action national sur le changement climatique (voir le paragraphe 6.39). De plus, le gouvernement fédéral a indiqué à plusieurs reprises que le Canada a l'intention d'effectuer la plus grande partie de ses réductions d'émissions sur son territoire national, en raison des retombées économiques favorables et des bénéfices en termes de compétitivité et de pureté de l'air qui en découleraient.

Les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter au Canada

6.23 Dans notre vérification de 1998, nous avons noté qu'au Canada, les émissions totales de gaz à effet de serre, en 1995 (dernière année pour laquelle des données étaient disponibles), étaient d'environ neuf pour cent supérieures à ce qu'elles étaient en 1990. Nous indiquions aussi qu'en 1997, RNCan estimait que les émissions de gaz à effet de serre pourraient augmenter, d'ici l'an 2000, d'environ onze pour cent par rapport aux niveaux de 1990.

6.24 Les représentants fédéraux nous ont informés que les émissions totales de tous les gaz à effet de serre, en 1999 (dernière année pour laquelle des données sont actuellement disponibles), se situaient à 15 p. 100 au-dessus des niveaux de 1990.

6.25 La quantité de gaz à effet de serre émise n'évolue pas de la même façon dans tous les secteurs de l'économie canadienne. Par exemple, Environnement Canada signalait qu'en 1998, les émissions provenant des secteurs des procédés industriels et des industries manufacturières, ainsi que de la construction, étaient légèrement sous les niveaux de 1990, tandis que celles associées aux secteurs de l'électricité (dont l'industrie énergétique) et du transport se trouvaient à un niveau considérablement supérieur aux valeurs de 1990, les dépassant respectivement de 28 et 20 p. 100.

L'évolution, à l'échelle internationale, depuis 1998

6.26 Depuis notre vérification de 1998, trois conférences des parties de la CCCC ont eu lieu. En novembre 2000 s'est tenue la première partie de la Sixième conférence des parties (CdP 6) à La Haye, aux Pays-Bas. Certains éléments fondamentaux du Protocole, comme le système d'échange international de droits d'émissions, le mécanisme de développement propre, conçu pour aider les pays en développement à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, les règles permettant de comptabiliser les réductions des émissions attribuables aux puits de carbone, le régime d'observation de l'entente et l'aide aux pays en développement demeuraient toujours en suspens à l'époque. (Une description de certaines questions relatives au Protocole de Kyoto est fournie à l'annexe B). La CdP 6 s'est poursuivie à Bonn, en Allemagne, en juillet 2001. Les parties se sont alors entendues sur des politiques générales quant aux règles de mise en oeuvre du Protocole. Elles en sont également venues à certaines décisions précises sur le plan politique. Cependant, plusieurs autres décisions nécessiteront des travaux plus poussés avant de se traduire en textes légaux. Ceux-ci devraient être terminés à temps pour être adoptés à la CdP 7, en même temps que les décisions prises à Bonn. La CdP 7 doit avoir lieu à Marrakech, au Maroc, du 29 octobre au 9 novembre 2001.

6.27 En date du 9 mai 2001, 84 pays avaient signé le Protocole de Kyoto et 34 pays, pour la plupart des petits États insulaires et des pays en développement, en plus d'une partie à l'annexe I, la Roumanie, l'avaient ratifié (voir notre annexe C). Le Canada et les autres parties de la CCCC négocient toujours les règles du Protocole avant sa ratification par les autres parties à l'annexe I. Ces règles définiront de quelle façon les gouvernements et l'industrie collaboreront pour atteindre les objectifs fixés à Kyoto.

La science du changement climatique

6.28 Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) est un organe des Nations Unies qui a été créé en 1988 afin de produire des évaluations scientifiques, à l'échelle internationale, faisant autorité quant à l'état des connaissances sur le changement climatique. En janvier 2001, le GIEC a publié sa contribution scientifique destinée au troisième rapport d'évaluation. Le GIEC affirme maintenant qu'à la lumière de récentes observations, et en tenant compte des facteurs d'incertitude qui subsistent, le réchauffement que l'on a noté au cours des 50 dernières années est probablement causé en majeure partie par une augmentation des concentrations de gaz à effet de serre, ceux-ci provenant principalement de l'utilisation de combustibles fossiles.

6.29 L'opinion actuelle du gouvernement fédéral est que les données scientifiques sur le changement climatique sont de plus en plus convaincantes et les impacts des humains sont de plus en plus évidents. Le gouvernement fédéral est d'avis que la compréhension scientifique du changement climatique est solide et ne laisse aucun doute sur le fait qu'il faille agir maintenant pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Le gouvernement reconnaît qu'il faut mieux quantifier les répercussions du phénomène sur les différents secteurs et régions du Canada, se doter d'une base pour fonder les décisions touchant les mesures d'adaptation et déterminer quelles sont les zones où les émissions doivent être réduites davantage.

La stratégie du Canada pour faire face au problème du changement climatique a évolué

6.30 Au moment de notre vérification de 1998, le gouvernement fédéral avait commencé à admettre que, pour s'attaquer efficacement au problème du changement climatique, il lui fallait améliorer ses relations avec les autres instances publiques du Canada et avec les parties intéressées. Par conséquent, le gouvernement du Canada s'est fixé comme objectif principal de mettre sur pied un processus d'engagement des intervenants, de sorte que tous ceux qui sont concernés lui donnent l'assurance de leur participation à la lutte contre le changement climatique.

6.31 En décembre 1997, le lendemain de l'adoption du Protocole de Kyoto par le Canada, les premiers ministres ont donné pour instruction à leurs ministres de l'Énergie et de l'Environnement d'établir un processus national sur le changement climatique. L'objet de ce processus était d'examiner les impacts, les coûts et les avantages de la mise en œuvre du Protocole et les diverses options dont pouvait se prévaloir le Canada.

6.32 La première étape de l'établissement de ce processus national a été, pour le gouvernement fédéral, de mettre sur pied le Secrétariat fédéral du changement climatique, en février 1998, quoiqu'il n'ait été complètement fonctionnel que quelques mois plus tard. Le Budget fédéral, en 1998, annonçait la création du Fonds d'action pour le changement climatique (FACC) afin d'appuyer des projets et des études qui aideraient le Canada à tenir les engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto. Le Secrétariat fédéral devenait responsable, d'une part, de la coordination des efforts déployés par le gouvernement fédéral et, d'autre part, de l'administration du FACC, dont les quatre volets sont décrits à l'annexe D.

6.33 La mise sur pied d'un Secrétariat national du changement climatique a été approuvée, en avril 1998, lors de la réunion conjointe des ministres de l'Énergie et de l'Environnement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Ce Secrétariat administre et appuie le processus d'engagement national et l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre du Canada, qui constituent une partie de la réponse du pays au changement climatique. Le Secrétariat est composé de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, qui œuvrent depuis leurs lieux de travail respectifs sous forme de bureau virtuel.

6.34 Le cœur du processus national sur le changement climatique a été la création de 16 tables de concertation et groupes de travail, faisant appel à 450 participants représentant tous les paliers gouvernementaux (fédéral, provincial, territorial, municipal), les différents secteurs industriels, le monde des affaires, le corps universitaire et des groupes environnementaux. De 1998

à 2000, chaque table et groupe de travail a défini, analysé et évalué l'application de diverses solutions au problème particulier qui lui avait été soumis. L'annexe E donne la liste de ces tables de concertation et groupes de travail, ainsi que leurs mandats respectifs.

6.35 Un nouveau plan d'action fédéral. Le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique a été publié le 6 octobre 2000. Il reflète la contribution du gouvernement du Canada au premier Plan national d'activités sur le changement climatique (voir le paragraphe 6.39) et son intention de travailler avec ses partenaires provinciaux et territoriaux et avec les autres intervenants pour affiner les mesures, mettre sur pied des partenariats et obtenir leur contribution. Le Plan d'action 2000 vise les secteurs clés qui, au terme de son application, permettront au Canada d'avoir atteint le tiers de son objectif de Kyoto. Le gouvernement fédéral a affirmé que la collaboration des gouvernements provinciaux et territoriaux à la Stratégie nationale de mise en œuvre aidera le Canada à s'approcher encore plus près de son objectif. Le Plan d'action 2000 indique que les actions des plans futurs viseront le reste de l'objectif de Kyoto pour le Canada.

6.36 Entente sur la Stratégie nationale de mise en œuvre. Les solutions qui sont ressorties des tables de concertation et des groupes de travail ont servi de base à l'élaboration d'une stratégie nationale de mise en œuvre et d'un premier plan national d'activités pour appliquer cette stratégie, ce qui constitue une partie de la réponse nationale au changement climatique. Le 17 octobre 2000, les ministres de l'Énergie et de l'Environnement du gouvernement fédéral et ceux de tous les territoires et provinces, sauf l'Ontario, se sont entendus sur la Stratégie nationale de mise en œuvre du Canada sur le changement climatique.

6.37 La Stratégie nationale de mise en œuvre définit différentes phases en vue de la prise progressive de mesures. La Phase Un doit prendre fin seulement quand le Canada ratifiera une entente internationale portant sur des engagements relatifs aux changements climatiques. Cette phase consiste à appuyer les mesures qui sont les plus rentables et qui entraînent d'importants avantages du point de vue de la santé, de l'économie, de l'environnement et de la société. Ces mesures doivent aussi jeter les bases et donner l'élan pour les actions futures.

6.38 La Stratégie précise que les phases à venir dépendent des choix que fera le Canada pour réagir au changement climatique, ainsi que de la nature des engagements internationaux. Elle souligne aussi que la décision de passer à la Phase Deux est liée à une plus grande certitude, à l'échelle internationale, quant à la ratification du Protocole de Kyoto, aux mesures prises par les principaux partenaires commerciaux du Canada et à une plus grande précision au pays en ce qui concerne les méthodes d'action et les mesures requises pour la concrétisation d'une entente. Si le Canada ratifie le Protocole de Kyoto, la Phase Deux devrait couvrir la période allant de la ratification jusqu'au début de la période d'engagement initiale, c'est-à-dire 2008. La Phase Trois s'étendrait sur toute la période d'engagement du Canada

(de 2008 à 2012), pendant laquelle les émissions devraient être réduites davantage et les mesures adaptées à l'évolution de la conjoncture à l'échelle nationale et internationale. Si l'on veut que l'objectif ultime de la CCCC soit atteint, des phases supplémentaires seront nécessaires pour encadrer les périodes d'engagement ultérieures.

6.39 Le premier Plan national d'activités sur le changement climatique est mis en action. Le 17 octobre 2000, les ministres de l'Énergie et de l'Environnement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, sauf celui de l'Ontario, se sont aussi entendus sur le premier Plan national d'activités sur le changement climatique. Ce Plan national d'activités comprend cinq thèmes : Accroître la sensibilisation et la compréhension, Promouvoir le développement et l'innovation technologiques, Les gouvernements donnent l'exemple, Investir dans la connaissance et bâtir la fondation, et Encourager les mesures. Chaque thème regroupe une série d'objectifs et de mesures qui doivent être approuvés, qui sont en cours d'examen ou qui sont déjà en place. Les mesures de toutes les autorités publiques, sauf l'Ontario et le Québec, font partie du Plan. Quand le Plan national d'activités a été présenté, certains gouvernements (ceux de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec) y ont annexé des détails sur leurs propres mesures.

6.40 Le Plan national d'activités sera adapté chaque année et les prévisions seront faites sur une base triennale. Quand une année du Plan sera achevée, une autre y sera ajoutée. Les ministres de l'Énergie et de l'Environnement doivent approuver un deuxième plan en 2002.

Observations et recommandation

6.41 Depuis notre vérification de 1998, la courbe des émissions totales de gaz à effet de serre du Canada ne s'est pas infléchie vers le bas. Dans les trois dernières années, l'écart avec les cibles définies pour le Canada par le Protocole de Kyoto s'est creusé, alors que l'on dispose de moins de temps pour les atteindre, ce qui rend la situation encore plus difficile. Le Plan national d'activités indique que, si les gouvernements du Canada n'adoptent pas des initiatives nouvelles (après 1999) en matière de politiques et de programmes, le Canada devra réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 25 p. 100 pour respecter en 2010 l'objectif de Kyoto. Étant donné le décalage dans la collecte de l'information nécessaire sur les émissions de gaz à effet de serre du Canada, il est encore trop tôt pour savoir si les récents changements de la Stratégie de mise en œuvre sur le changement climatique influenceront sur la direction de ces émissions. Cependant, le gouvernement du Canada prévoit qu'une fois le Plan d'action 2000 pleinement exécuté, le Canada devra encore réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 18 p. 100 pour atteindre l'objectif de Kyoto.

