

2002



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

Point de vue de la commissaire — 2002
Dix ans après Rio



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de l'an 2002 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte six chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire—2002 ». 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 2002
N° de catalogue FA1-2/2002-0F
ISBN 0-662-87792-6





Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada
Commissioner of the Environment and Sustainable Development of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada • Office of the Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

Au nom de la vérificatrice générale du Canada, j'ai l'honneur de transmettre par la présente mon rapport à la Chambre des communes pour l'année 2002, qui doit être déposé devant la Chambre conformément aux dispositions du paragraphe 23(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La commissaire à l'environnement et au développement durable,

A handwritten signature in black ink that reads "Johanne Gélinas".

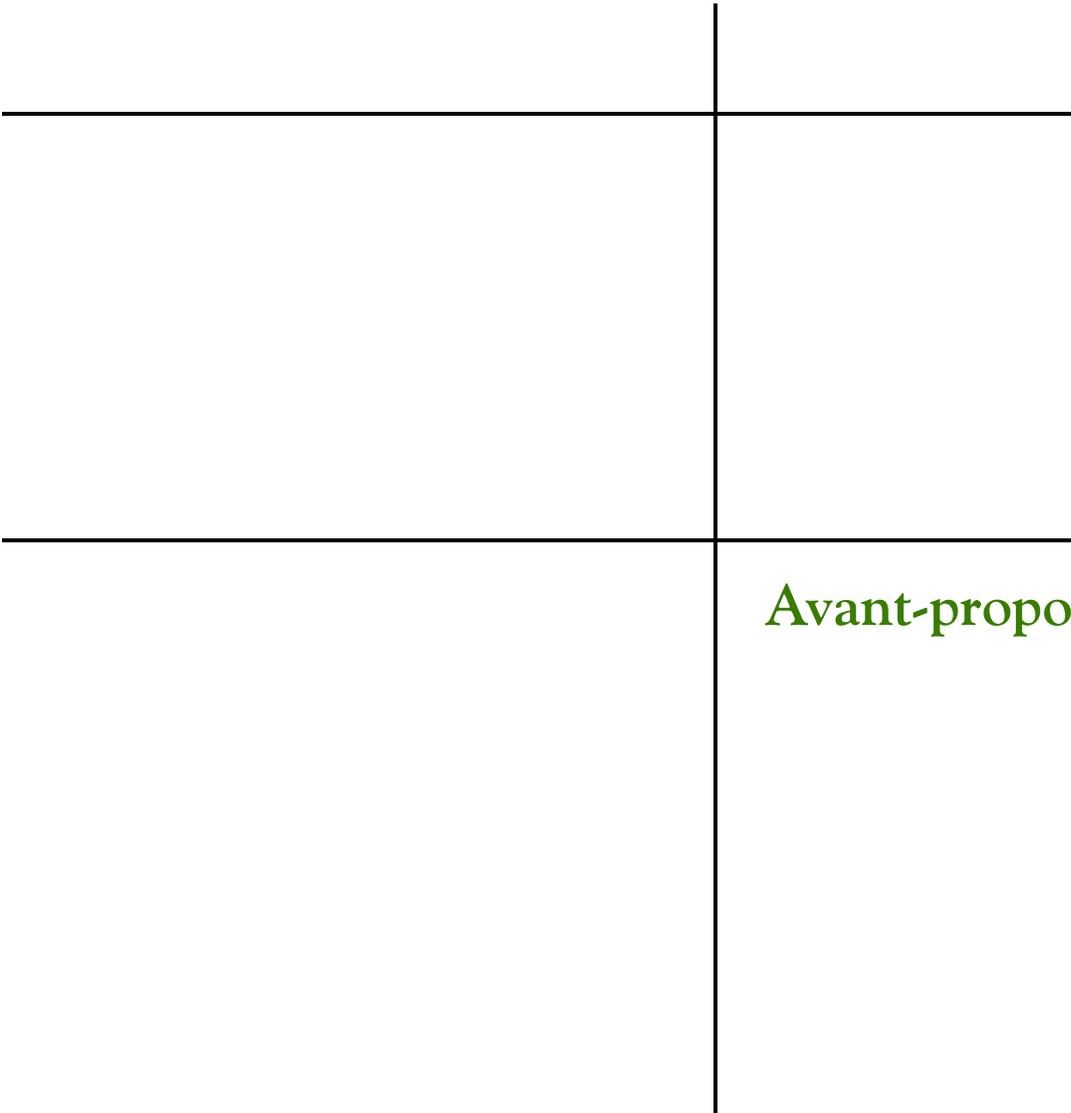
Johanne Gélinas

OTTAWA, le 22 octobre 2002

Au lecteur :

Je vous invite à me faire part de vos commentaires et suggestions sur ce rapport, le plan de travail proposé et toute autre question liée à l'environnement et au développement durable. Communiquez-moi vos commentaires à l'adresse suivante :

Madame Johanne Gélinas
Commissaire à l'environnement et au développement durable
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6
Courriel : rapport-vert@oag-bvg.gc.ca



Avant-propos



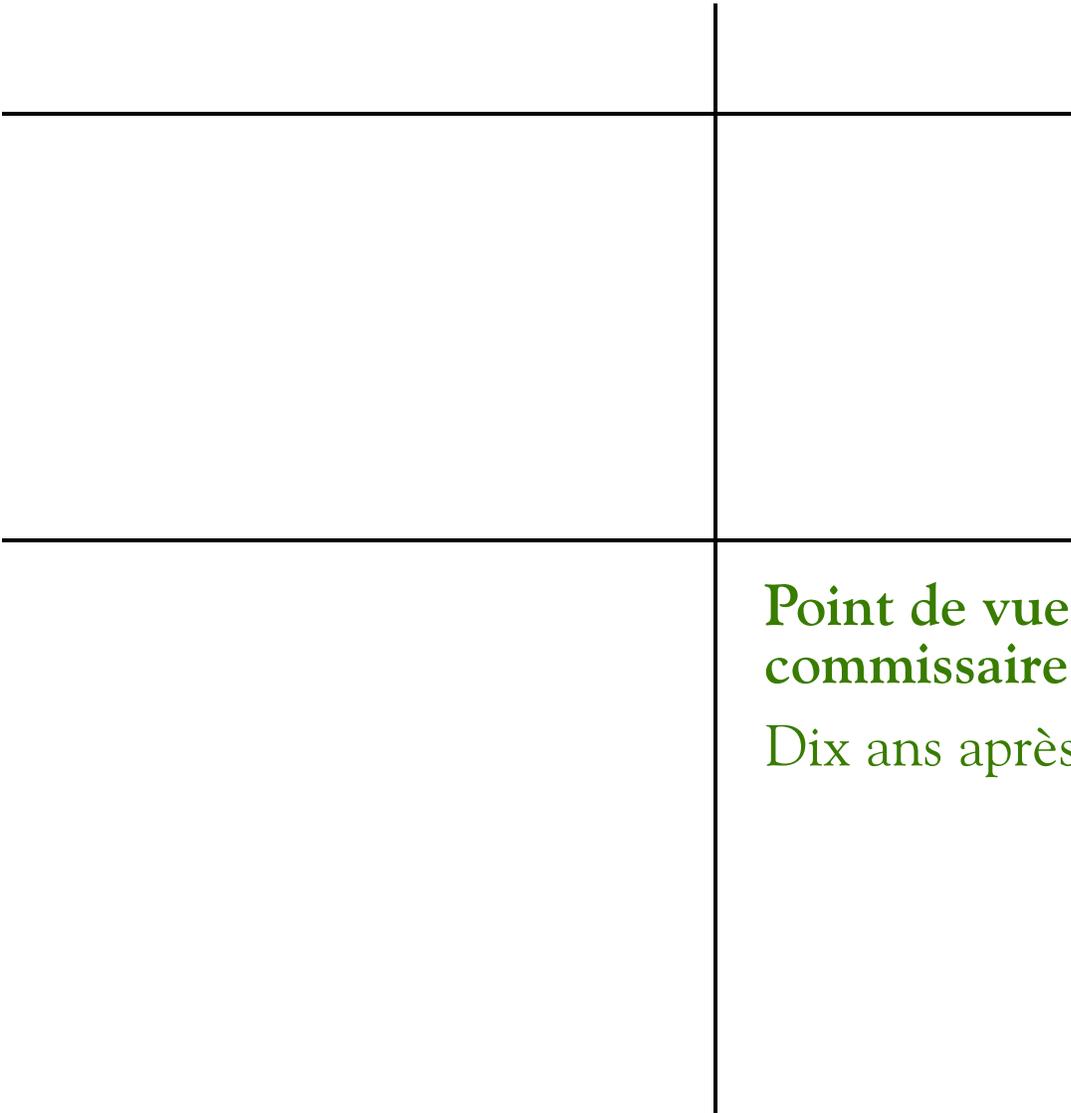
Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable — 2002

Avant-propos

À titre de commissaire à l'environnement et au développement durable, je suis heureuse de soumettre le Rapport de l'an 2002 pour dépôt à la Chambre des communes.