Le leadership du fédéral a augmenté, mais de nombreux domaines restent à développer

6.42 La structure de gestion a changé, mais les rôles et responsabilités n'ont pas été définis. Nous avons constaté que le Canada a modifié sa structure de gestion pour faire face au changement climatique. Les premiers ministres ont chargé les ministres de l'Énergie et de l'Environnement de définir un nouveau processus national sur le changement climatique. Il a fallu, entre autres, créer un Secrétariat national du changement climatique pour coordonner le processus. Parmi les résultats du processus national sur le changement climatique figurent la Stratégie nationale de mise en œuvre et le Plan national d'activités, accepté par 13 des 14 ordres de gouvernement, l'Ontario faisant exception.

6.43 Un Secrétariat fédéral du changement climatique a été créé au sein du gouvernement fédéral. Le responsable du Secrétariat rend compte aux sous-ministres d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada (RNCan), puisque les ministres de ces deux ministères continuent de gérer l'intervention du fédéral face au changement climatique. Contrairement à la situation de 1998, tant Environnement Canada que RNCan fournissent maintenant de l'information sur la nature de leurs rôles de responsables conjoints dans les documents ministériels présentés au Parlement. Par exemple, dans leurs rapports sur les plans et les priorités de 2000-2001 et dans leurs rapports sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2000, les ministères indiquent qu'ils assurent la cogestion des initiatives fédérales dans le cadre du Fonds d'action pour le changement climatique (FACC), un programme important dans la lutte contre le changement climatique. Ils jouent aussi un rôle clé dans l'élaboration de la stratégie canadienne visant le changement climatique.

6.44 Dans notre chapitre de 1998, nous avons fait remarquer que les rôles et responsabilités des autres intervenants fédéraux n'avaient pas été précisés. Nous avons décrit le Comité principal interministériel de sous-ministres adjoints sur le changement climatique et constaté qu'il n'avait aucun mandat écrit. Trois nouveaux membres se sont ajoutés à ce comité depuis notre vérification de 1998. Le Comité directeur de sous-ministres fédéraux sur le changement climatique a aussi été créé en 1998. Des responsables gouvernementaux nous ont fourni copie des mandats des deux comités. Ceux-ci ne concernaient que les rôles et responsabilités des intervenants fédéraux dans le contexte du FACC et ne couvraient pas les autres activités fédérales en matière de changement climatique. Les mandats n'indiquaient pas les ministères et organismes composant les comités, mais les responsables en question nous ont fourni une liste des membres (voir la pièce 6.1). Les rôles et responsabilités des ministères et organismes fédéraux pour le FACC sont énoncés dans une série de protocoles d'entente entre le Secrétariat fédéral du changement climatique et divers ministères et organismes

6.45 Dans leurs rapports sur les plans et les priorités pour 2001-2002, tant RNCan qu'Environnement Canada font référence à leur rôle dans la gestion et l'exécution du Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le

changement climatique, en coopération avec d'autres entités. Nous avons aussi revu les rapports sur les plans et les priorités pour 2001-2002 des neuf autres organismes participant au Comité directeur de sous-ministres sur le changement climatique pour y chercher de l'information sur leurs rôles et responsabilités en ce qui concerne le Plan d'action 2000. Cet examen n'a pas

Pièce 6.1 Membres des comités fédéraux sur le changement climatique

Organisation	Comité principal interministériel de sous-ministres adjoints sur le changement climatique	Comité directeur de sous-ministres sur le changement climatique	Comité de gestion interministériel de sous-ministres adjoints ¹
Organisations dirigeantes			
Environnement Canada	✓	✓	✓
Ressources naturelles Canada	✓	✓	✓
Autres			
Affaires indiennes et du Nord Canada			✓
Agence canadienne de développement international	✓	✓	
Agriculture et Agroalimentaire Canada	✓	✓	✓
Bureau du Conseil privé	✓	✓	✓
Industrie Canada	✓	✓	✓
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	✓	✓	✓
Ministère des Finances	✓	✓	✓
Ministère de la Défense nationale		✓	
Ministère de la Justice	✓ ²		
Pêches et Océans	✓ ²		
Santé Canada	✓ ²	✓	
Secrétariat du Conseil du Trésor	✓	✓	
Secrétariat fédéral du changement climatique	✓	3	✓
Transports Canada	✓	✓	✓
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada		✓	

Notes :

¹ Ce comité est chargé de la gestion globale du Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique. Au besoin, le Comité peut être élargi pour inclure d'autres ministères afin de répondre à leurs besoins particuliers.

² S'est joint au Comité après notre vérification de 1998.

³ Participe aux réunions du Comité à titre d'organisation coordonnatrice dans la mise en œuvre nationale sur le changement climatique.

inclus le Bureau du Conseil privé ni le Secrétariat du Conseil du Trésor (qui ne font pas partie des organismes exécutants), pas plus que le Secrétariat fédéral du changement climatique (qui ne relève pas directement du Parlement). Exception faite de Transports Canada, nous n'avons trouvé aucune indication claire des rôles et responsabilités de ces organismes dans l'exécution du Plan d'action 2000.

6.46 Avec l'élaboration du Plan d'action 2000, la structure de gestion de la réponse du fédéral au changement climatique continue d'évoluer. C'est d'abord aux ministres de l'Environnement et des Ressources naturelles qu'incombent la responsabilité et la reddition de comptes en ce qui concerne l'exécution du Plan d'action en collaboration avec cinq ministères d'exécution (Agriculture et Agroalimentaire, Affaires étrangères et Commerce international, Affaires indiennes et du Nord, Industrie, Transports). Le Secrétariat fédéral du changement climatique, qui a un rôle de supervision dans la gestion du Plan d'action, prévoit conclure un certain nombre de protocoles d'entente avec des ministères fédéraux. Ces protocoles devraient inclure une description des rôles, des responsabilités et de l'obligation de rendre compte pour les programmes et activités financés par le Plan d'action.

6.47 La gestion d'ensemble du Plan d'action 2000 incombera au Comité de gestion interministériel de sous-ministres adjoints (CGI). Le CGI devrait faire régulièrement rapport sur les progrès et la performance du Plan d'action. Le Comité des opérations des directeurs-généraux fera rapport au CGI; il sera composé de membres venant du Plan d'action et du FACC, pour faire le lien entre les deux initiatives (voir la pièce 6.1).

6.48 À notre avis, bien que des changements aient été apportés à la structure de gestion, on ne peut pas encore déterminer son efficacité pour atteindre les résultats souhaités en matière de réduction des émissions canadiennes de gaz à effet de serre. Les acteurs fédéraux participent certes de plus en plus à la question du changement climatique, mais leurs rôles et responsabilités ne sont pas encore clairement énoncés par écrit.

6.49 Une entente-cadre fédérale-provinciale-territoriale n'a pas encore été finalisée. En 1998, nous avons indiqué qu'un cadre de coordination fédéral-provincial-territorial et un mécanisme national de coordination connexe étaient en place. Cependant, nous avons noté qu'il n'y avait pas d'ententes ni d'accords clairs et transparents qui lient le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires et qui définissent avec précision les responsabilités et les rôles confiés à chacun pour l'atteinte de l'objectif du Canada en matière de changement climatique.

6.50 Le mécanisme de coordination nationale n'a pas évolué de façon marquée depuis notre vérification. Cependant, lors de la réunion conjointe des ministres de l'Énergie et de l'Environnement en mars 2000, les ministres ont chargé des fonctionnaires de rédiger une entente de haut niveau qui établirait de façon officielle la nature du partenariat fédéral-provincial-territorial face au changement climatique. Une version préliminaire d'entente-cadre fédérale-provinciale-territoriale sur le changement

climatique a été discutée à la réunion conjointe des ministres d'octobre 2000. Tous les ministres, sauf ceux de l'Ontario, ont convenu de soumettre l'ébauche d'entente-cadre sur le changement climatique à l'approbation de leurs gouvernements respectifs, afin qu'elle puisse être ratifiée à la réunion conjointe suivante.

6.51 Au moment de la rédaction du présent rapport, cette entente n'avait pas été finalisée. Il n'y avait donc pas d'entente écrite entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces et territoires quant à leurs rôles et responsabilités précis pour honorer les engagements du Canada en matière de changement climatique.

6.52 L'appui financier a considérablement augmenté. Au fil des ans, plusieurs ministères fédéraux ont mis en place divers programmes qui ont contribué à la réponse du Canada au changement climatique. Ces programmes visaient l'information, l'éducation du public, les dépenses directes, les dispositions fiscales ainsi que la recherche-développement. Depuis notre vérification de 1998, le gouvernement fédéral a adopté ou annoncé plusieurs nouvelles mesures domestiques afin de lutter contre le changement climatique et d'autres problèmes atmosphériques, et de promouvoir l'efficacité énergétique au Canada. Ces nouvelles mesures comportent des dépenses supplémentaires d'environ 1 milliard de dollars (voir la pièce 6.2).

6.53 Une de ces mesures était la prolongation du Fonds d'action pour le changement climatique (FACC). Elle visait à créer une base de politiques et à lancer des mesures hâtives pour les initiatives liées au changement climatique. Le budget fédéral de 1998 accordait au Fonds un montant de 50 millions de dollars par année pendant trois ans, à compter d'avril 1998. Le FACC a été prolongé de trois autres années, à raison de 50 millions de dollars par an, comme l'annonçait le budget de 2000, soit un total de 300 millions de dollars sur six ans. Dans la mesure du possible, le Fonds assure un financement de contrepartie et le partage des coûts avec les provinces, les municipalités et le secteur privé. Par le biais du FACC, le gouvernement a, entre autres, entrepris des initiatives visant à sensibiliser la population canadienne au changement climatique et aux mesures qu'elle peut prendre pour réduire les émissions. Pour le compte du Secrétariat fédéral du changement climatique, RNCan effectue une évaluation de mi-mandat des quatre éléments du FACC (voir l'annexe D). RNCan compte avoir terminé cette évaluation en août 2001.

6.54 Le Budget 2000 comportait aussi trois fonds et une fondation : le Fonds d'habilitation municipal vert, le Fonds d'investissement municipal vert, le Fonds d'appui technologique au développement durable et la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère (voir la pièce 6.2). Le gouvernement fédéral a affecté à ces fonds et fondation une somme de 285 millions de dollars pour faire face aux défis du changement climatique ainsi qu'à d'autres problèmes tels que la qualité de l'air et de l'eau. Il précisait que ces fonds n'auraient aucun lien de dépendance avec le gouvernement

fédéral. Nous voyons là une entente de délégation, dans laquelle la gestion d'un programme passe à un organisme extérieur au gouvernement.

Pièce 6.2 Nouvelles initiatives fédérales intérieures majeures en matière de dépenses sur le changement climatique et l'efficacité énergétique

Financement*	Description
Budget fédéral de février 2000	
150 millions de dollars (50 millions de dollars par année pendant trois ans, à compter d'avril 2001)	Afin de prolonger le Fonds d'action pour le changement climatique (FACC); annoncé initialement dans le budget de février 1998 avec un niveau de financement de 150 millions de dollars (50 millions de dollars par année pour les trois ans commençant en avril 1998).
60 millions de dollars (20 millions de dollars par année pendant trois ans, à compter d'avril 2001)	Afin de prolonger le financement de quatre programmes sur l'efficacité énergétique et l'énergie renouvelable : le Programme d'encouragement pour les bâtiments commerciaux, Innovateurs énergétiques Plus, le Programme ÉnerGuide pour les maisons et le Programme d'encouragement aux systèmes d'énergies renouvelables, tous annoncés initialement dans le budget de février 1997 avec un niveau de financement de 60 millions de dollars (20 millions de dollars par année pour trois ans, commençant en avril 1998).
25 millions de dollars (pendant cinq ans)	Afin d'établir le Fonds d'habilitation municipal vert, un fonds de dotation de cinq ans pour financer les études de faisabilité, ou en partager les frais, dans le cadre de projets visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à améliorer la qualité de l'air et de l'eau, ainsi qu'à encourager l'utilisation durable des ressources renouvelables et non renouvelables. Ce fonds doit être administré par la Fédération canadienne des municipalités. Il fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.
100 millions de dollars	Afin d'établir le Fonds d'investissement municipal vert, un fonds de dotation perpétuel servant à offrir des prêts, des garanties d'emprunt et des subventions pour permettre aux bénéficiaires de prendre des mesures d'efficacité énergétique directes, telles que la réhabilitation des immeubles et des systèmes de transport en commun, ce qui réduira les émissions de gaz à effet de serre. Ce fonds doit être administré par la Fédération canadienne des municipalités. Il fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.
100 millions de dollars	Afin de créer le Fonds d'appui technologique au développement durable, un fonds qui doit se concentrer sur les technologies environnementales, en particulier celles qui touchent les changements climatiques et la qualité de l'air. Ce fonds doit être administré par une organisation sans but lucratif distincte (la Fondation canadienne pour la technologie du développement durable), qui fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.
60 millions de dollars	Afin de créer la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère en vue d'effectuer des recherches sur le changement climatique, les événements météorologiques extrêmes et la qualité de l'air. Ce fonds doit être administré par une organisation sans but lucratif distincte (la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère), qui fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.
15 millions de dollars	Afin de financer l'augmentation des achats fédéraux d'« Énergie écologique » (énergie produite de façon durable à partir de sources d'énergies renouvelables).
Énoncé économique d'octobre 2000	
500 millions de dollars (pendant cinq ans)	Contribution du gouvernement du Canada au premier Plan national d'activités sur le changement climatique dans le cadre de la Stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre par des mesures particulières.
1,01 milliard de dollars	TOTAL

* Exclut le financement actuel des ministères fédéraux et les dépenses fiscales.

6.55 Notre bureau vérifie actuellement les cadres de régie que les ministères parrains ont mis en place pour ces fonds et fondation environnementaux, afin de déterminer s'ils comportent les éléments appropriés de présentation de rapports, d'obligation redditionnelle, de transparence et de protection de l'intérêt public. Les résultats de cette vérification seront inclus dans le Rapport du vérificateur général d'avril 2002. Nous effectuons aussi une vérification du FACC, dans le cadre d'une étude de portée gouvernementale des subventions et contributions, dont les résultats seront inclus dans le Rapport du vérificateur général de décembre 2001.

6.56 On a annoncé une nouvelle stratégie fédérale d'écologisation, Prêcher par l'exemple; la participation de nombreux organismes fédéraux se fera sur une base volontaire. Les ministères et organismes fédéraux travaillent à mettre de l'ordre dans leurs propres pratiques pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Comme nous l'avons mentionné dans notre vérification de 1998, c'est en 1995 que le gouvernement fédéral a publié son premier plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ce plan, intitulé « Réduction des émissions causées par les activités du secteur public fédéral », demandait d'effectuer, avant 2005, des réductions d'au moins 20 p. 100 par rapport aux niveaux de 1990. Il a été soumis au Programme Défi-climat (Mesures volontaires et Registre), ou MVR, en 1995. Le programme MVR, exécuté présentement par l'entremise d'une société sans but lucratif (Mesures volontaires et registre inc. du Défi-climat canadien ou MVR inc.), met les organismes de tous les secteurs de l'économie au défi de prendre volontairement une plus grande responsabilité à l'égard de la production de gaz à effet de serre. L'organisme tient un registre public où sont consignées les mesures planifiées et mises en œuvre par les participants.

6.57 Dans le cadre du Plan d'action 2000 sur le changement climatique du gouvernement du Canada, Environnement Canada et RNCan codirigent le développement d'une nouvelle stratégie fédérale visant à prêcher par l'exemple en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant des activités fédérales. Un des objectifs énoncés de la stratégie est de faire preuve de leadership devant le reste du Canada (autrement dit, tous les autres ordres de gouvernement et tous les secteurs de l'économie). Le Plan d'action 2000 indique que, depuis 1990, le gouvernement du Canada a déjà atteint une réduction de 19 p. 100 de ses émissions de gaz à effet de serre et qu'il les réduira d'une tranche additionnelle de 12 p. 100 d'ici 2010 — soit un total de 31 p. 100 par rapport aux niveaux de 1990. Le gouvernement fédéral a fixé des cibles précises à onze ministères et organismes clés, qui contribuent pour 95 p. 100 aux émissions de l'ensemble des ministères et organismes. Ces onze entités devront chaque année déclarer les progrès accomplis, dans des rapports sur le rendement. Au moment de la rédaction de ce rapport, le gouvernement fédéral n'avait annoncé aucune cible ministérielle particulière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (voir aussi le paragraphe 6.91).

6.58 Nous avons noté, en 1998, que le plan soumis en 1995 au programme MVR par le gouvernement fédéral ne visait pas les sociétés d'État; en effet, on leur laisse la responsabilité de voir à communiquer leurs plans d'action si elles

décident de participer au programme. Presque toutes les sociétés d'État pourraient contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre de leurs activités, par exemple, en adoptant des méthodes d'acquisition écologique et de recyclage des déchets, ou en améliorant l'efficacité énergétique. Au début de mai 2001, seules deux sociétés d'État avaient présenté des plans d'action à MVR inc. : Énergie atomique du Canada limitée et Via Rail Canada. Bien que Via Rail Canada soit inscrite au registre défi-climat de MVR inc., elle a présenté la même information que L'Association des chemins de fer du Canada.

6.59 La nouvelle stratégie fédérale d'écologisation, de Prêcher par l'exemple, pas plus que celle qui l'a précédée en 1995, ne prend en compte les sociétés d'État dans son exercice d'établissement de cibles. Cependant, ces sociétés sont incluses dans le volet Défi du Leadership de la nouvelle stratégie. Ce volet de la stratégie incitera d'autres organismes fédéraux, auxquels on n'a pas fixé de cibles précises, à réduire volontairement leurs émissions de gaz à effet de serre. Tous les organismes fédéraux seront invités par leur ministre de tutelle à participer à l'initiative « Prêcher par l'exemple » par le biais d'une lettre qui sera envoyée par les ministres responsables (Environnement et Ressources naturelles).

6.60 En signant un document standard d'engagement, tout ministère, organisme ou société d'État qui participe volontairement à l'écologisation acceptera d'entreprendre un programme qu'il aura conçu, sur la base d'un code des meilleures pratiques, et de faire annuellement rapport sur les progrès réalisés. Les décisions concernant les mesures, les échéanciers ou les normes spécifiques seront prises par les ministères, organismes et sociétés d'État en question. Ces entités rendront compte de leurs progrès dans les rapports ministériels sur le rendement de leur organisation ou, dans le cas des sociétés d'État, dans leurs rapports annuels. On fournira, à titre d'orientation, un exemple de présentation de rapport à toutes les entités participantes.

6.61 Le gouvernement fédéral s'attend à ce que 25 entités fédérales participent au Défi du Leadership pendant l'exercice financier 2001–2002. D'ici l'exercice 2005–2006, 75 p. 100 de toutes les entités fédérales devraient y avoir adhéré.

6.62 Étant donné la nature volontaire du Défi du Leadership, il sera important que le gouvernement fédéral surveille de près la participation des entités fédérales qui ne sont pas visées par l'exercice d'établissement d'objectifs. Si ces entités n'acceptent pas l'invitation à participer à la stratégie fédérale d'écologisation, Prêcher par l'exemple, le gouvernement fédéral aura raté une occasion de faire la preuve de son leadership environnemental devant le reste du Canada — un objectif énoncé comme tel dans la stratégie.

6.63 **Recommandation.** Afin de faire preuve de leadership en matière d'environnement, le gouvernement fédéral devrait surveiller quelles entités ne participent pas au volet Défi du Leadership de la stratégie fédérale d'écologisation, Prêcher par l'exemple, et, compte tenu de la nature et de l'ampleur de leurs activités, déterminer si cette situation est raisonnable, ou s'il convient de trouver une autre avenue d'action.

Réponse d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada :

Dans le contexte du Défi du Leadership, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada vont revoir annuellement le nombre de ministères, d'organismes et de sociétés d'État qui se sont engagés à participer au Défi du Leadership.

On recueille présentement des renseignements sur la taille et la nature des opérations de toutes les entités fédérales. Celles qui produisent des émissions de gaz à effet de serre significatives et qui n'ont pas préparé de plan d'action seront encouragées par le Bureau du Défi du Leadership d'Environnement Canada à mettre en place une stratégie de réduction des émissions et à en faire rapport chaque année.

Le Bureau du Défi au Leadership travaillera avec les entités fédérales à l'élaboration d'un plan d'action qui convient à la taille et à la nature de leurs opérations.

Au besoin, les cadres supérieurs d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada encourageront leurs collègues des autres entités fédérales à participer au Défi du Leadership.

Viser une plus large participation

6.64 Dans le cadre du Processus national sur le changement climatique, 16 tables de concertation et groupes de travail avaient été créés en juillet 1998. Avec un financement fourni par le volet Analyse de la Fondation du Fonds d'action pour le changement climatique, ces tables et groupes ont d'abord préparé des documents de base qui analysaient l'état de leurs secteurs ou problèmes respectifs, y compris les défis et possibilités. Ils ont ensuite rédigé des rapports sur les options, composés d'analyses sectorielles et transsectorielles qui définissaient les possibilités de réduction des émissions de gaz à effet de serre et les obstacles à ces mesures. Ces rapports recensaient des options de réduction et d'adaptation susceptibles d'être prises en considération dans l'élaboration de la stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique du Canada.

6.65 En juin 2000, on a publié un document de discussion sur certaines options présentées par les tables de concertation. Ce document se composait des options appropriées pour la Phase Un de la Stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique. Il a constitué un document de référence pour les sessions nationales des intervenants sur le changement climatique qui ont été tenues dans les principales villes du Canada au cours de l'été 2000. Ces sessions visaient à recueillir de l'information dans une perspective régionale sur les objectifs et les mesures proposés (basés sur les rapports sur les options des tables de concertation) afin de mettre en œuvre un plan d'activités national.

6.66 On a mis davantage l'accent sur l'éducation du public, mais il est encore trop tôt pour déterminer si cela suffira pour remplir l'engagement antérieur de mettre en place un programme national. En 1998, nous avons commenté l'engagement du Canada à élaborer un programme national de sensibilisation et d'éducation du public en matière de changement

climatique. Nous avons signalé que les nombreux programmes d'information en place ne constituaient pas un substitut adéquat à un programme national, car ils visaient à appuyer des mesures particulières plutôt qu'à sensibiliser le public en général. Nous avons conclu que ce programme national n'avait pas encore été lancé. Depuis lors, le gouvernement fédéral et le processus national sur le changement climatique ont entrepris un certain nombre de mesures connexes. L'annexe F présente quelques nouvelles sources d'information sur le changement climatique.

6.67 Le Fonds d'action pour le changement climatique (FACC) comporte un volet Sensibilisation du public, qui devrait susciter un changement de comportement favorable. Le FACC a deux orientations, dont l'une appuie la diffusion d'information pour favoriser la sensibilisation et l'éducation du public face au changement climatique et incite les Canadiens à prendre plus de mesures. L'information distribuée à ce jour s'est composée de publications et de trousseaux d'information, d'un site Web sur le changement climatique, de suppléments dans les journaux, ainsi que de publicités écrites et radiodiffusées.

6.68 La seconde orientation prévoit le financement de projets qui mettent l'accent sur les mesures précoces en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le volet Sensibilisation du public du FACC a financé de nombreux projets de ce genre. Le 5 janvier 2001, plus de 150 projets avaient été autorisés à recevoir, via le FACC, des contributions du fédéral s'élevant à plus de 17 millions de dollars. Ces contributions ont été utilisées pour appuyer des mesures que le public peut prendre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et mieux comprendre le Protocole de Kyoto et les actions de mise en œuvre du Canada. Cet appui s'ajoute à d'autres contributions fédérales provenant de fonds de programmes ministériels et de partenaires extérieurs au gouvernement fédéral.

6.69 Comme nous l'avons mentionné précédemment, un des thèmes du Plan national d'activités est d'accroître la sensibilisation et la compréhension. En tant que méthode clé de mise en œuvre, les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que des partenaires non gouvernementaux et du secteur privé sont en train d'établir un réseau national coordonné et des carrefours ou centres régionaux qui se concentreront sur la sensibilisation du public au changement climatique. Il est encore trop tôt pour déterminer si ces démarches permettront de remplir l'engagement de mettre en place un programme national de sensibilisation et d'éducation et susciteront un changement de comportement favorable.