Cet avant-propos est suivi du « Point de vue de la commissaire — 2002 : dix ans après Rio » et des points saillants qui sont tirés de tous les chapitres. Le Rapport contient en outre six chapitres reliés séparément :

- 1 Les substances toxiques — Suivi
- 2 L'héritage des sites fédéraux contaminés
- 3 Les mines abandonnées dans le Nord
- 4 Les espèces envahissantes
- 5 Les stratégies de développement durable
- 6 Exercer son droit de savoir : le processus de pétition en matière d'environnement



**Point de vue de la
commissaire — 2002**

Dix ans après Rio

Table des matières

Dix ans après Rio	1
Il y a dix ans, le Canada s'engageait à respecter les principes du développement durable	1
Le gouvernement fédéral s'était engagé à joindre le geste à la parole	2
Des structures fondamentales ont été mises en place	2
Le vérificateur général et moi avons vérifié de nombreuses questions	2
Qu'est-ce que le gouvernement fédéral a accompli?	3
Les dix dernières années : des engagements fédéraux clés ne sont pas respectés	4
La protection de la couche d'ozone stratosphérique : une réalisation de taille	4
La protection de la qualité de l'air : un certain succès, mais il faut faire plus	4
Le maintien de nos ressources en eau : la qualité et la quantité sont encore une source de préoccupations	6
La conservation de la diversité biologique : les espèces et les espaces sont encore en péril	6
Des pêches durables : l'information vitale n'est pas disponible et la prudence est toujours de mise	7
La réduction des émissions de gaz à effet de serre : l'écart s'agrandit	8
Une saine gestion : les problèmes récurrents constituent un obstacle au progrès	9
Cette année, le déficit du développement durable continue de s'accroître	9
La gestion des substances toxiques : il reste encore du chemin à faire	10
L'héritage des sites fédéraux contaminés : le gouvernement ne nettoie pas sa propre cour	10
Les mines abandonnées dans le Nord : les anciennes mines sont une menace à notre environnement	11
Les espèces envahissantes : une force destructrice qui rencontre peu de résistance	12
Les stratégies de développement durable : un organisme central doit assurer le leadership afin de susciter le changement	13
L'après Johannesburg	14
Le Canada a réitéré ses engagements	14
Il faut appliquer les principes d'une saine gouvernance	14
Nous continuerons de surveiller et de communiquer les progrès	15
Conclusion	15
Annexes	
A. Travaux antérieurs du Bureau du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable	17
B. Extraits de la Loi sur le vérificateur général	20

Point de vue de la commissaire — 2002

Dix ans après Rio



Johanne Gélinas,
commissaire à l'environnement et au
développement durable

Dix ans après Rio

Il y a dix ans, le Canada s'engageait à respecter les principes du développement durable

1. Le Sommet mondial pour le développement durable tenu en août 2002 à Johannesburg, en Afrique du Sud, a marqué de façon spéciale la fin d'un trentenaire. En effet, tout au long de cette période qui a suivi la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain, qui avait eu lieu en 1972, des pays du monde entier se sont réunis et ont travaillé ensemble à l'amélioration de l'état de notre planète et des conditions de vie de ses habitants.

2. Il y a dix ans, le Canada approuvait avec enthousiasme le concept de développement durable à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro, au Brésil. À Rio, le Canada et plus de 175 autres pays avaient alors souscrit à un vaste plan d'action visant le développement durable sur les plans social, économique et environnemental, appelé Action 21. Ce plan s'appuyait sur la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, ensemble de 27 principes directeurs établissant, entre autres choses :

- que la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du développement;
- que les États doivent conserver, protéger et rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre;
- que les États doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement;
- que des mesures de précaution doivent être largement appliquées;
- que les États devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques;
- qu'une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise.

3. À la même occasion, le Canada avait également signé deux accords portant sur des questions particulièrement préoccupantes. Le premier, la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, a pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre et leurs effets nuisibles sur le système climatique de la planète. Le second, la *Convention sur la diversité biologique*, vise la conservation de la diversité des ressources biologiques de la planète, l'utilisation plus durable de ces ressources et le partage juste et équitable des avantages.

4. Ces trois documents font partie d'un ensemble de plus de 200 accords internationaux, ayant force obligatoire pour les parties, et d'instruments non contraignants que le Canada a signés au fil des années pour protéger l'environnement et promouvoir le développement durable.

Le gouvernement fédéral s'était engagé à joindre le geste à la parole

5. Trois ans après Rio, le gouvernement fédéral s'engageait dans son *Guide de l'écogouvernement* à joindre le geste à la parole et à intégrer le développement durable « dans la façon dont le gouvernement poursuit ses opérations et prend ses décisions ». Pour ce faire, il énonçait dans ce guide **cinq objectifs** comme point de départ et établissait quelques **moyens concrets** pour les atteindre.

Cinq objectifs de développement durable

- la durabilité de nos ressources naturelles;
- la protection de la santé des Canadiens et des écosystèmes;
- le respect de nos obligations internationales;
- la promotion de l'équité;
- l'amélioration de notre qualité de vie et de notre bien-être.

Des structures fondamentales ont été mises en place

6. Un changement institutionnel important a été apporté au Canada en 1995 lorsque le Parlement a modifié la *Loi sur le vérificateur général*. En vertu de cette modification, tous les ministères fédéraux ont été tenus de préparer une stratégie de développement durable, dans laquelle ils devaient présenter des objectifs et un plan d'action concrets pour l'intégration du développement durable à leurs politiques, programmes et activités. Ces objectifs et plans visaient à fournir des points de repère devant permettre aux ministères de mesurer les progrès réalisés.

7. Les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* ont aussi créé le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. Selon ces modifications, le commissaire doit rendre compte annuellement au Parlement des questions d'importance liées à l'environnement et à d'autres aspects du développement durable et, particulièrement, surveiller et consigner dans un rapport les progrès accomplis par les ministères quant à l'atteinte de leurs objectifs en matière de développement durable.

Moyens concrets pour atteindre ces objectifs de développement durable

- le bon usage des ressources non renouvelables;
- l'aménagement durable des ressources renouvelables;
- la protection des aires représentatives et la conservation de la biodiversité;
- l'adoption d'une méthode pour prévenir la pollution lors du développement;
- la juste répartition des coûts et des avantages du développement durable entre les générations, de même qu'entre les pauvres et les mieux nantis;
- l'élimination presque complète des substances toxiques et rémanentes, la protection de la couche d'ozone et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le vérificateur général et moi avons vérifié de nombreuses questions

8. Au cours de ces dix premières années après Rio, nous avons réalisé plus de 60 vérifications d'activités du gouvernement fédéral ayant comme objectifs de protéger l'environnement et de promouvoir le développement durable (voir l'annexe A). Nous avons fait rapport sur diverses questions — qui portaient principalement sur les principes environnementaux mentionnés au paragraphe 2 — et avons suivi les progrès du gouvernement fédéral en regard des objectifs de développement durable qu'il s'est fixés, notamment :

- respecter ses obligations internationales, entre autres celles touchant la protection de la couche d'ozone et la réduction des gaz à effet de serre;
- protéger la santé des Canadiens et des écosystèmes, par la gestion des substances toxiques, la conservation de la diversité biologique et la protection de la qualité de l'air;
- assurer la durabilité des ressources naturelles, par exemple les pêches et l'eau.

Qu'est-ce que le gouvernement fédéral a accompli?

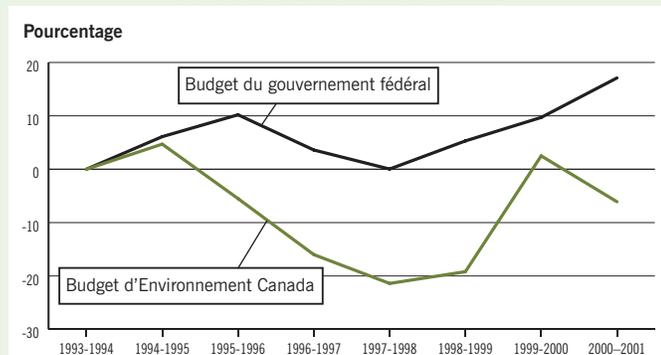
9. Qu'est-ce que le gouvernement fédéral a accompli pour tenir ses promesses en matière de développement durable? Dans le présent chapitre, je me penche sur les résultats qu'il a obtenus — les réalisations et les déceptions — dans les secteurs clés que nous avons examinés au cours de la décennie qui a suivi Rio. Je fais ressortir les principales constatations et les principaux messages des travaux que nous avons effectués au cours de cette année. Je discute également de l'incidence des stratégies de développement durable et de l'importance de leur rôle. Enfin, je conclus que le gouvernement fédéral n'investit pas assez — il n'utilise pas suffisamment ses ressources humaines et financières et il n'exerce pas ses pouvoirs dans les domaines économique et législatif ni son leadership politique de manière satisfaisante — pour lui permettre de respecter ses engagements en matière de développement durable. Il s'ensuit que nos enfants devront porter un fardeau qui s'alourdit sans cesse dans les domaines de l'environnement, de la santé et des finances.

Plus d'investissements ne signifie pas qu'il faut augmenter les impôts

N'est-il pas temps que le gouvernement investisse dans le développement durable en finançant ses engagements?

Le financement de ministères fédéraux clés a été réduit — en particulier, Environnement Canada dont le budget a chuté de 6 p. 100 alors que celui du gouvernement a augmenté de 17 p. 100.

Diminution du financement gouvernemental à l'endroit d'Environnement Canada



Source : Comptes publics du Canada

En réduisant le financement, le gouvernement diminue sa capacité d'atteindre les objectifs de développement durable qu'il s'est fixés.

Mais un appel en faveur d'un investissement plus grand de la part du fédéral, pour lui permettre de respecter ses engagements en matière de développement durable, ne signifie pas qu'il faut augmenter les impôts. Le gouvernement dispose d'autres mécanismes.

Selon l'un des principes du développement durable qui ont été approuvés à Rio, les gouvernements doivent intégrer les coûts environnementaux à leurs décisions et utiliser des instruments économiques pour favoriser un comportement plus axé sur la durabilité. L'Organisation de coopération et de développement économiques en particulier a constaté que le Canada pourrait utiliser davantage ces outils.

L'adoption du principe du « pollueur payeur » peut aussi favoriser le financement du développement durable et promouvoir l'équité — tant maintenant que pour les générations futures — sans augmenter le fardeau fiscal des Canadiens.

Les dix dernières années : des engagements fédéraux clés ne sont pas respectés

10. Au cours de tous nos travaux de vérification, nous avons constaté que des gens dévoués travaillent très fort dans toute l'administration fédérale pour protéger la qualité de notre environnement et promouvoir le développement durable au sein de leurs organisations et ministères respectifs. Nous avons pris connaissance de réalisations significatives, mais nous avons aussi été souvent déçus.

La protection de la couche d'ozone stratosphérique : une réalisation de taille

11. En 1974, les scientifiques ont commencé à se préoccuper de l'incidence de certains produits chimiques sur la couche d'ozone stratosphérique. Onze ans plus tard, il était démontré que les chlorofluorocarbones (CFC) et d'autres substances avaient créé un « trou » dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique. En 1987, les pays signataires du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone se sont engagés à contrôler ces substances et à les éliminer éventuellement.

12. Le Canada a joué un rôle de chef de file sur la scène mondiale en matière de protection de la couche d'ozone. Le gouvernement fédéral a montré qu'il pouvait mobiliser ses ressources afin de promouvoir un développement plus durable. Chaque année, le Canada atteint ou dépasse les objectifs liés à ses engagements pris progressivement en vertu du Protocole de Montréal (voir la pièce 1). Les tendances des 15 dernières années sont généralement positives, mais tous les pays doivent continuer à atteindre leurs cibles afin que la couche d'ozone puisse être entièrement reconstituée dans environ 50 ans, comme on l'a prédit.

La protection de la qualité de l'air : un certain succès, mais il faut faire plus

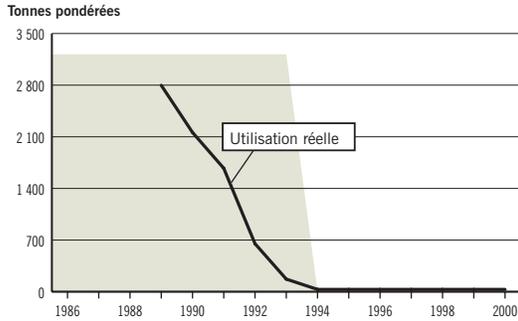
13. Bien qu'on définisse le smog par ses principales composantes, l'ozone et les particules, il y a des polluants qui contribuent à sa formation, dont les oxydes d'azote, les composés organiques volatils, le dioxyde de soufre et le monoxyde de carbone. Poursuivant la tendance amorcée au cours des années 1970, le Canada a réduit de manière constante, au cours de la dernière décennie, les émissions d'anhydride sulfureux et de dioxyde d'azote — deux grands responsables des problèmes relatifs à la qualité de l'air. Pendant la même période, les quantités totales de particules en suspension ont aussi diminué (voir la pièce 2).

14. Cependant, l'ozone troposphérique et les particules — y compris les PM_{10} et $PM_{2,5}$ qui sont les plus nuisibles à la santé humaine — se retrouvent toujours en concentrations élevées; les travaux de recherche ne peuvent déterminer de niveaux sécuritaires. Environnement Canada a indiqué que les concentrations moyennes annuelles de $PM_{2,5}$ ont augmenté récemment et que certaines villes canadiennes continuent à enregistrer des niveaux quotidiens qui sont assez élevés pour poser un risque pour la santé. Il faut faire plus pour protéger la qualité de l'air, et le gouvernement fédéral doit s'imposer dans ce domaine.

Pièce 1 Protection de la couche d'ozone stratosphérique

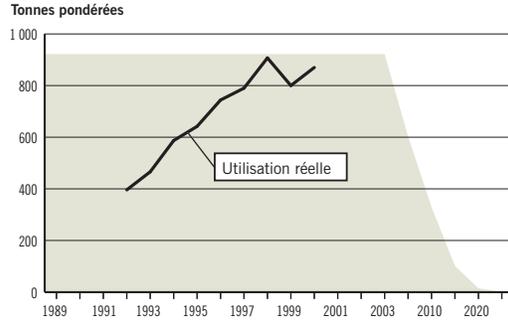
Utilisation de halons

OBJECTIF de 1987 : Élimination progressive d'ici 1994



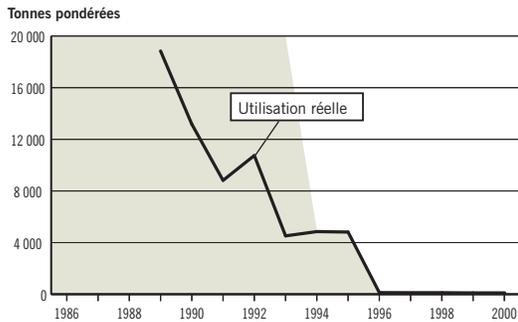
Utilisation de hydrochlorofluorocarbones

OBJECTIF de 1987 : Élimination progressive d'ici 2020



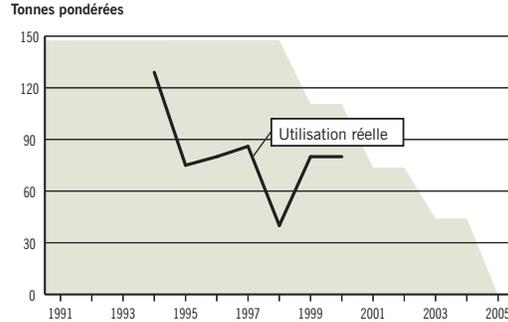
Utilisation de chlorofluorocarbones

OBJECTIF de 1987 : Élimination progressive d'ici 1996



Utilisation de bromure de méthyle

OBJECTIF de 1987 : Élimination progressive d'ici 2005

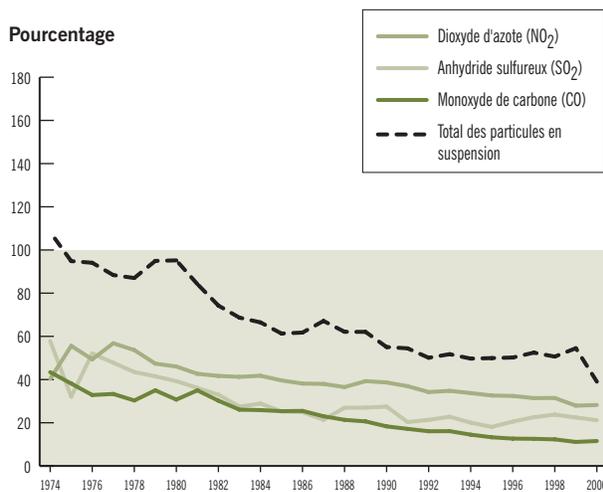


■ Objectif de réduction énoncé dans le Protocole de Montréal

Source : PNUE, Data Report: Production and Consumption of Ozone Depleting Substances, 1986-1998, et Environnement Canada