Les lacunes dans la modélisation des impacts des mesures visant le changement climatique doivent être comblées

6.70 En 1998, nous avons noté que des travaux avaient été faits au Canada en vue de recenser diverses options pour parer aux changements climatiques. Cependant, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux n'ont pas réussi à s'entendre sur un train étendu de mesures nécessaires à la réalisation des engagements du Canada en matière de changement climatique.

6.71 Dans le cadre du Processus national sur le changement climatique, le Groupe de l'analyse et de la modélisation (GAM) a effectué une analyse intégrée des conséquences économiques et environnementales de l'atteinte de la cible fixée à Kyoto pour le Canada. C'est l'analyse de synthèse. Le principal objectif du GAM était de fournir aux responsables des politiques une orientation sur « l'ordre de grandeur » entourant certains enjeux fondamentaux afférents à l'atteinte de l'objectif de Kyoto.

6.72 L'analyse de synthèse comportait l'évaluation des impacts intégrés des options analysées par les autres tables de concertation et groupes de travail ainsi que d'autres orientations ou options de politique visant à atteindre l'objectif de Kyoto. Un comité fédéral-provincial, le Comité national de coordination des questions atmosphériques en matière de changement climatique, précisait ces autres orientations. Plus de 100 mesures ou options des tables de concertation ont été utilisées dans la synthèse. Cet exercice prenait en considération les impacts, selon divers scénarios ou ensembles d'hypothèses, des décisions possibles face aux mécanismes (ou outils) de Kyoto et de la réponse des partenaires commerciaux du Canada, en particulier les États-Unis.

6.73 Le GAM a publié ses résultats en novembre 2000. Son rapport met le lecteur en garde : il ne faut pas considérer les résultats de l'analyse de synthèse comme un plan d'action pour s'acquitter des engagements du Protocole de Kyoto. On indique dans le rapport que la précision des résultats n'est pas assez grande et que plusieurs des grandes hypothèses sont trop spéculatives pour une telle interprétation.

6.74 L'analyse du GAM fournit d'importants aperçus sur les conséquences économiques et environnementales de l'atteinte de l'objectif de Kyoto. Par exemple, ses conclusions donnent à penser que les impacts sur le produit intérieur brut pourraient varier considérablement selon les industries. Elles laissent aussi entendre que le plus important potentiel de réduction des émissions se situerait dans le secteur de la production d'électricité. Elles indiquent aussi que les mesures et les activités mises en œuvre pour atteindre l'objectif de Kyoto produisent aussi une réduction des sulfates, de l'ozone et des autres polluants atmosphériques. Ces réductions généreront des avantages accessoires grâce à l'amélioration de la qualité de l'air et à l'amélioration de la santé des êtres humains.

6.75 Dans son rapport, le GAM signale aussi des lacunes dans sa compréhension et définit des domaines où des analyses plus approfondies produiraient un éclairage utile, notamment :

- un effort plus grand pour mesurer les avantages et les coûts en bien-être;
- une compréhension plus précise des impacts sur la compétitivité;
- une analyse plus approfondie des conséquences des diverses approches à la conception d'un système d'échange d'émissions;
- des analyses plus spécifiques aux provinces;

- une nouvelle analyse quantitative des cobénéfices d'amélioration de la qualité de l'air découlant des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

6.76 À la suite de leur réunion conjointe d'octobre 2000, les ministres de l'Énergie et de l'Environnement ont demandé, entre autres choses, que les travaux d'analyse se poursuivent pour combler nombre des lacunes et examiner la possibilité de répartir toute cible canadienne entre les provinces et territoires ou les secteurs. Ces travaux doivent aussi examiner comment serait partagé le fardeau résultant.

6.77 À notre avis, à cause de la nature générale et spéculative des conclusions du GAM, il faudrait effectuer d'autres travaux pour mieux comprendre les impacts, dont les coûts et avantages, des mesures qui pourraient être prises face au changement climatique.

Certains progrès ont été réalisés sur une vaste gamme de mesures, mais il reste beaucoup à faire

6.78 En 1998, nous indiquions que le gouvernement fédéral disposait d'un grand éventail d'instruments stratégiques pour atteindre ses objectifs politiques. Nous avons aussi noté qu'il préférerait utiliser un nombre restreint de mesures stratégiques et favorisait les actions volontaires. Notre recommandation était alors que le gouvernement fédéral, en consultation avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants majeurs, intensifie ses efforts en vue d'élaborer un train de mesures fédérales facilitant la réalisation des engagements du Canada à l'égard des changements climatiques. Nous avons aussi recommandé que le gouvernement fédéral, conjointement avec les autres paliers de gouvernement et les autres intervenants majeurs, s'efforce sciemment d'en arriver à une entente sur un train étendu de mesures nationales, axées sur la réalisation des engagements du Canada à l'égard des changements climatiques.

6.79 Le gouvernement fédéral a réalisé certains progrès en définissant le train fédéral de mesures qu'il prévoit mettre en œuvre pour aider le Canada à atteindre ses engagements en matière de changement climatique. Le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique définit des actions qui, soit prolongent des mesures actuelles du gouvernement fédéral, soit sont de nouvelles mesures. La coopération avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants sera généralement nécessaire pour mener à bien ces mesures.

6.80 Le Plan d'action 2000 donne un aperçu des réductions d'émissions de gaz à effet de serre que devraient effectuer les divers secteurs de l'économie canadienne pour réaliser un tiers de l'objectif fixé à Kyoto. Il ne définit pas, pour les mesures individuelles au sein de chaque secteur, de cibles ou d'attentes de performance qui permettraient d'évaluer la performance future. Malgré cela, le gouvernement fédéral est en train de mettre la dernière main à des attentes de performance pour ces mesures individuelles. Il est encore trop tôt pour déterminer si ces mesures, lorsqu'elles seront pleinement mises en œuvre, amèneront vraiment le Canada au tiers du chemin vers son objectif de

Kyoto, comme l'espère le gouvernement. Pour les deux tiers des objectifs qui restent, on attend des développements.

6.81 Même si le Plan national d'activités définit des objectifs et des actions et, dans la majorité des cas, un cadre de mise en œuvre, nous avons trouvé que la plupart de ces actions étaient énoncées en termes généraux, tels que « accroître la sensibilisation » ou « réduire les émissions ». Ces termes vagues ne décrivent pas d'objectifs clairs et concrets, ni de performance attendue, qui permettraient aux représentants du gouvernement de surveiller et d'évaluer les progrès.

6.82 Le rapport du GAM reconnaît que l'accord de Kyoto sera probablement mis en œuvre au Canada par le biais d'un ensemble de mesures. Alors que certains éléments de cet ensemble porteraient sur la réduction des émissions, d'autres viseraient à niveler la répartition des impacts des mesures de réduction entre les secteurs et les régions. Même si le Plan d'action 2000 fixe des objectifs sectoriels précis pour réaliser un tiers de l'objectif du Canada, la répartition entre les secteurs ou entre les régions de la totalité de l'objectif de Kyoto reste à envisager. Des représentants du fédéral ont indiqué que la question d'un partage équitable du fardeau sera prise en considération au cours des deux prochaines années.

6.83 L'analyse du GAM prenait en considération surtout les mesures de réduction des émissions. L'impact global d'un ensemble complet de politiques reste à analyser. Il est donc impératif de s'entendre sur une vaste gamme de mesures nationales visant à atteindre pleinement l'objectif de Kyoto.

La présentation de rapports au Parlement doit encore être améliorée

6.84 On pourrait demander à de nombreux acteurs fédéraux de s'attaquer aux questions de changement climatique dans le cadre de leurs mandats particuliers et au sein de leurs propres activités. Notre vérification de 1998 incluait un examen de haut niveau des stratégies de développement durable de 1997 d'Environnement Canada et de RNCAN, ainsi que d'autres documents soumis au Parlement. Nous avons conclu que l'information était fragmentaire et livrée par bribes, et que l'information sommaire sur les changements climatiques était incomplète. Nous nous disions inquiets que cette non-communication de rapports sommaires consolidés au Parlement puisse limiter la capacité de surveiller efficacement les mesures adoptées par le Canada pour parer aux changements climatiques.

6.85 Inquiétudes quant aux stratégies de développement durable. Aux termes des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995, les ministères et certains organismes fédéraux doivent soumettre périodiquement au Parlement des stratégies de développement durable présentant leurs objectifs et plans d'action en matière de développement durable. Les premières stratégies ont été déposées devant le Parlement en 1997; elles constituaient la première tentative des ministères et organismes pour prendre systématiquement en compte les impacts de leurs politiques, programmes et activités sur le développement durable.

6.86 Étant donné que de plus en plus de ministères se sont activement engagés à parer au changement climatique, nous avons décidé d'élargir, dans le présent suivi, notre examen des stratégies pour inclure les onze entités exécutantes qui participent au Comité directeur de sous-ministres fédéraux sur le changement climatique (voir le paragraphe 6.44 et la pièce 6.1).

6.87 La première série de stratégies a suivi la ratification par le Canada, en 1992, de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Cependant, elles étaient antérieures à l'adoption du Protocole de Kyoto, qui fixait à divers pays, dont le Canada, des objectifs précis de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Nous avons noté que huit des onze entités exécutantes clés faisaient, dans leur première stratégie, une ou plusieurs références au changement climatique.

6.88 La deuxième série de stratégies de développement durable a été présentée au Parlement en février 2001. Un examen de haut niveau des onze mêmes entités a montré que toutes faisaient référence au changement climatique dans leurs nouvelles stratégies.

6.89 Comme nous l'avons déjà mentionné, le Plan d'action 2000 ne fournit pas d'information précise sur ce que les ministères et organismes doivent individuellement faire pour y contribuer. De même, le Plan national d'activités attribue la responsabilité de la mise en œuvre de diverses activités au gouvernement fédéral et à des provinces ou territoires précis. Nous nous attendions donc à ce que les stratégies fassent référence à ces plans et donnent plus d'information sur les contributions propres des ministères ou organismes.

6.90 Bien que les onze entités fédérales aient toutes fait mention du changement climatique dans leurs stratégies actuelles, nous avons constaté que ces références allaient de termes généraux (Environnement Canada et Santé Canada) à des énoncés plus détaillés (RNCan et Transports). Nous avons aussi noté que seulement cinq ministères (Environnement, Finances, Industrie, RNCan et Transports) renvoyaient dans leur stratégie au Plan d'action 2000 ou au Plan national d'activités. Sur les cinq, un (Environnement Canada) ne donnait pas de détails sur ses contributions particulières. Les six autres entités clés qui ne faisaient pas de renvoi ne fournissaient au lecteur qu'une information limitée sur leurs activités liées au changement climatique. Nous avons donc trouvé qu'il était difficile de tirer des stratégies un tableau clair de l'intervention du gouvernement fédéral face au changement climatique.

6.91 Notre examen des stratégies actuelles a révélé que, parmi les onze entités, toutes celles ayant une cible d'écologisation renvoyaient à la stratégie fédérale, Prêcher par l'exemple (voir les paragraphes 6.56 à 6.63). D'autres entités faisaient également allusion à cette stratégie. Nous avons remarqué que le gouvernement avait produit en juin 2000 un document d'orientation, *Le développement durable dans les opérations gouvernementales : une approche concertée*, pour aider les ministères et organismes à coordonner leur approche à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, entre autres choses. Le document indique que les organismes du gouvernement fédéral

devront s'engager, dans le cadre de leur stratégie de développement durable, à réaliser certains objectifs afin de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Cependant, les stratégies de février 2001 ne comportaient aucun engagement de ce genre. Des représentants fédéraux nous ont informés qu'une entente entre les ministères et organismes en vue de cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre avait été conclue en mars 2001. Comme nous l'avons déjà signalé, ces cibles n'ont pas été annoncées.

6.92 Préoccupations quant à d'autres documents déposés auprès du Parlement. Nous avons examiné les rapports sur les plans et les priorités de 2001–2002 et les rapports sur le rendement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2000 des onze mêmes entités clés. Nous avons constaté que ces documents mentionnaient diverses initiatives fédérales visant le changement climatique et donnaient une information générale à ce sujet. Les documents ne donnaient dans l'ensemble pas d'aperçu des activités du gouvernement fédéral, ou du Canada, liées au changement climatique. Seule exception, le *Rapport sur le rendement* de RNCan de 2000, qui présente les tendances des émissions de gaz à effet de serre au Canada.