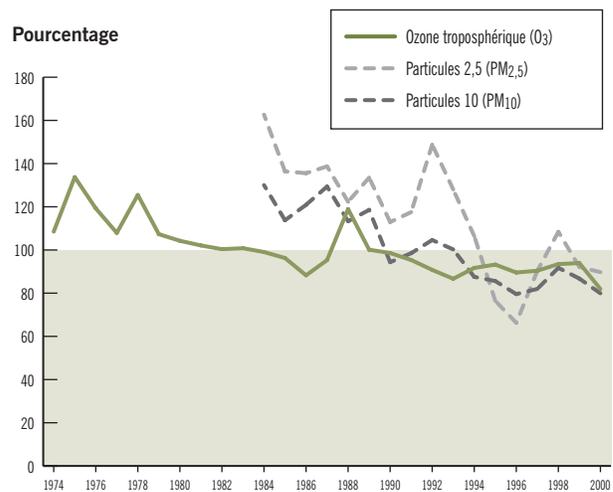
Pièce 2 Niveaux des substances nocives au Canada

Pourcentage



■ Objectifs nationaux de qualité de l'air ambiant établissant les niveaux maximum acceptables

Pourcentage



■ Objectifs nationaux de qualité de l'air ambiant établissant les niveaux maximum acceptables

Source: Environnement Canada

Le maintien de nos ressources en eau : la qualité et la quantité sont encore une source de préoccupations

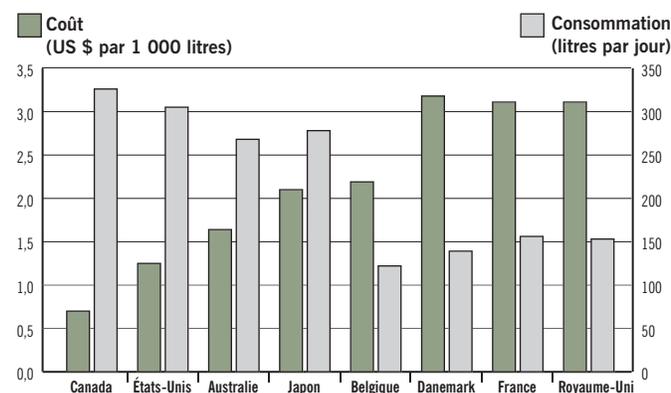
15. Le gouvernement fédéral a investi plus de 300 millions de dollars, de concert avec les provinces et les municipalités, pour améliorer le traitement des eaux d'égout dans les municipalités canadiennes. À l'heure actuelle, un résidant de municipalité sur trente n'est pas raccordé au réseau d'égout; cette proportion était de un sur cinq en 1989. Cependant, les effluents municipaux constituent toujours une importante source de contamination des eaux et de préoccupations en matière d'environnement et de santé. De plus, une stratégie nationale pour le traitement de ces eaux n'a toujours pas été élaborée. À ce problème s'ajoute celui de la gestion sécuritaire du fumier des exploitations d'élevage intensif, un problème qui s'est aggravé.

16. Les préoccupations concernant l'eau ne se limitent pas seulement à sa qualité mais aussi à sa quantité. Le Canada est le gardien de l'une des plus grandes réserves d'eau douce du monde. Pourtant, au Canada, la consommation d'eau est encore de 65 p. 100 supérieure à la consommation moyenne des autres grands pays industrialisés (voir la pièce 3). Le prix que nous payons pour l'eau est parmi les moins élevés au monde, et notre demande croît. Depuis sa diffusion en 1987, la Politique relative aux eaux du gouvernement fédéral n'a pas réussi à faire diminuer la quantité d'eau utilisée, que ce soit au moyen de la gestion de la demande ou de l'établissement de prix réalistes. Il est temps que le gouvernement fédéral respecte son engagement et incorpore le coût réel de l'eau dans l'échelle de prix de cette ressource environnementale clé.

La conservation de la diversité biologique : les espèces et les espaces sont encore en péril

17. La Convention sur la diversité biologique a été l'une des principales réalisations du Sommet de la Terre à Rio. Lorsqu'il a signé cet accord, le gouvernement du Canada a affirmé que la protection des aires représentatives et la conservation de la diversité biologique représentaient des mesures

Pièce 3 Coût et consommation de l'eau



Source : Organisation de coopération et de développement économiques — Toutes les données sont pour la période allant de 1994 à 1999, sauf les données des États-Unis, qui datent de 1980.

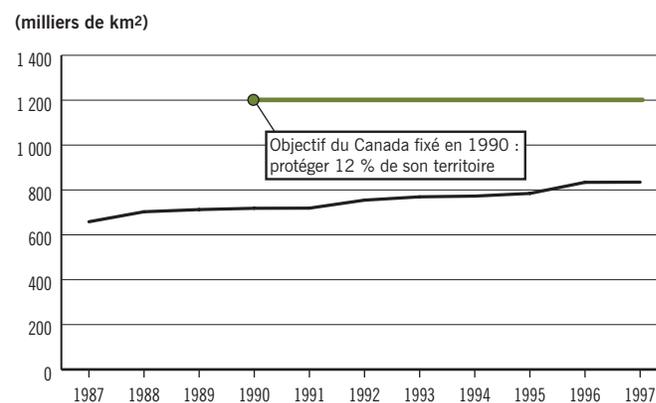
concrètes de développement durable. Cependant, lorsqu'on examine les mises à jour et les réévaluations des cinq dernières années concernant les espèces que l'on considère en péril au Canada, nous constatons que la situation est restée la même pour 72 p. 100 d'entre elles. Des 28 p. 100 qui restent, il y a deux fois plus d'espèces qui ont vu leur situation se détériorer que d'espèces qui ont vu leur situation s'améliorer. En outre, d'après l'un des principes de la Déclaration de Rio, les États doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement; cependant, le projet de loi du gouvernement du Canada sur les espèces en péril, déposé il y a cinq ans, a franchi il y a à peine quelques mois l'étape de son passage de la Chambre des communes au Sénat. Comme le Parlement a été prorogé jusqu'en septembre de cette année, l'avenir de ce projet de loi est incertain.

18. La conservation de la biodiversité ne signifie pas qu'il faut seulement protéger les espèces végétales et animales et d'autres créatures, mais aussi les espaces où elles vivent. En 1990, le Canada s'est engagé à créer des aires protégées d'écosystèmes représentatifs correspondant à 12 p. 100 du territoire total du pays. De 1992 à 1997, il a augmenté d'environ 17 p. 100 la superficie en kilomètres carrés des aires protégées pour faire en sorte que celles-ci représentent environ 9 p. 100 du territoire canadien d'ici 1998 — dernière année pour laquelle des données sont disponibles (voir la pièce 4). Malheureusement, environ le tiers de la superficie des écorégions du Canada n'est pratiquement pas encore protégé. Plus des trois-quarts des parcs nationaux du Canada — 30 p. 100 des aires protégées totales — subiraient un stress écologique important ou grave.

Des pêches durables : l'information vitale n'est pas disponible et la prudence est toujours de mise

19. Étant donné la nature complexe des stocks de poissons et des pêches et la difficulté à obtenir une information fiable à ce sujet, dresser un tableau de la situation des pêches côtières au Canada est une tâche ardue. À cette difficulté s'ajoutent les changements radicaux qui ont marqué les pêches,

Pièce 4 Protection des écosystèmes



Source : Environnement Canada

à savoir le moratoire de 1992 sur la pêche de la morue du Nord dans l'Atlantique, suivi en 1995 d'un effondrement de la pêche commerciale du saumon du Pacifique.