6.93 Dans les annonces d'octobre 2000 concernant la Stratégie nationale de mise en œuvre (la Stratégie) et le Plan national d'activités, on définissait de nouvelles exigences de déclaration. Aux termes de la Stratégie, chaque plan national d'activités mis à jour annuellement sera surveillé et il y aura un rapport public sur les progrès. Le Plan national d'activités requiert une évaluation des progrès par rapport aux objectifs et la communication des résultats aux intervenants et au public. Le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada ne mentionne pas si les progrès doivent être communiqués au Parlement ni comment cela doit être fait.

6.94 L'amélioration de l'information transmise au Parlement demeure un volet inachevé. Tout comme en 1998, une grande quantité d'information sur le changement climatique est communiquée au Parlement par des entités fédérales. Cependant, elle reste dispersée dans plusieurs documents différents. À notre avis, il est difficile pour le Parlement, à cause de cette information fragmentaire et livrée par bribes, d'exercer une surveillance efficace des activités sectorielles portant sur le changement climatique.

6.95 De nombreux autres documents rédigés par des entités fédérales donnent une information générale sur les changements climatiques et des renseignements sur les initiatives connexes du Canada. Ces documents ne sont pas présentés au Parlement, mais sont du domaine public. L'annexe F en énumère quelques-uns.

6.96 Jusqu'à un certain point, le problème provient non pas d'un manque d'information générale sur le changement climatique au niveau opérationnel des diverses entités fédérales, mais plutôt d'un manque d'information plus globale au niveau du gouvernement fédéral, ou du Canada en général, quant à ses engagements face au changement climatique. Nous continuons de penser que, pour faciliter la surveillance par le Parlement, il est important que le gouvernement fédéral lui fournisse périodiquement des données sommaires complètes et pertinentes sur les mesures prises par le gouvernement fédéral et

le Canada face au changement climatique et que cette information soit coordonnée par un ministère responsable. Ce genre d'information deviendra de plus en plus importante si le Canada ratifie le Protocole de Kyoto.

6.97 Il est encore trop tôt pour espérer avoir des rapports officiels sur les progrès réalisés grâce à la Stratégie ou au Plan national d'activités. Nous nous attendons cependant à ce que le gouvernement fédéral fasse rapport au Parlement sur les mesures adoptées par le Canada en réponse au changement climatique. Une fois que le gouvernement fédéral aura mis la dernière main aux attentes de performance pour les mesures individuelles couvertes par le Plan d'action 2000, nous nous attendons à ce qu'il fasse rapport sur les progrès ou réalisations liés à ces attentes.

6.98 Notre examen de documents déposés récemment auprès du Parlement ne nous donne toujours pas un tableau clair des mesures prises par le gouvernement fédéral face au changement climatique. Le Parlement continue de recevoir une information fragmentaire, livrée par bribes, et les données sommaires sont encore incomplètes. Nous devons donc conclure que la suite donnée à nos constatations de 1998 en ce domaine montre des progrès insatisfaisants.

Conclusion

6.99 Entre 1995 et 1999, les émissions canadiennes de gaz à effet de serre sont passées de neuf pour cent à quinze pour cent au-dessus des niveaux de 1990. Au cours de cette période, l'écart avec les cibles définies pour le Canada par le Protocole de Kyoto s'est creusé alors que l'on dispose de moins de temps pour les atteindre. Il est encore trop tôt pour savoir si les récents changements à la Stratégie de mise en œuvre sur le changement climatique influenceront sur la direction de ces émissions.

6.100 Lors de notre vérification de 1998, nous pensions que l'incapacité du Canada de respecter ses engagements en matière de changement climatique découlait surtout d'une mauvaise planification et d'une gestion inefficace. Nous avançons qu'il était temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada. Depuis, le gouvernement fédéral a réalisé d'importants progrès en changeant sa structure de gestion relativement au changement climatique. Dans l'ensemble, il a fait preuve d'un leadership accru au Canada sur cette question. Il y est parvenu, en partie, en mettant sur pied le Processus national sur le changement climatique, de concert avec les provinces et les territoires. Ce processus, qui incluait de vastes consultations avec d'autres intervenants, a débouché sur la Stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique et sur le premier Plan national d'activités du Canada sur le changement climatique.

6.101 À titre de contribution du fédéral au Plan national d'activités, le gouvernement fédéral a lancé le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique qui, lorsqu'il sera pleinement mis en œuvre, devrait permettre au Canada d'atteindre le tiers de son objectif de

Kyoto. Cependant, ce Plan d'action ne fixe pas d'attentes de performance pour les mesures prises individuellement. Des objectifs ont été fixés aux onze ministères et organismes visés par la stratégie d'écologisation fédérale, Prêcher par l'exemple, un élément du Plan d'action 2000, mais ils n'ont pas encore été annoncés. Dans le cadre du volet Défi du Leadership de la stratégie d'écologisation, Prêcher par l'exemple, du gouvernement fédéral, toutes les autres entités fédérales seront invitées à participer à cette initiative. Étant donné la nature volontaire du Défi du Leadership, il sera important que le gouvernement fédéral surveille de près la participation des entités fédérales qui ne sont pas visées par l'exercice d'établissement d'objectifs, de manière à ne pas manquer une occasion de faire preuve de son leadership en matière d'environnement devant le reste du Canada.

6.102 Ces dernières années, le gouvernement fédéral a également investi des montants considérables dans des mesures liées au changement climatique, dont 300 millions de dollars pour le Fonds d'action pour le changement climatique. Par l'entremise de ce fonds, le gouvernement fédéral a, entre autres, entrepris une série d'initiatives visant à sensibiliser la population canadienne au changement climatique et aux mesures qu'elle pourrait prendre pour réduire les émissions. Bien que certains progrès aient été réalisés pour accroître la sensibilisation du public et lui faire mieux comprendre le changement climatique, il est encore trop tôt pour déterminer si ces démarches permettront de remplir l'engagement de mettre en place un programme national de sensibilisation et d'éducation.

6.103 Des incertitudes demeurent. Bien que le Canada ait signé le Protocole de Kyoto et que le gouvernement fédéral ait annoncé son engagement envers le processus, la ratification n'est pas encore chose faite. Le Canada et les autres parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques sont encore en train de négocier les règles du Protocole avant de le ratifier. Ils ne se sont pas entendus sur certaines dispositions clés du Protocole. Le gouvernement fédéral a déclaré qu'il envisagera de ratifier le Protocole une fois que l'on aura convenu de règles internationales, qu'il y aura eu des consultations supplémentaires avec les provinces et territoires et que l'on aura une indication plus claire des mesures que les autres pays prévoient prendre. Le gouvernement fédéral a indiqué à plusieurs reprises que le Canada avait l'intention d'effectuer la plus grande partie de ses réductions d'émissions sur son territoire national; il ne devrait donc pas être nécessaire d'attendre l'issue des négociations internationales pour poursuivre les mesures nationales.

6.104 Bien que de nouveaux travaux d'analyse et de modélisation aient été menés, de nombreuses lacunes persistent. Il faudra se pencher davantage sur les répercussions économiques, sociales et environnementales pour le Canada si l'on veut s'entendre sur un train fédéral et national étendu de mesures conçues pour atteindre l'objectif de Kyoto du Canada. Même si le Plan d'action 2000 fixe des objectifs sectoriels précis pour réaliser un tiers de cet objectif, la répartition entre les secteurs ou entre les régions de la totalité de l'objectif de Kyoto reste à envisager. En même temps, il est important de mettre en œuvre le plus tôt possible les mesures domestiques définies dans les

plans fédéral et national pour faire en sorte que les améliorations au processus de gestion donnent les résultats souhaités.

6.105 Dans les stratégies de développement durable déposées en février 2001, le gouvernement fédéral a laissé passer une occasion de faire preuve d'une approche entièrement coordonnée face au changement climatique. Seulement cinq des onze entités fédérales clés, qui participent activement au dossier du changement climatique, font référence dans leurs stratégies de développement durable aux principaux documents fédéraux et nationaux sur ce sujet. À notre avis, le gouvernement fédéral doit encore fournir au Parlement, pour faciliter sa surveillance, des données sommaires complètes et pertinentes sur les mesures prises par le gouvernement fédéral et le Canada face au changement climatique. Ni les stratégies de développement durable ni d'autres documents récents, déposés auprès du Parlement, ne donnent un tableau clair de la réponse du gouvernement fédéral au changement climatique. Ce genre d'information deviendra de plus en plus importante si le Canada ratifie le Protocole de Kyoto.

6.106 Malgré les progrès réalisés jusqu'ici, le gouvernement fédéral a encore beaucoup à faire pour inciter ses partenaires à prendre des mesures pour parer au changement climatique. Des mesures supplémentaires considérables seront requises pour donner convenablement suite à nos constatations de 1998. Pour le gouvernement fédéral, la compréhension scientifique du changement climatique est solide et ne laisse aucun doute sur le fait qu'il faille agir maintenant pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Étant donné les avantages importants de ces mesures pour la santé, l'économie, l'environnement et la société, nous croyons que le Canada ne peut pas se permettre que les efforts faits jusqu'ici restent sans fruit.

6.107 Notre évaluation des progrès réalisés depuis notre vérification de 1998 est résumée à la pièce 6.3. Nous prévoyons fournir plus tard des rapports d'étape sur les mesures prises par le gouvernement fédéral face au changement climatique.

Commentaires conjoints d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada : La question du changement climatique a fait l'objet d'une attention particulière de la part des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que d'autres intervenants, ce qui a permis de réaliser des progrès importants. Cet état de choses est particulièrement remarquable si l'on tient compte du fait que le processus en matière de changement climatique à l'échelle nationale ne date que de trois ans et de la complexité inhérente de la question du changement climatique qui doit se négocier dans le contexte des relations internationales, fédérales, provinciales et territoriales.







Il y a eu un certain nombre de réalisations, entre autres la mise en place d'une structure de gestion efficace, à l'échelle nationale et fédérale, et l'adoption par toutes les compétences gouvernementales, sauf une (une province), d'une stratégie nationale de mise en œuvre et d'un premier Plan national d'activités. Toutefois, la compétence non participante a présenté un Plan d'action et a fait part de son intérêt à collaborer au Plan national.

Une vaste gamme de mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre ont été élaborées par le gouvernement fédéral et sont présentement en voie d'être mises en pratique. Dans le cadre du Budget 2000 et du Plan d'action 2000, l'ensemble des programmes consacrés aux changements climatiques s'élève à 1,1 milliard de dollars, ce qui constitue un investissement considérable de la part du gouvernement fédéral. D'autres mesures viendront éventuellement s'ajouter, car il est évident qu'il y a beaucoup à faire.

Plusieurs autres questions importantes demeurent sans réponse. Un accord-cadre fédéral-provincial-territorial n'a pas encore été conclu, mais des progrès appréciables ont été réalisés. En outre, malgré l'absence de cet accord, les travaux effectués dans le cadre de la Stratégie nationale de mise en œuvre ainsi que les mesures prises par les diverses compétences n'ont pas ralenti. La présentation au Parlement d'un rapport intégré n'a pas encore été officialisée, mais elle le sera l'an prochain, conformément aux dispositions du Plan d'action 2000. À mesure que le Plan d'action 2000 sera mis en place, les rôles et les responsabilités des intervenants seront clairement définis.

Tout compte fait, le gouvernement fédéral a démontré son leadership en abordant la question du changement climatique et en disposant un grand nombre d'intervenants à s'intéresser à cette question et d'agir. D'autres compétences gouvernementales, des intervenants de l'industrie, des organismes environnementaux et la population canadienne se sont engagés et continueront de participer afin de trouver des solutions aux problèmes que pose le changement climatique.

Pièce 6.3 Résumé des résultats du suivi — Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada, 1998

Recommandations et observations de 1998	Notre évaluation	Commentaires – Suivi de 2001
<p>Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral</p> <p>Clarifier les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral pour ce qui est du respect de l'engagement du Canada au chapitre des changements climatiques (paragraphe 3.92).</p>		<p>Le leadership fédéral sur le changement climatique s'est généralement étendu avec la participation de divers intervenants fédéraux. Toutefois, les rôles et responsabilités de ces intervenants quant au respect de l'engagement du Canada au chapitre du changement climatique sont toujours en cours de développement dans une série de protocoles d'entente (paragraphe 6.44 à 6.48).</p>
<p>Structure de gestion</p> <p>Mettre au point une structure de gestion efficace pour parer au changement climatique (3.93).</p>		<p>Il y a eu mise au point d'une nouvelle structure de gestion par la création d'un Secrétariat fédéral et d'un Secrétariat national du changement climatique pour élaborer une stratégie nationale de mise en œuvre avec plans d'activités connexes. Toutefois, on ne peut pas encore vérifier l'efficacité de cette structure de gestion pour ce qui est d'obtenir les résultats désirés (6.42 et 6.43, 6.46 à 6.48).</p>
<p>Partenariat</p> <p>Créer un partenariat entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sur les rôles, les responsabilités et les contributions afin que le Canada puisse respecter ses engagements au chapitre des changements climatiques (3.94).</p>		<p>Une entente-cadre fédérale-provinciale-territoriale a été ébauchée, mais n'a pas encore été finalisée (6.49 à 6.51).</p>
<p>Sensibilisation et éducation du public</p> <p>Élaborer un programme national de sensibilisation et d'éducation du public concernant les changements climatiques (3.105 et 3.106).</p>		<p>Il y a eu certains progrès dans la sensibilisation et l'éducation du public concernant les changements climatiques. Un réseau national avec des noyaux ou des centres régionaux pour sensibiliser le public aux changements climatiques est en cours de création; toutefois, il est trop tôt pour savoir si cela respectera l'engagement de créer un programme national de sensibilisation et d'éducation du public sur le changement climatique (6.66 à 6.69).</p>
<p>Coûts et avantages</p> <p>Mieux cerner et comprendre les coûts et avantages d'une politique de non-intervention en matière de changement climatique et les mesures possibles dans ce domaine (3.118 et 3.119).</p>		<p>Des efforts additionnels, tels que la création de tables de concertation et de groupes de travail, ont été faits. Toutefois, une analyse plus approfondie est nécessaire dans un certain nombre de domaines, comme l'indique le groupe d'analyse et de modélisation (6.70 à 6.77).</p>
<p>Train de mesures fédérales</p> <p>Élaborer un train de mesures fédérales pour faciliter la réalisation des engagements du Canada à l'égard des changements climatiques (3.120).</p>		<p>Le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique devrait permettre au Canada d'atteindre le premier tiers de son objectif dans le cadre du Protocole de Kyoto; les attentes de rendement pour les mesures individuelles sont en cours d'achèvement. Les activités des plans futurs devraient prendre en charge le reste de l'objectif (6.79 et 6.82).</p>

Pièce 6.3 Résumé des résultats du suivi — Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada, 1998

Recommandations et observations de 1998	Notre évaluation	Commentaires – Suivi de 2001
<p>Train de mesures nationales</p> <p>Obtenir un train de mesures nationales axé sur la réalisation des engagements du Canada à l'égard des changements climatiques (3.121).</p>	◐	<p>Le gouvernement fédéral et toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario, en sont venus à une entente sur le premier Plan national du Canada sur le changement climatique. Pour ce qui est de l'objectif total dans le cadre du Protocole de Kyoto, il reste à examiner le partage sectoriel ou régional et l'on n'a pas encore conclu d'ententes sur un train étendu de mesures nationales (6.81 et 6.83).</p>
<p>Plan de mise en œuvre</p> <p>Élaborer un plan officiel de mise en œuvre qui serait axé sur les résultats et préciserait les attentes de rendement nécessaires à la réalisation des engagements du Canada au chapitre des changements climatiques (3.152).</p>	◐	<p>Le gouvernement fédéral et toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario, se sont entendus sur une Stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique. La première phase de cette stratégie est présentement mise en œuvre dans le Plan national d'activités. Toutefois, ce plan n'expose pas de façon claire les attentes de rendement qui faciliteraient la surveillance et l'évaluation des progrès (6.36 à 6.38 et 6.81).</p>
<p>Information communiquée au Parlement</p> <p>Améliorer l'information communiquée au Parlement sur les activités liées aux changements climatiques par la présentation, à intervalles réguliers, d'un rapport sommaire consolidé (3.162).</p>	○	<p>Il demeure très difficile d'obtenir un tableau clair des mesures prises par le gouvernement fédéral face aux changements climatiques à partir des documents déposés au Parlement. L'information communiquée au Parlement reste fragmentaire et est livrée par bribes et l'information sommaire reste incomplète. Le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique ne dit pas si les progrès seront communiqués au Parlement, ni comment (6.84 à 6.98).</p>

- **Entièrement satisfaisant.** On a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures. Le Bureau ne fera pas d'autre suivi.
- ◐ **Progrès satisfaisants.** On a donné suite de façon satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, mais il faut prendre d'autres mesures. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.
- ◑ **Un certain progrès.** On a donné suite à la constatation de la vérification initiale avec un certain progrès, mais on doit prendre d'autres mesures importantes pour obtenir les résultats désirés. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.
- **Progrès insatisfaisants.** Il n'y a pas eu de suite satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et aucune mesure n'a été prise. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

L'efficacité énergétique

Introduction

Les questions de la vérification de 1997

6.108 Dans le cadre de notre vérification de 1997 de Ressources naturelles Canada (RNCa), nous devons déterminer si les initiatives d'efficacité énergétique du Ministère étaient en harmonie avec la politique gouvernementale et les objectifs du Ministère, si celui-ci mesurait le rendement de ces initiatives et en rendait compte, et dans quelle mesure il avait adopté et mis en œuvre des mesures d'efficacité énergétique dans le cadre de ses propres activités.

6.109 Nous avons conclu que l'information sur le rendement fournie par RNCa, tant pour les attentes que pour les réalisations, ne permettait pas de juger du succès de ses initiatives d'efficacité énergétique quant à leur apport aux engagements du Canada en matière de changement climatique. En outre, nous avons trouvé des cas où le Ministère aurait pu accroître la transparence de ses initiatives d'efficacité énergétique et renforcer sa reddition de comptes en communiquant mieux au Parlement ses attentes et ses réalisations. Finalement, nous avons remarqué que RNCa avait commencé à améliorer l'efficacité énergétique dans ses propres activités.

6.110 Dans sa réponse au chapitre qui lui était consacré dans notre rapport de 1997, RNCa a pris les engagements suivants :

- développer davantage les attentes de rendement et améliorer l'information de rendement sur les réalisations de ses initiatives d'efficacité énergétique;
- redoubler d'efforts pour évaluer la contribution de son ensemble d'initiatives d'efficacité énergétique aux engagements du Canada sur le changement climatique;
- améliorer l'information sur le rendement dans ses rapports au Parlement en vertu de la *Loi sur l'efficacité énergétique*.

État de l'efficacité énergétique au Canada

6.111 Le gouvernement fédéral a déclaré que continuer d'améliorer l'efficacité énergétique constitue une partie importante de l'effort du Canada en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre qui contribuent au changement climatique.

6.112 Dans son rapport d'octobre 2000, *l'État de l'efficacité énergétique au Canada*, RNCa indique qu'en 1998 les Canadiens ont utilisé environ neuf pour cent plus d'énergie qu'en 1990 pour chauffer et climatiser leur foyer et leur lieu de travail et pour faire fonctionner les appareils électroménagers, les véhicules et les installations, y compris l'énergie utilisée pour produire l'électricité. Le rapport indique également que les émissions de gaz à effet de

serre associées à cette utilisation de l'énergie ont augmenté de dix pour cent environ. RNCan attribue cette augmentation principalement à la croissance de l'activité économique dans chaque secteur d'utilisation finale de l'économie canadienne (résidentiel, commercial, industriel, transports et agriculture) et aux changements dans la combinaison des activités consommatrices d'énergie, en particulier une orientation vers des industries et des modes de transport qui consomment plus d'énergie.

6.113 Néanmoins, RNCan a démontré analytiquement que les augmentations auraient été plus grandes s'il n'y avait pas eu amélioration de l'efficacité énergétique. RNCan estime qu'en utilisant l'énergie plus judicieusement, l'économie canadienne a amélioré l'efficacité énergétique de six pour cent depuis 1990, ce qui a réduit les émissions de gaz à effet de serre de cinq pour cent.

Création de l'Office de l'efficacité énergétique

6.114 Peu après la conférence de Kyoto, le ministre des Ressources naturelles a annoncé, en décembre 1997, la création de l'Office de l'efficacité énergétique (OEE) pour réaliser toutes les initiatives d'efficacité énergétique nouvelles et en cours de RNCan. L'OEE a été officiellement créé en avril 1998, avec le mandat de renouveler, de renforcer et d'élargir l'engagement du Canada à réaliser l'efficacité énergétique et à relever les défis du changement climatique en accordant une importance particulière au Protocole de Kyoto. L'OEE est responsable de la préparation du rapport annuel intitulé *État de l'efficacité énergétique au Canada*, de l'organisation d'une conférence annuelle sur l'efficacité énergétique, dont la première a eu lieu en mai 1999, et de la préparation d'un rapport annuel au Parlement en vertu de la *Loi sur l'efficacité énergétique*.

Création du Comité consultatif national sur l'efficacité énergétique

6.115 Le Comité consultatif national sur l'efficacité énergétique a été créé en 1998 pour conseiller et guider l'OEE. Il comprend des spécialistes et des chefs de file en matière d'efficacité énergétique, qui proviennent de divers secteurs de la société et de toutes les régions du pays, y compris des représentants des provinces. Il conseille l'OEE sur les orientations stratégiques nécessaires pour atteindre les objectifs des politiques fédérales, sur la planification des activités et les programmes, sur les rapports d'évaluation du rendement et les rapports d'étape ainsi que sur d'autres questions à long terme. Il s'est réuni à intervalles de quelques mois depuis sa création.

Création de l'indice d'efficacité énergétique

6.116 Afin de suivre les changements dans l'efficacité énergétique, l'OEE a créé un indice d'efficacité énergétique qui remplace l'intensité énergétique globale, soit le ratio du produit intérieur brut et de la consommation d'énergie. L'intensité énergétique est fonction non seulement de l'efficacité énergétique mais aussi du climat, de la croissance ou de l'activité économique et de la combinaison des activités consommatrices d'énergie. L'indice de

l'OEE normalise ces influences pour représenter plus exactement les changements de l'efficacité énergétique dans l'économie canadienne.

Augmentation du soutien financier

6.117 Les dépenses de RNCan pour ses 16 initiatives d'efficacité énergétique couvertes dans notre vérification de 1997 se sont élevées à 16,5 millions de dollars environ en 1995-1996. Le gouvernement fédéral a affecté 54,5 millions de dollars à l'OEE pour 2001-2002. Ce financement de l'année courante comprend des fonds de « temporisation » de 15,5 millions de dollars pour des programmes d'efficacité énergétique commerciale et résidentielle. Ces fonds de temporisation doivent se terminer le 31 mars 2004. Le financement de l'année courante comprend également 22 millions de dollars par année pour des mesures nouvelles et élargies dans le cadre du Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique. Ce financement du Plan d'action 2000 doit se terminer le 31 mars 2006.

6.118 L'OEE administre aussi des fonds spéciaux temporaires. Ceux-ci comprennent un financement de 315 000 dollars en 2001-2002 fourni par le Fonds d'action pour le changement climatique (FACC) en vue de favoriser l'éducation du public et de faire connaître les initiatives d'efficacité énergétique.

Modification du *Règlement sur l'efficacité énergétique*

6.119 Lors de notre vérification de 1997, nous avons signalé que le *Règlement sur l'efficacité énergétique* du Canada couvrait 20 produits résidentiels comptant pour 60 p. 100 de l'utilisation résidentielle de l'énergie. Des modifications à ce règlement ont augmenté le niveau minimum de rendement énergétique pour certains produits. De plus, d'autres produits résidentiels qui consomment de l'énergie sont en cours de réglementation. Le *Règlement* s'applique maintenant à des produits qui utilisent plus de 75 p. 100 de l'énergie dans le secteur résidentiel.

Observations

6.120 L'OEE s'efforce constamment d'améliorer l'information sur le rendement pour les attentes et les réalisations, en se fondant sur les directives et les critères élaborés par le Bureau du vérificateur général.

Plus grande clarté dans les attentes de rendement

6.121 Dans le cadre de notre vérification de 1997, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas d'attentes claires à l'égard du rendement, ni d'informations claires sur le rendement visé ou attendu à l'avenir. Depuis, l'OEE a exposé des attentes de rendement claires et concrètes (sous la forme de cibles pour les extrants et les résultats) pour tous ses programmes de transformation du marché. Ces attentes sont exposées dans le plan d'activités

annuel de l'OEE. Ces initiatives d'efficacité énergétique ont généralement plusieurs objectifs à moyen et à long terme pour les résultats. Quelquefois, un objectif spécifique pour les résultats ne sera établi qu'une fois terminées la saisie et l'analyse des données ou des sondages effectués pour établir l'information de référence.