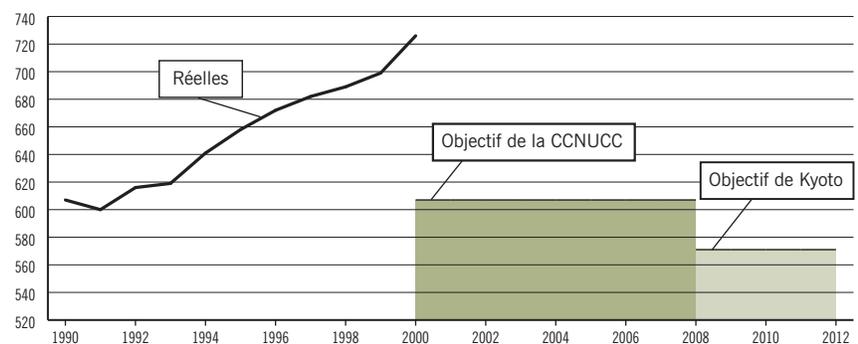
20. Comme l'a fait remarquer le vérificateur général durant les années 1990, Pêches et Océans Canada « n'avait à sa disposition que des connaissances restreintes sur les stocks et sur l'habitat pour lui permettre de déterminer les besoins de conservation et les plafonds des prises, et il a omis de prendre les précautions nécessaires au moment où ses propres experts scientifiques l'ont averti du danger d'une baisse des stocks. En conséquence, le Ministère a dû fermer en tout ou en partie certaines pêches... ». La nouvelle récente à l'effet que les stocks de morue du Nord ne se sont pas reconstitués de manière significative, même après le moratoire de dix ans sur la pêche commerciale de ce poisson, met en évidence le besoin d'avoir une meilleure information sur la situation de nos ressources et de les gérer avec prudence.

La réduction des émissions de gaz à effet de serre : l'écart s'agrandit

21. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, l'un des résultats clés du Sommet de la Terre de Rio tenu en 1992, a établi comme objectif provisoire la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990 d'ici 2000. Dans le Protocole de Kyoto adopté en 1997 par les parties à la Convention-cadre, le gouvernement fédéral a convenu de fixer pour le Canada l'atteinte de niveaux de six pour cent inférieurs aux niveaux de 1990 au cours de la période de 2008 à 2012 (voir la pièce 5). Le gouvernement fédéral n'a pas encore approuvé l'objectif de Kyoto, mais les niveaux des émissions continuent de progresser. Ils atteignent près de 20 p. 100 de plus en 2000 qu'en 1990, ce qui représente une hausse marquée par rapport à 1999 où le niveau était de 15 p. 100.

Pièce 5 Émissions de gaz à effet de serre au Canada

(Mégatonnes équivalentes CO₂)



CCNUCC — Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Source : Environnement Canada

Une saine gestion : les problèmes récurrents constituent un obstacle au progrès

22. En plus de surveiller les progrès du gouvernement fédéral par rapport à ses principaux engagements, nous avons tenté de déterminer, au cours de la dernière décennie, s'il avait appliqué de saines pratiques de gestion pour les questions liées à l'environnement et au développement durable. Nous avons décelé les problèmes communs et récurrents suivants :

- lacunes de l'information nécessaire à la gestion efficace des programmes et à l'élaboration appropriée de politiques;
- stratégies et plans manquants ou incomplets pour certaines questions, et objectifs, cibles et calendriers manquants ou imprécis dans le cas de quelques stratégies et plans existants;
- rôles et responsabilités mal définis ou contestés, y compris la responsabilité de diriger les interventions fédérales concernant certaines questions;
- rapports incomplets et mal équilibrés sur le rendement des programmes;
- problèmes de coordination entre les ministères fédéraux et entre le gouvernement fédéral et d'autres administrations.

23. Je crois qu'en faisant part régulièrement de ces problèmes, nous aiderons le gouvernement fédéral à mieux cibler ses ressources, à surveiller ses progrès et à améliorer sa reddition de comptes au Parlement et à la population canadienne, de sorte qu'il puisse joindre le geste à la parole dans le domaine du développement durable.

24. La liste des questions que nous avons examinées au cours des dix dernières années est loin d'être exhaustive, mais elle comprend bon nombre des principaux engagements du gouvernement fédéral. Nous avons noté son leadership politique et la réglementation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, ainsi que son soutien financier destiné à l'amélioration des infrastructures hydrauliques. Et pourtant, nous observons une progression du déficit du développement durable — des stocks de poissons décimés et une hausse des émissions de gaz à effet de serre, des problèmes de santé liés à la mauvaise qualité de l'air et de l'eau ainsi que des ressources insuffisantes pour protéger la biodiversité et gérer les substances toxiques.

Cette année, le déficit du développement durable continue de s'accroître

25. Cette année, nous avons examiné quatre questions, dont trois sont étroitement liées. Nos chapitres sur les substances toxiques, les sites fédéraux contaminés et les mines abandonnées dans le Nord prennent tous en compte l'incidence des produits chimiques toxiques sur la santé des Canadiens et l'environnement. Ils mettent en évidence les conséquences de l'inaction dans le passé et le besoin de mieux gérer les substances toxiques à l'avenir. Notre chapitre sur les espèces envahissantes met en relief une question qui pourrait

avoir des effets dévastateurs dans l'avenir. Nous avons également tenté de déterminer si les stratégies de développement durable des ministères fédéraux remplissent leurs rôles. Dans l'ensemble et à la lumière de nos constatations, je suis plus préoccupée que jamais par l'insuffisance de l'investissement du gouvernement fédéral destiné à la protection de l'environnement et au respect de ses engagements en matière de développement durable.

La gestion des substances toxiques : il reste encore du chemin à faire

26. La production, l'utilisation et le rejet de pesticides, de produits chimiques industriels et de leurs sous-produits au Canada peuvent présenter d'importants risques pour la santé des Canadiens et pour l'environnement. Certains produits chimiques sont associés à des problèmes de santé tels que le cancer, une baisse de la fécondité et des troubles neurologiques. D'autres font l'objet d'importants débats scientifiques quant à leurs effets nocifs potentiels (et à quelles concentrations) sur notre santé et notre environnement.

27. En 1999, nous avons examiné les travaux d'évaluation scientifique du gouvernement fédéral en ce qui concerne les pesticides et les produits chimiques industriels existants, de même que la manière dont le gouvernement gère l'utilisation de ces produits. Cette année, nous avons réexaminé les programmes ministériels que nous avons vérifiés en 1999, afin d'évaluer les progrès réalisés par les ministères dans la mise en œuvre de nos recommandations. Bien que le gouvernement fédéral ait fait des progrès dans la gestion des substances toxiques depuis 1999, sa capacité à détecter, à comprendre et à prévenir les effets nocifs des substances toxiques reste limitée. Les ministères ont fait des progrès encourageants dans certains domaines. Des progrès plus limités ont été accomplis dans certains domaines essentiels, par exemple la mesure de la présence de substances toxiques dans l'environnement et de leurs effets; la poursuite de l'objectif gouvernemental de quasi-élimination des substances toxiques persistantes et bioaccumulatives d'origine surtout anthropique; et l'élaboration d'une politique visant à réduire les risques dans la gestion des pesticides.

28. Plusieurs causes profondes des problèmes que nous avons soulevés en 1999 demeurent encore aujourd'hui : ressources insuffisantes pour remplir les engagements, lacunes importantes dans les connaissances scientifiques et lourdeur des mécanismes réglementaires. Rien de tout cela n'est de bon augure pour notre santé. À mon avis, la situation actuelle et les perspectives d'avenir ne sont pas acceptables sur les plans environnemental, économique ou social. Le gouvernement fédéral doit faire plus d'efforts pour suivre nos recommandations antérieures et doit mieux gérer cet enjeu critique. Sinon, nos enfants devront peut-être terminer le travail consistant à évaluer, et certainement à gérer, les substances toxiques en usage aujourd'hui.

L'héritage des sites fédéraux contaminés : le gouvernement ne nettoie pas sa propre cour

29. Le gouvernement fédéral sait qu'il a environ 3 600 sites contaminés et au moins 1 500 autres sites que l'on soupçonne d'être contaminés. Il s'agit de havres et de ports, de laboratoires du gouvernement, de phares, de bases

militaires et d'installations d'entraînement, de mines abandonnées dans le Nord ainsi que d'aéroports. Les contaminants que l'on trouve sur ces sites vont des produits pétroliers à diverses substances toxiques. Ils peuvent endommager considérablement la qualité de l'eau, du sol et de l'air, et ils empêchent l'utilisation productive de terres de valeur.

30. Le fait que le gouvernement n'ait pas réglé d'une manière catégorique le problème de ses sites contaminés a créé un lourd fardeau financier que devront supporter les contribuables canadiens pendant de nombreuses décennies. Pour assainir ces sites, il en coûterait quelques milliers de dollars dans le cas d'une fuite mineure d'un réservoir de stockage d'essence, et plusieurs millions de dollars dans le cas d'une mine abandonnée dans le Nord. Les dépenses d'assainissement et de gestion des sites contaminés fédéraux s'élèvent en moyenne à environ 90 millions de dollars par année. Nous estimons que le coût associé aux sites connus, dont le gouvernement fédéral est responsable, se situe dans les milliards de dollars.