Progrès dans le rendement atteint

6.122 En 1997, nous avons dit que RNCan disposait de peu de moyens pour mesurer les résultats de ses initiatives d'efficacité énergétique et qu'il lui faudrait faire des efforts pour mesurer et évaluer le rendement. Dans notre suivi, nous avons constaté que RNCan avait fait des progrès considérables dans ce domaine et avait adopté de nouveaux indicateurs de rendement. Ceux-ci sont conçus pour mesurer les progrès vers des buts et des objectifs clairement énoncés et pour favoriser une amélioration continue du rendement.

6.123 Le Ministère reconnaît la difficulté qu'il y a à déterminer les effets différentiels de ses initiatives d'efficacité énergétique parce que d'autres facteurs, tels que les variations du prix de l'énergie, ont également une influence. Le défi pour RNCan est de continuer d'améliorer la portée et la qualité de l'information sur le rendement de ses initiatives d'efficacité énergétique avec le temps. Le Ministère a également besoin de quantifier plus exactement leur contribution à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Mesures pour établir un lien entre l'impact des programmes et les engagements du Canada concernant le changement climatique

6.124 En 1997, nous avons noté qu'il n'y avait pas de lien clair entre les initiatives d'efficacité énergétique de RNCan et les engagements du Canada concernant le changement climatique. Ces dernières années, l'OEE a considérablement accru ses efforts pour faire le lien entre l'utilisation de l'énergie et les changements dans les émissions de gaz à effet de serre en analysant les tendances d'utilisation de l'énergie et en surveillant le rendement. Il associe également l'efficacité énergétique à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans son matériel promotionnel.

6.125 Par exemple, l'OEE effectue certaines enquêtes reliées à des programmes particuliers en vue de déterminer dans quelle mesure les initiatives de ces programmes ont contribué à changer le comportement du consommateur. Ces enquêtes devraient aider l'OEE à mieux quantifier l'influence de ces initiatives sur l'utilisation de l'énergie dans le marché. L'OEE entreprend également d'autres enquêtes et améliore ses analyses en vue de rendre plus précises les estimations des impacts de ses programmes sur l'efficacité énergétique et la réduction des gaz à effet de serre.

6.126 L'amélioration de l'information sur le rendement est un processus continu et, bien qu'il y ait eu beaucoup de progrès depuis notre vérification de 1997, plusieurs des problèmes ne pourront être résolus qu'à long terme. Le travail effectué jusqu'ici par l'OEE est essentiel pour recenser et recueillir

des informations de rendement sur toutes ses initiatives d'efficacité énergétique.

Amélioration de l'information communiquée au Parlement

6.127 En 1997, nous avons noté que RNCan avait besoin d'améliorer l'information qu'il communiquait au Parlement sur les attentes de rendement et la réalisation de ses initiatives d'efficacité énergétique. Nous avons trouvé dans notre suivi que le Ministère avait fait des progrès satisfaisants.

6.128 Par exemple, dans son *Rapport au Parlement en vertu de la Loi sur l'efficacité énergétique, 1997–1999* déposé en mars 2000, RNCan décrit en détail le lien entre l'utilisation de l'énergie et les émissions de gaz à effet de serre pour chaque secteur consommateur d'énergie de l'économie canadienne. Ce rapport présente également les données de rendement pour la plupart des programmes de transformation du marché de l'OEE. Le *Rapport sur le rendement 2000* de RNCan fournit également de l'information sur les tendances des émissions de gaz à effet de serre et sur l'efficacité énergétique.





6.129 Il existe toujours pour RNCan des possibilités d'améliorer la portée et la qualité de son information sur le rendement en matière d'efficacité énergétique et, par conséquent, d'améliorer davantage l'information communiquée au Parlement sur les attentes en matière de rendement et les réalisations de ces initiatives.

Conclusion

6.130 Globalement, RNCan a fait des progrès satisfaisants pour tenir compte de nos recommandations de 1997 sur ses initiatives d'efficacité énergétique, mais la solution ne pourra être atteinte qu'à long terme pour de nombreux problèmes. Le progrès se maintient et notre suivi a permis de relever des améliorations dans l'information sur le rendement (en ce qui concerne les attentes et les résultats) ainsi qu'un effort accru pour établir des liens entre l'utilisation de l'énergie et les changements dans les émissions de gaz à effet de serre. Il en est résulté une amélioration de l'information communiquée au Parlement sur les initiatives d'efficacité énergétique du Ministère.

6.131 Notre évaluation du progrès réalisé depuis notre vérification de 1997 est résumée dans la pièce 6.4.

Pièce 6.4 Résumé des résultats du suivi, Ressources naturelles Canada—L'efficacité énergétique, 1997

Recommandations et observations de 1997	Notre évaluation	Commentaires – Suivi de 2001
Attentes de rendement Élaborer des attentes à l'égard du rendement exprimées en résultats clairs et concrets (10.53).		Bien que RNCan ait élaboré des attentes à l'égard du rendement exprimées en résultats clairs et concrets pour ses initiatives d'efficacité énergétique, il reste à établir certains objectifs à atteindre (6.121).
Information sur les réalisations Améliorer l'information sur les résultats de chacune des initiatives d'efficacité énergétique (10.60).		RNCan a adopté de nouveaux indicateurs de rendement qui donnent plus d'information sur le rendement. Toutefois, à cause des difficultés éprouvées avec l'incrémentalité et l'attribution, améliorer la couverture et la qualité de son information sur le rendement reste le défi à relever (6.122 et 6.123).
Lien avec les engagements Produire plus d'information sur la nature et l'étendue de l'apport aux engagements du Canada face aux changements climatiques (10.69).		RNCan s'est efforcé de lier les changements dans l'utilisation de l'énergie aux changements dans les émissions de gaz à effet de serre ainsi qu'à son matériel promotionnel en analysant les tendances d'utilisation de l'énergie et en surveillant la performance des programmes (6.124 à 6.126).
Rapports au Parlement Améliorer les rapports au Parlement par l'amélioration de l'information sur le rendement et des autres informations (10.82).		Bien que RNCan ait amélioré ses rapports, nous croyons qu'il y a encore possibilité d'amélioration (6.127 à 6.129).

- **Entièrement satisfaisant.** On a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures. Le Bureau ne fera pas d'autre suivi.
- **Progress satisfaisants.** On a donné suite de façon satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, mais il faut prendre d'autres mesures. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.
- **Un certain progrès.** On a donné suite à la constatation de la vérification initiale avec un certain progrès, mais on doit prendre d'autres mesures importantes pour obtenir les résultats désirés. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.
- **Progress insatisfaisants.** Il n'y a pas eu de suite satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et aucune mesure n'a été prise. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

À propos du suivi

Objectifs

Les objectifs de ce suivi étaient de déterminer :

- dans quelle mesure le gouvernement fédéral a progressé dans la réorientation de sa stratégie sur les changements climatiques depuis le chapitre 3 du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1998, Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada;
- dans quelle mesure les stratégies de développement durable des ministères et organismes clés donnent de l'information spécifique sur leur contribution face au changement climatique;
- dans quelle mesure les recommandations du chapitre 10 du *Rapport du vérificateur général de 1997, Ressources naturelles Canada — L'efficacité énergétique* ont été suivies; nous voulions aussi communiquer au Parlement de l'information sur les progrès réalisés dans l'application de nos recommandations.

Étendue

Nos travaux de suivi liés au chapitre 3, Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la Stratégie d'intervention du Canada, ont été effectués à Environnement Canada, à Ressources naturelles Canada et au Secrétariat fédéral du changement climatique. En raison du grand nombre de changements occasionnés par le Processus national sur le changement climatique, nos travaux ont comporté une description des nouvelles activités et des changements dans la réponse du gouvernement fédéral au changement climatique depuis notre vérification initiale. Nous n'avons pas vérifié le Processus national sur le changement climatique, lequel comprend des tables de concertation et des groupes de travail, le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique, la Stratégie nationale de mise en œuvre du Canada sur le changement climatique, ni le premier Plan national d'activités du Canada sur le changement climatique.

Nos travaux sur les stratégies de développement durable ont été concentrés sur le deuxième groupe de stratégies déposées en février 2001, mais ils ont également comporté un examen à haut niveau du premier groupe de stratégies déposées en 1997. Nous avons examiné les stratégies pour les ministères et organismes suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Agence canadienne de développement international, Environnement Canada, ministère des Finances, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Santé Canada, Industrie Canada, ministère de la Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et Transports Canada.

En ce qui concerne Ressources naturelles Canada — L'efficacité énergétique, nos travaux de suivi ont été concentrés sur l'information sur le rendement (attentes et résultats) en rapport avec les initiatives d'efficacité énergétique de RNCAN, leur lien à l'engagement du Canada en matière de changement climatique et l'information communiquée au Parlement.

L'information quantitative contenue dans ce chapitre provient des diverses sources gouvernementales citées dans le texte. Bien que sa vraisemblance ait été examinée, elle n'a pas fait l'objet d'une vérification.

Équipe de vérification

Directeur principal : Neil Maxwell

Directeur : Robert Pelland

Ellen Shillabeer

Stephanie Taylor

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Robert Pelland.

Annexe A—Pays de l'Annexe I de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Pays qui ont signé le Protocole de Kyoto mais ne l'ont pas ratifié		
Allemagne	France	Pays-Bas
Australie	Grèce	Pologne
Autriche	Irlande	Portugal
Belgique	Italie	République tchèque
Bulgarie	Japon	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Canada	Lettonie	Russie
Croatie	Liechtenstein	Slovaquie
Danemark	Lituanie	Slovénie
Espagne	Luxembourg	Suède
Estonie	Monaco	Suisse
États-Unis d'Amérique	Norvège	Ukraine
Finlande	Nouvelle-Zélande	Union européenne
Pays qui a signé et ratifié le Protocole de Kyoto		
Roumanie		
Pays qui n'ont pas signé le Protocole de Kyoto		
Bélarus*	Islande	Turquie*
Hongrie		

* Pas d'obligation pour les gaz à effet de serre en vertu du Protocole de Kyoto.

Source : Site Web de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, au 9 mai 2001

Annexe B—Description de certaines questions du Protocole de Kyoto

Question	Description
Mécanismes de Kyoto	
Mécanisme de développement propre	Pour permettre aux pays industrialisés de financer les projets de réduction des émissions dans les pays en développement et d'obtenir ainsi des crédits de réduction des émissions.
Mécanisme des échanges d'émissions	Pour permettre aux pays industrialisés d'acheter et de vendre entre eux des crédits de réduction des émissions.
Mécanisme de mise en application commune	Projets conjoints entre des pays industrialisés qui ont des objectifs dans le cadre du Protocole de Kyoto avec autorisation d'échanger des crédits de réduction des émissions.
Autres questions	
Puits de carbone	Moyen d'extraction du carbone de l'atmosphère par les forêts et par une bonne gestion des terres agricoles. Peut être utilisé par les pays pour atteindre leurs objectifs de réduction des émissions.
Mesures d'observation des règles	Pour s'assurer que les pays observent les règles et jouent franc-jeu.
Soutien financier	Pour fournir aux pays en développement les ressources financières qui leur permettront de mettre en œuvre le Protocole.
Transfert de technologies	Pour promouvoir, faciliter et financer le transfert de technologies écologiques, particulièrement aux pays en développement.

Source : Trousse d'information sur le changement climatique : Fiche d'information – Le Protocole de Kyoto : défis et possibilités, site Web de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et communiqués de presse du gouvernement du Canada (2000).

Annexe C—Pays qui avaient ratifié le Protocole de Kyoto au 9 mai 2001

Antigua-et-Barbuda	Honduras	Palaos
Azerbaïdjan	Jamaïque	Panama
Bahamas	Kiribati	Paraguay
Barbade	Lesotho	Roumanie*
Bolivie	Maldives	Salvador
Chypre	Maurice	Samoa
Équateur	Mexique	Trinidad et Tobago
Fidji	Micronésie (États fédérés de)	Turkménistan
Géorgie	Mongolie	Tuvalu
Guatemala	Nicaragua	Uruguay
Guinée	Niue	
Guinée équatoriale	Ouzbékistan	

* Pays de l'Annexe I avec obligations pour les émissions de gaz à effet de serre
Source : Site Web de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Annexe D—Volets du Fonds d'action pour le changement climatique

Volet	Description
Mesures d'action précoce en matière de technologie	Pour appuyer des projets rentables axés sur la technologie qui se traduiront par des réductions des émissions de gaz à effet de serre.
Analyses en profondeur	Pour examiner les options de mise en œuvre du Protocole de Kyoto.
Science, impacts et adaptation	Pour améliorer notre connaissance du système climatique et évaluer l'impact du changement climatique sur les différentes régions du Canada, de même que les options d'adaptation.
Sensibilisation du public	Pour renseigner les Canadiens sur les changements climatiques et les inciter à passer à l'action, et pour créer des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement, les collectivités, le secteur privé et diverses organisations, dans le cadre de projets de mesures d'action précoce.