31. Dans le cas de tous les sites qu'il sait contaminés, le gouvernement fédéral n'a pas un tableau complet des risques qu'ils posent pour l'environnement et la santé humaine. Il n'y a pas de lois ni de règlements ou politiques fédéraux qui l'obligent à assainir ses sites. Un bon nombre de ces sites pourraient faire l'objet d'une ordonnance d'assainissement dans certaines provinces si le gouvernement fédéral n'était pas exempté d'appliquer les lois provinciales. S'il avait de bonnes pratiques de gestion de l'environnement, le gouvernement fédéral préparerait une liste prioritaire des sites les plus dangereux et un plan d'action pour leur assainissement dans des délais appropriés. Il ne l'a pas fait et n'a pas non plus fourni de financement stable et à long terme pour gérer le problème de manière efficace ou pour assainir les sites qui présentent des risques élevés. Le gouvernement fédéral doit élaborer un règlement clair exigeant que les organisations fédérales assainissent ou gèrent leurs sites contaminés.

Les mines abandonnées dans le Nord : les anciennes mines sont une menace à notre environnement

32. Les mines abandonnées dans le Nord sont les sites fédéraux contaminés qui suscitent le plus d'inquiétude. Les mines dans le Nord du Canada représentent pour le gouvernement fédéral un legs de centaines de tonnes de produits chimiques hautement toxiques, tels que l'arsenic et le cyanure qui se trouvent dans les sites miniers abandonnés. Ces produits chimiques sont contenus dans des structures qui se détériorent rapidement et qui nécessitent des réparations périodiques. Dans certains cas, il y a urgence et si rien n'est fait, l'environnement pourrait subir des dommages considérables et la santé humaine pourrait également être menacée.

33. Dans le passé, Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas perçu de garantie financière suffisante auprès des sociétés minières actives dans le Nord pour payer les coûts éventuels d'assainissement et de fermeture des sites miniers. Avant 1993, la loi prévoyait des limites quant aux montants qui pouvaient être perçus à titre de garantie financière. Pour certaines mines

exploitées à l'heure actuelle dans le Nord, il y a encore un écart entre ces coûts et la garantie perçue. Maintenant, le Ministère dépense des millions de dollars chaque année pour empêcher les polluants de se répandre à l'extérieur de ces sites. Les mesures d'entretien actuelles constituent une solution temporaire qui fait peu pour résoudre les problèmes à long terme. Le Ministère estime que l'assainissement et la fermeture des mines abandonnées coûteront au moins 555 millions de dollars. Dans de nombreux cas, il faudra gérer les sites à long terme, car il sera impossible de les assainir complètement et définitivement.

34. Affaires indiennes et du Nord Canada a indiqué qu'il était en voie d'obtenir une garantie financière complète pour deux nouvelles mines de diamants. Le Ministère a aussi fait des progrès en ce qui concerne l'établissement d'un programme global relatif aux sites contaminés dans le Nord, y compris les mines abandonnées. Cependant, la mise en œuvre intégrale de ce programme dépendra des ressources humaines et financières disponibles.

Les espèces envahissantes : une force destructrice qui rencontre peu de résistance

35. Les poissons, les plantes, les insectes, les bactéries, les virus et autres organismes vivant à l'extérieur de leur aire de répartition naturelle sont des espèces exotiques. Toutefois, ces espèces ne sont pas toutes nuisibles. En effet, nombre d'entre elles ont été introduites volontairement au Canada pour leurs bienfaits. Mais certaines, considérées comme des espèces envahissantes, peuvent causer des maladies chez les végétaux et les animaux indigènes ou être leurs prédateurs; modifier l'habitat en le rendant inhospitalier aux espèces indigènes; ou simplement se reproduire plus vite que les espèces indigènes de sorte qu'elles les supplantent en occupant leur espace et en consommant leur nourriture. Les spécialistes en sont venus à la conclusion que les espèces envahissantes sont, après la destruction des habitats, la plus grave cause de la perte de la biodiversité, y compris l'extinction locale d'espèces. Les études menées jusqu'ici indiquent que les espèces envahissantes entraînent chaque année des milliards de dollars de dommages pour l'économie canadienne.

36. L'intervention du gouvernement fédéral dans le dossier des espèces envahissantes qui menacent les écosystèmes, les habitats et d'autres espèces du Canada n'est pas efficace. Il n'a pas recensé les espèces envahissantes les plus susceptibles de s'établir dans les écosystèmes du Canada, ni établi leurs principales voies d'entrée ou évalué les risques qu'elles posent pour notre économie et notre environnement. Il n'y a pas d'entente entre les ministères fédéraux qui définisse les priorités en matière de prévention et les responsabilités de chacun pour faire face aux principaux risques. Dix ans après que le gouvernement se soit engagé à prévenir l'introduction des espèces envahissantes, à les contrôler ou à les éradiquer, leur nombre ne cesse de croître au pays.

37. À l'encontre de la plupart des polluants chimiques qui se dégradent au fil du temps, les espèces envahissantes — que certains scientifiques appellent pollution biologique — peuvent se multiplier, se propager et survivre dans l'environnement. Étant donné les effets que produisent les envahisseurs une fois qu'ils se sont établis — les dommages écologiques et économiques qu'ils entraînent, le coût de leur mise en échec et les répercussions possibles de leur contrôle au moyen de produits chimiques — il apparaît évident que la prévention demeure la meilleure stratégie. Ne pas investir dans la prévention engendrera des coûts encore plus considérables.

Les stratégies de développement durable : un organisme central doit assurer le leadership afin de susciter le changement

38. En 1992, le Canada et de nombreux autres pays dans le monde se sont engagés à élaborer des stratégies nationales de développement durable. Vingt-huit ministères et organismes fédéraux ont déposé au Parlement, en décembre 1997, leur première stratégie de développement durable. Dans notre rapport de 1998, nous avons fait observer que les stratégies « étaient moins un engagement à changer afin de promouvoir le développement durable qu'un maintien du retour au statu quo ».

39. Cette année, nous avons cherché à déterminer si les stratégies remplissent deux rôles que nous jugeons essentiels, à savoir si elles sont des documents stratégiques et des outils efficaces de reddition de comptes. Nous avons constaté que les stratégies sont utilisées comme un outil de communication, une base pour susciter d'autres changements, et comme point de convergence pour la gestion du développement durable. Toutefois, elles ne sont pas actuellement les documents stratégiques qu'elles devraient être, ce qui ralentit les changements souhaités par le gouvernement.

40. Les engagements pris par les ministères et les organismes constituent l'essentiel des stratégies. Ils servent de base aux ministères pour rendre compte annuellement de leurs progrès en matière de développement durable. Nous avons constaté que les ministères continuent à avoir de la difficulté à mesurer leurs progrès et à en rendre compte. Le grand nombre d'engagements contenus dans les stratégies rend la préparation des rapports très lourde. De plus, dans les rapports ministériels sur le rendement, la qualité de l'information présentée sur le développement durable varie beaucoup, et des faiblesses persistent année après année.

41. Pour faire du développement durable une réalité, les stratégies doivent énoncer une vision d'un avenir durable, un petit nombre de priorités clés et des objectifs précis pour les dix prochaines années. Elles doivent aussi préciser ce que les ministères comptent faire différemment pour assurer le développement durable. Pour cela, tous les ministres fédéraux devront faire preuve de leadership et manifester leur engagement.

L'après Johannesburg

Le Canada a réitéré ses engagements

42. En août dernier, j'ai assisté au Sommet mondial pour le développement durable afin d'observer sur place comment le Canada et d'autres pays se préparaient en vue de la deuxième décennie après Rio. Les pays qui se sont réunis à cette occasion espéraient vivement en venir à un consensus pour l'établissement d'un plan, de cibles et de calendriers concrets de mise en œuvre des engagements qui avaient été pris à Rio et par la suite. À ce sommet, les pays ont adopté un nouveau Plan de mise en œuvre du développement durable. Dans le cadre de ce plan, le Canada a « fermement réitéré son engagement à l'égard des principes adoptés à Rio [et] de la mise en œuvre complète d'Action 21 ». Il s'est engagé « à atteindre les buts de développement convenus à l'échelle internationale, y compris ceux formulés dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies et les documents issus des principales conférences des Nations Unies et des accords internationaux conclus depuis 1992 ». Il a de plus convenu de « prendre des actions et des mesures concrètes à tous les niveaux ». Mais prendre de tels engagements n'est pas un fait nouveau — les Canadiens en ont déjà entendu parler. Les vraies questions que nous devons nous poser maintenant sont celles-ci : Que faut-il faire exactement? Comment? Qui doit le faire? Quand? et Comment les Canadiens sauront-ils si des progrès ont été accomplis et si les engagements ont été respectés?

Il faut appliquer les principes d'une saine gouvernance

43. Je crois qu'il est impératif que le gouvernement fédéral commence par produire son propre plan d'action concret pour répondre à ces questions. Depuis plusieurs années, le vérificateur général du Canada et moi-même soulignons l'importance d'appliquer les principes d'une bonne gouvernance — mécanismes redditionnels efficaces, transparence adéquate, rapports crédibles et protection de l'intérêt public — aux programmes et aux partenariats fédéraux et dans la pratique. Je crois plus que jamais que ces principes sont l'élément essentiel du succès futur et qu'ils doivent être appliqués au plan d'action du gouvernement. En pratique, cela signifie que le gouvernement fédéral doit :

- décrire dans un langage simple ce qu'est l'engagement et ce qu'il signifie;
- déterminer les nouvelles initiatives qu'il doit entreprendre et celles qui sont déjà en cours, et y joindre des calendriers et des jalons réalistes;
- attribuer pour ces initiatives des responsabilités et des rôles clairs et précis aux ministères fédéraux et aux organismes;
- établir des attentes de rendement et des indicateurs de progrès concrets;
- fournir les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre;
- surveiller et examiner les progrès réalisés, y compris les initiatives des partenaires;
- faire rapport au public canadien régulièrement et de manière transparente.

Nous continuerons de surveiller et de communiquer les progrès

44. Au cours des prochains mois et années, j'ai l'intention de suivre de près les activités du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de son plan d'action, ainsi que le respect des centaines d'engagements qu'il a pris à Johannesburg, à Rio, et entre ces deux événements. Je ferai part de mes constatations au Parlement et au public canadien.

45. De plus, je sais que de nombreux bureaux de vérification nationaux dans le monde partagent mes préoccupations au sujet de la gouvernance efficace et du respect de ces engagements. Par l'entremise du Groupe de travail pour le contrôle environnemental de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques — une association internationale de vérificateurs généraux et de pairs — j'ai l'intention de mettre en place, avec mes homologues internationaux, un régime de vérification commun pour assurer une surveillance des progrès accomplis à l'égard du respect des engagements et des rapports indépendants sur cette question.

Conclusion

46. Au cours de cette première décennie après Rio, nos constatations ont mis en lumière les lacunes graves et constantes des initiatives du gouvernement fédéral ayant pour objet de protéger l'environnement et de promouvoir le développement durable. Depuis la création du poste de commissaire à l'environnement et au développement durable, nous avons signalé de nombreuses faiblesses au chapitre des pratiques de gestion et de trop nombreux cas où la mise en œuvre des engagements du gouvernement fédéral n'est pas terminée. Il est rare que nous puissions dire « mission accomplie » en ce qui concerne les promesses du gouvernement fédéral en matière de protection de l'environnement et de développement durable.

47. Dix ans après la codification des principes de développement durable dans la Déclaration de Rio et l'engagement formel du Canada au regard de leur adoption, n'est-il pas temps de commencer à les appliquer? Les incidences environnementales et les fardeaux financier et social que représentent la dégradation environnementale et le développement non durable sont tels que les Canadiens ne peuvent plus se permettre le luxe d'être indécis ou passifs. En ne freinant pas la progression de ces coûts, le gouvernement fédéral ne respecte pas le principe le plus fondamental du développement durable — faire en sorte que les générations futures aient les ressources nécessaires pour leur permettre de répondre à leurs besoins.

48. Si l'environnement et le développement durable sont vraiment une priorité pour le gouvernement fédéral, je crois que ce dernier doit avoir une vision d'un avenir durable pour les Canadiens. Il doit investir davantage afin de respecter ses engagements — utiliser suffisamment ses ressources humaines et financières; exercer de manière satisfaisante ses pouvoirs dans les

domaines économique et législatif ainsi que son leadership politique — sinon le déficit de l'environnement et du développement durable du Canada continuera à croître.

49. Le Canada a joué un rôle prépondérant à Rio. Je reconnais que le gouvernement canadien a fait des efforts depuis ce temps, mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. Ce qui me préoccupe le plus c'est que ces efforts ne sont pas proportionnels aux effets profonds de l'activité humaine sur les ressources naturelles qui sont d'une importance vitale pour nous tous. Les défis auxquels nous sommes confrontés se multiplient beaucoup plus rapidement que les solutions que nous adoptons. Je crois que le Canada peut encore servir de modèle dans le domaine de la protection de l'environnement et de la promotion du développement durable. Mais le gouvernement fédéral devra investir véritablement dans le développement durable, c'est-à-dire de manière proportionnelle à ses engagements.

Annexe A Travaux antérieurs du Bureau du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable

Notre bureau a effectué de nombreuses vérifications et études se rapportant à l'environnement et au développement durable. Tous nos rapports se trouvent sur notre site Web (www.oag-bvg.gc.ca). Voici un aperçu des questions que nous avons examinées et nos principales constatations.

- Le **changement climatique** est considéré comme l'un des plus grands défis de l'heure en matière de développement durable. Dans le chapitre 3, « Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada », du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998, on constatait que le Canada ne serait pas en mesure de tenir ses engagements nationaux et internationaux de longue date pour ce qui est de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre. Nous avons surtout attribué l'échec à une mauvaise planification et à une gestion inefficace. Dans le chapitre 6 du Rapport de la commissaire de 2001, nous avons présenté les résultats de notre suivi sur cette question. Dans le chapitre, nous avons indiqué que le gouvernement 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 en établissant un processus national sur le changement climatique.
- Le **smog** urbain est une forme de pollution atmosphérique grave pour la population du Canada. Le chapitre 4, « Le smog : un risque pour la santé », du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2000, en arrivait à la conclusion suivante : bien que les gouvernements fédéral et provinciaux aient établi une orientation stratégique solide en élaborant un plan national, ce plan était voué à l'échec, car les gouvernements et leurs partenaires ne se sont jamais entendus sur la façon de le mettre en œuvre.
- Les **substances toxiques** tels que les produits chimiques industriels, les pesticides et leurs sous-produits sont une importante cause de pollution des lacs, des rivières, de l'air et du sol. Le chapitre 3, « Comprendre les risques associés aux substances toxiques : des fissures dans les fondations de la grande maison fédérale », et le chapitre 4, « Gérer les risques associés aux substances toxiques : les obstacles aux progrès », du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999, soulèvent des inquiétudes à propos des points suivants : les capacités réduites en matière de recherche scientifique et de surveillance environnementale; le peu de progrès accomplis en vue de réduire les rejets de substances toxiques; la dépendance croissante du gouvernement envers les mesures volontaires de réduction des substances prioritaires; l'absence d'une stratégie de réduction des risques associés aux pesticides; les comportements parfois divergents des ministères fédéraux. Nous présentons les résultats de nos travaux de suivi sur cette question dans le présent rapport.
- Les **sites fédéraux contaminés** exposent le public à des risques causés par le rejet de substances nocives. Le chapitre 22, « Lieux contaminés fédéraux — L'information de gestion sur les coûts et les passifs environnementaux » du Rapport du vérificateur général de novembre 1996, de même que nos travaux de suivi, ont vivement critiqué le gouvernement du fait qu'il n'avait pas recensé et défini — et encore moins assaini — des centaines de sites fédéraux contaminés au Canada. Le gouvernement n'a toujours pas élaboré de plan intégré d'assainissement de ces sites. Nous présentons les résultats de nos travaux de suivi sur cette question dans le présent rapport.
- La **diminution de la biodiversité** concerne la protection des espèces et des zones menacées. Le chapitre 4, « La biodiversité au Canada : le temps presse », du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998, fait état de nos inquiétudes concernant le retard dans l'application de la Stratégie canadienne de la biodiversité et souligne l'importance d'adopter un plan fédéral de mise en œuvre qui soit plus cohérent. Dans notre chapitre de 2001 sur le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, nous avons inclus une section sur les espèces et les espaces en péril où l'on traite particulièrement de la protection et du rétablissement des espèces en péril, de la conservation des milieux humides et de l'intendance du gouvernement fédéral en matière de conservation des habitats.
- Les travaux de vérification concernant les **mouvements transfrontaliers de déchets dangereux** consistaient à vérifier si le gouvernement fédéral avait un régime efficace de contrôle du transport de ces déchets. Le chapitre 4, « Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux », du Rapport du vérificateur général d'avril 1997, a révélé des faiblesses importantes dans l'application des lois fédérales.