Source : Communiqué de presse du gouvernement du Canada : Le gouvernement fédéral s'attaque concrètement aux changements climatiques (1998)

Annexe E—Tables de concertation et groupes de travail et leur mandat respectif

Tables de concertation ou groupes de travail	Mandat
Table de l'agriculture et de l'agroalimentaire	Proposer une contribution sectorielle à une stratégie nationale post-Kyoto sur le changement climatique, ce qui comprend l'élaboration d'options visant à réduire les émissions du secteur et à adapter celui-ci aux effets du changement des conditions agricoles.
Groupe de l'analyse et de la modélisation	Étudier des questions entourant les besoins d'analyse et de modélisation liés à l'élaboration d'une stratégie nationale de mise en oeuvre des mesures sur le changement climatique et, plus particulièrement : <ul style="list-style-type: none"> • assurer la cohérence des données de base utilisées pour évaluer différentes options ou méthodes de lutte contre le changement climatique; • préparer un cadre d'analyse assurant l'uniformité et la comparabilité des méthodes et des démarches qui serviront à évaluer différentes mesures ou options en matière de changement climatique et leurs implications; • entreprendre l'analyse et la modélisation générales de différents scénarios de mise en oeuvre, à l'aide de différentes combinaisons de mesures ou d'options.
Table des édifices	Contribuer à l'élaboration d'un plan national de mise en oeuvre de mesures sur le changement climatique qui tienne compte des préoccupations régionales, des occasions et des tendances, ainsi que des intérêts socio-économiques des propriétaires et des exploitants d'immeubles commerciaux et d'établissements, des locataires et des propriétaires de maisons, et des intervenants de l'industrie.
Table des crédits pour mesures hâtives	Évaluer les options et recommander des programmes et des plans de mise en oeuvre pour l'établissement d'un système de crédit pour mesures hâtives au Canada. Servir de centre de liaison sur les échanges de droits d'émission au niveau national, plus particulièrement pour l'analyse des approches volontaires.
Table de l'électricité	La Table de l'électricité se penchera sur les volets production, transport et distribution de l'industrie de l'électricité et elle étudiera entre autres le rôle que pourraient jouer les industries de l'électricité et de la cogénération, notamment le secteur des énergies renouvelables, dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle se concertera pour tracer un portrait de la situation actuelle (document de base) et voir quelles options s'offrent à l'industrie de l'électricité, aux décideurs et aux gouvernements. Elle déterminera, autant que possible, en se basant sur l'information disponible, les impacts économiques, environnementaux et sociaux de chaque option aux échelles provinciale et nationale; elle évaluera les réductions que chaque option pourrait engendrer et elle formulera des recommandations. La Table examinera le cycle complet des émissions de gaz à effet de serre ainsi que les autres impacts environnementaux, les échanges commerciaux avec les États-Unis et l'évolution de la structure de l'industrie, compte tenu de l'information disponible.
Table des nouvelles mesures volontaires	Afin d'accroître l'efficacité des mesures volontaires qui visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre et de relever le taux de participation à ces mesures, la Table recommandera des options visant à surmonter les obstacles et désincitatifs aux mesures volontaires et participera à l'élaboration et à la mise en oeuvre de programmes officiels de reconnaissance. La Table doit s'occuper plus particulièrement des mesures volontaires prises par des industries, des organismes commerciaux et des établissements, et travailler avec d'autres tables en ce qui a trait aux mesures volontaires des consommateurs et du public. Il importe que la Table s'occupe des mesures volontaires ce qui comprend, sans s'y restreindre, l'amélioration de <i>Mesures volontaires et Registre</i> (MVR inc.).

Tables de concertation ou groupes de travail	Mandat
Table du secteur forestier	Analyser et évaluer les contributions que le secteur forestier pourrait faire aux initiatives canadiennes sur le changement climatique et les incidences de celles-ci sur le secteur, défini largement. La Table doit servir de mécanisme d'intégration de toutes les dimensions du changement climatique qui touchent le secteur des forêts et explorer les dossiers qui échappent aux autres tables, mais qui sont importantes pour le secteur (collectivités qui dépendent de la forêt, utilisations traditionnelles, création d'emplois et analyses visant l'industrie forestière).
Table de l'industrie	<p>Susciter une compréhension plus approfondie des défis posés par les mesures d'atténuation du changement climatique et des possibilités qu'elles recèlent pour l'industrie, des points de vue environnemental, économique, technologique et de la compétitivité.</p> <p>Évaluer diverses options de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui s'inscriraient dans le contexte de la stratégie nationale de mise en oeuvre, notamment celles définies tant par la Table de l'industrie que par d'autres tables et groupes, et susciter une compréhension réciproque approfondie et claire des effets de ces options sur la compétitivité du Canada et de leur incidence sur les régions et les secteurs.</p>
Table sur les mécanismes de Kyoto	Se pencher sur les mécanismes internationaux d'échange de droits d'émissions et sur les mécanismes connexes de flexibilité comme le mécanisme de développement propre, l'application conjointe et les questions connexes d'échanges sur le territoire national.
Table des municipalités	Coordonner l'élaboration et l'analyse d'options pour la réduction des gaz à effet de serre dans le secteur municipal pour examen dans le cadre de la stratégie de mise en oeuvre nationale.
Table de la sensibilisation du public	<p>Élaborer une stratégie à long terme de sensibilisation du public fondée sur de solides recherches, dans le contexte d'une stratégie nationale de mise en oeuvre visant à encourager le public à agir dans le dossier du changement climatique.</p> <p>Fournir des conseils stratégiques et pratiques aux autres tables de concertation et groupes de travail en matière de sensibilisation.</p>
Groupe de la science, des impacts et de l'adaptation	Rassembler de l'information sur la science du changement climatique, son impact et les possibilités d'adaptation.
Table des puits	<p>Cerner l'état des connaissances, les lacunes et les défis qui entourent le dossier des puits biologiques forestiers et agricoles et de toute autre sorte de puits biologiques qui pourrait être identifiée.</p> <p>Fournir des données et des conseils techniques aux gouvernements afin de faire en sorte qu'ils disposent de l'information et des analyses nécessaires à la prise d'une décision sur la ratification et l'application des dispositions du Protocole de Kyoto qui portent sur les puits.</p>
Table de la technologie	<p>Élaborer, pour examen par les ministres, divers moyens d'accentuer le rôle des technologies afin d'atteindre deux objectifs principaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce au développement et à la commercialisation des technologies innovantes; • renforcer les capacités des sociétés canadiennes et multiplier les occasions qu'elles ont d'offrir des technologies respectueuses de l'environnement sur les marchés canadiens et étrangers.
Groupe de travail sur les permis échangeables	Le Groupe de travail sur les permis échangeables a été créé pour gérer les efforts déployés concernant les options qui pourraient exiger des permis obligatoires pour au moins certaines sources de gaz à effet de serre.

Tables de concertation ou groupes de travail	Mandat
Table du transport	<p>Dégager des mesures précises qui visent à atténuer les émissions de gaz à effet de serre du secteur canadien des transports.</p> <p>La Table doit cerner et analyser une brochette de mesures possibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'analyse de ces mesures devrait en comporter les incidences en gaz à effet de serre pour la période budgétaire 2008-2012 et jusqu'en 2020 ainsi que les coûts et les avantages connexes (voir la rubrique « Document sur les options »).</p> <p>Toutes les facettes du système canadien de transports seront examinées, c'est-à-dire tous les modes (routier, ferroviaire, maritime et aérien); tous les carburants utilisés; le transport de passagers (urbain et interurbain); le matériel de transport (excluant les émissions d'usines de fabrication); l'infrastructure de transport; le transport de marchandises; les transports urbains; les normes et technologies des véhicules; le transport intermodal; enfin, la gestion de la demande de transports.</p>

Source : Site Web du Processus national sur le changement climatique

Annexe F—Certaines sources d'information nouvelles sur le changement climatique¹

Information		Source
Téléphone		
1-800-O-Canada (622-6232)		Gouvernement du Canada
1-800-959-9606		Gouvernement du Canada
Sites Web		
www.nccp.ca		Processus national sur le changement climatique
www.climatechange.gc.ca		Gouvernement du Canada
www.ec.gc.ca/climate		Environnement Canada
www.climatechange.nrcan.gc.ca		Ressources naturelles Canada
Documents²		
1998	Le changement climatique : Des jalons pour l'action	Ressources naturelles Canada
1998-2000	Documents de base et Rapports sur les options, produits par les tables de concertation / groupes de travail	Processus national sur le changement climatique
1999	Changement climatique mondial : Passez à l'action pour atténuer les changements climatiques	Ressources naturelles Canada et Environnement Canada
1999	La trousse d'information sur les changements climatiques	Gouvernement du Canada
1999	Onze documents de fond sur divers sujets : <ul style="list-style-type: none"> • Composer avec le changement climatique • Les émissions de gaz à effet de serre : perspectives jusqu'en 2010 • Relever le défi du changement climatique : des réussites canadiennes • Kyoto et après : les défis et les possibilités • Le Fonds d'action pour le changement climatique • Le gouvernement fédéral et le changement climatique : Prêcher par l'exemple • Les impacts du changement climatique • Les effets régionaux du changement climatique • Vers une stratégie nationale de mise en oeuvre • La science du changement climatique • Ce que les canadiens peuvent faire au sujet du changement climatique 	Ressources naturelles Canada et Environnement Canada
1999	Dix fiches éclair sur le changement climatique et l'agriculture, les zones côtières, l'économie, l'énergie, les pêches, les forêts, la santé humaine, la science, la technologie et les transports	Ressources naturelles Canada et Environnement Canada
1999	La perspective du Canada sur les changements climatiques : Un recueil d'initiatives prises par le Canada - Science, impacts et adaptation - Relever le défi	Environnement Canada
1999	Perspectives des émissions du Canada : une mise à jour pour 2010	Processus national sur le changement climatique
2000	Réductions des émissions causées par les activités du secteur public - Rapport d'étape présenté à Mesures volontaires et Registre Inc. du Défi-climat canadien	Gouvernement du Canada

Information		Source
2000	Synthèse des propositions des Tables de concertation pour la Phase Un	Processus national sur le changement climatique
2000	Inventaire canadien des gaz à effet de serre : 1990-1998	Environnement Canada
2000	Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique	Gouvernement du Canada
2000	Stratégie nationale de mise en oeuvre du Canada sur le changement climatique	Processus national sur le changement climatique
2000	Premier plan national d'activités du Canada sur le changement climatique	Processus national sur le changement climatique
2000	Office de l'efficacité énergétique - Évolution de l'efficacité énergétique au Canada de 1990 à 1998 : Une revue de la consommation d'énergie secondaire, de l'efficacité énergétique et des émissions de gaz à effet de serre	Ressources naturelles Canada
2000	Recueil de mesures canadiennes : Agir pour contrer le changement climatique	Processus national sur le changement climatique
2000	Une évaluation des conséquences économiques et environnementales pour le Canada du protocole de Kyoto, rapport du Groupe de l'analyse et de la modélisation	Processus national sur le changement climatique

¹ Ne comprend pas les sources d'information provinciales sur le changement climatique.

² Au moment du suivi, la plupart de ces documents étaient affichés sur l'un des sites Web mentionnés ci-haut.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes—2001

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire—2001
Avant-propos et Points saillants

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Chapitre 1 Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Gestion du développement durable

Chapitre 2 Les systèmes de gestion du développement durable

Chapitre 3 L'information communiquée sur le développement durable : le point sur l'efficacité du système

Chapitre 4 L'évaluation des premières stratégies de développement durable

Chapitre 5 L'intégration de la dimension sociale : un jalon clé

Suivi

Chapitre 6 Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape

Pétitions

Chapitre 7 Être à l'écoute des Canadiens : le processus de pétition