- Les travaux sur la **protection de la couche d'ozone** nous ont amenés à examiner les progrès du gouvernement face à cette menace pour l'environnement planétaire. Dans le chapitre 27, « Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé », du Rapport du vérificateur général de décembre 1997, ainsi que dans le chapitre 2, « Les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement : une collaboration mondiale », du Rapport du commissaire de 1998, nous avons reconnu le rôle directeur joué par le gouvernement fédéral en imposant des restrictions à l'égard des substances destructrices de la couche d'ozone et en respectant ses engagements internationaux. Nous avons aussi mis en relief l'importance de garder une perspective à long terme et de concentrer les efforts dans les secteurs critiques.
- **L'évaluation environnementale** est un outil clé pour protéger l'environnement contre les effets de divers projets. Le chapitre 6, « L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable », du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998, a signalé d'importantes faiblesses dans la mise en oeuvre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et l'absence d'évaluations rigoureuses en vertu de la *Loi sur les pêches* (concernant l'habitat du poisson). Nous avons également constaté un manque de respect de la directive du Cabinet datée de 1990, qui impose aux ministères d'effectuer une évaluation environnementale des initiatives fédérales en matière de politiques et de programmes qui sont soumises à l'examen du Cabinet.
- **Le suivi de la mise en oeuvre des accords internationaux** est d'importance capitale pour l'environnement et la réputation du Canada. Le chapitre 2, « Les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement : une collaboration mondiale », du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998, affirmait que le Canada ne contrôle pas systématiquement la mise en oeuvre des accords et instruments internationaux en matière environnementale, auxquels il a souscrit ou auxquels il est partie, lesquels se chiffrent à près de 230.
- La **pollution des eaux douces** dans les Grands Lacs, le fleuve Saint-Laurent, le fleuve Fraser et le long de la côte Atlantique a fait l'objet de vérifications antérieures. Le chapitre 14, « Le ministère de l'Environnement — Réduction de la pollution et assainissement des eaux douces », du Rapport du vérificateur général de 1993, ainsi que les recommandations découlant des travaux de suivi présentés dans le Rapport de 1995, faisaient observer que le gouvernement fédéral devrait s'attarder davantage aux plans d'action visant la gestion de la qualité de l'eau. Ils avaient également relevé le besoin d'un cadre fédéral pour les objectifs en matière de qualité de l'eau ainsi que d'une planification stratégique fédérale à long terme.
- Les travaux relatifs aux **partenariats pour le développement durable** ont consisté à examiner de façon particulière le recours aux partenariats dans le domaine de l'environnement. Dans les chapitres 5, 6, 7 et 8 du Rapport du commissaire de 2000, nous avons conclu que la réussite des partenariats dépend notamment des facteurs clés suivants : objectifs et résultats attendus clairs et réalistes; buts partagés ou complémentaires; personnes efficaces et engagées; avantages évidents pour les organismes participants; intérêt de la haute direction.
- De **nouveaux mécanismes de régie** faisant appel à des partenaires extérieurs sont utilisés de plus en plus pour offrir des programmes et des services gouvernementaux aux Canadiens. Le chapitre 23, « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée », du Rapport du vérificateur général de novembre 1999, faisait observer que, en vertu de bon nombre de ces mécanismes, le Parlement a peu de moyens, sinon aucun, d'obliger le gouvernement à rendre compte de l'exercice des pouvoirs fédéraux ou de la réalisation des objectifs fédéraux.
- La **communication au Parlement d'information sur le rendement** est indispensable à une reddition de comptes efficace. Le chapitre 19, « L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents », du Rapport du vérificateur général de décembre 2000, mettait en lumière des faiblesses persistantes : les attentes ne sont pas énoncées de façon claire et concrète; l'on se contente d'énumérer des activités plutôt que de présenter les résultats; il y a trop peu de liens entre l'information financière et non financière en matière de rendement; les rapports sur le rendement ne sont pas équilibrés (ne présentant que les bonnes nouvelles).
- Les travaux en **sciences et technologie** ont consisté à vérifier si le gouvernement fédéral avait respecté ses engagements de gérer de façon plus stratégique son portefeuille des sciences et de la technologie. Dans le chapitre 9, « Sciences et technologie — La gestion globale des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie », ainsi que dans le chapitre 10, « Sciences et technologie — La gestion des activités scientifiques et technologiques dans les ministères et organismes », du Rapport du vérificateur général de 1994, nous constatons qu'il y avait eu beaucoup d'activités mais peu de résultats. Nous avons attribué cette absence de

progrès à un manque de leadership, d'orientation et de responsabilisation dans l'ensemble de l'administration fédérale en vue de mettre en oeuvre les changements souhaités. Nos travaux de suivi, présentés dans le chapitre 15, « Les activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie — Suivi », du Rapport du vérificateur général de 1996, ont permis de constater d'importants progrès de la part du gouvernement, mais nous ont incités à réitérer notre préoccupation concernant le manque de leadership et l'insuffisance de la reddition de comptes à l'égard des résultats.

- La **gestion des pêches** a souvent fait l'objet de nos travaux au cours de la dernière décennie. Les rapports du vérificateur général ont porté sur le programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (1993, chapitre 12), sur la durabilité de la ressource du saumon du Pacifique (1997, chapitre 28; 1999, chapitre 29), sur le poisson de fond de l'Atlantique (1997, chapitre 14 et 15), sur la gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique (1999, chapitre 4) et sur la salmoniculture en Colombie-Britannique (2000, chapitre 30). Le Rapport de 2001 de la commissaire a porté sur un certain nombre de questions touchant les pêches dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Pour toutes les pêches qui ont fait l'objet de nos travaux de vérification, nous avons constaté qu'en l'absence d'un cadre stratégique pour gérer des pêches durables — un cadre qui permettrait d'établir des objectifs précis et des principes directeurs et de rassembler les facteurs biologiques, économiques et sociaux, Pêches et Océans Canada a réagi aux événements en adoptant une gestion ponctuelle des crises. Les récentes initiatives du Ministère en matière de planification et de politique ont montré que celui-ci accordait beaucoup d'attention aux problèmes à surmonter et qu'il est en voie d'élaborer des cadres stratégiques qui pourraient permettre une gestion efficace des pêches durables.
- L'**agriculture** est une activité économique importante au Canada et elle a un impact significatif sur l'environnement. Au cours des dernières années, les rapports du vérificateur général ont porté sur l'examen de la politique agro-alimentaire (1993, chapitre 13) sur la protection des végétaux et la santé des animaux (1996, chapitre 9) et sur l'administration du rétablissement agricole des Prairies (1997, chapitre 24). Le Rapport de 2001 de la commissaire a porté sur la gestion du fumier et des engrais, l'érosion des sols, l'incidence environnementale des politiques et des programmes agricoles et une agriculture durable du point de vue environnemental dans le contexte du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Selon nos constatations, le gouvernement fédéral doit travailler plus activement au développement durable de l'agriculture. Une meilleure évaluation, des rôles mieux définis, des interventions ciblées et des engagements plus clairs et mesurables sont nécessaires.
- Il y a un lien étroit entre l'**énergie**, et en particulier l'efficacité énergétique et le changement climatique. Au cours de la dernière décennie, les rapports du vérificateur général ont porté sur les mégaprojets énergétiques (1992, chapitre 14), sur la Commission de contrôle de l'énergie atomique (1994, chapitre 15), sur la société Énergie atomique du Canada limitée (1996, chapitre 39), sur l'efficacité énergétique (1997, chapitre 10) et sur la Commission canadienne de sûreté nucléaire (2000, chapitre 27). Dans le chapitre 6 du Rapport de 2001 de la commissaire, nous avons examiné les progrès accomplis par Ressources naturelles Canada dans sa mise en œuvre de nos recommandations de 1997 concernant les initiatives d'efficacité énergétique. Nous avons constaté que le Ministère a fait preuve de plus de transparence au chapitre des attentes en matière de rendement pour ses initiatives, a réalisé d'importants progrès pour ce qui est de la mesure et de l'évaluation de ce rendement et 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.

Annexe B Extraits de la *Loi sur le vérificateur général*

Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable

DÉFINITIONS

Définitions	2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.
« commissaire »	« commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).
« développement durable »	« développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.
« ministère de catégorie I »	« ministère de catégorie I » <ul style="list-style-type: none"> a) Tout ministère mentionné à l'annexe I de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>; b) tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 24(3); c) tout ministère, au sens de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>, mentionné à l'annexe.
« ministre compétent »	« ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> .
« stratégie de développement durable »	« stratégie de développement durable » Stratégie comportant les objectifs et plans d'action d'un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable.

FONCTIONS

Examen	5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.
Idem	6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les Comptes publics en vertu de l'article 64 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.
Rapports à la Chambre des communes	7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention – outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) – au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

- a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;
- b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

- a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;
- b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
- c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;
- d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité;
- e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre;
- f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Nomination du commissaire

15.1 (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

Fonctions

(2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable. 1995, ch. 43, art. 4.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mission

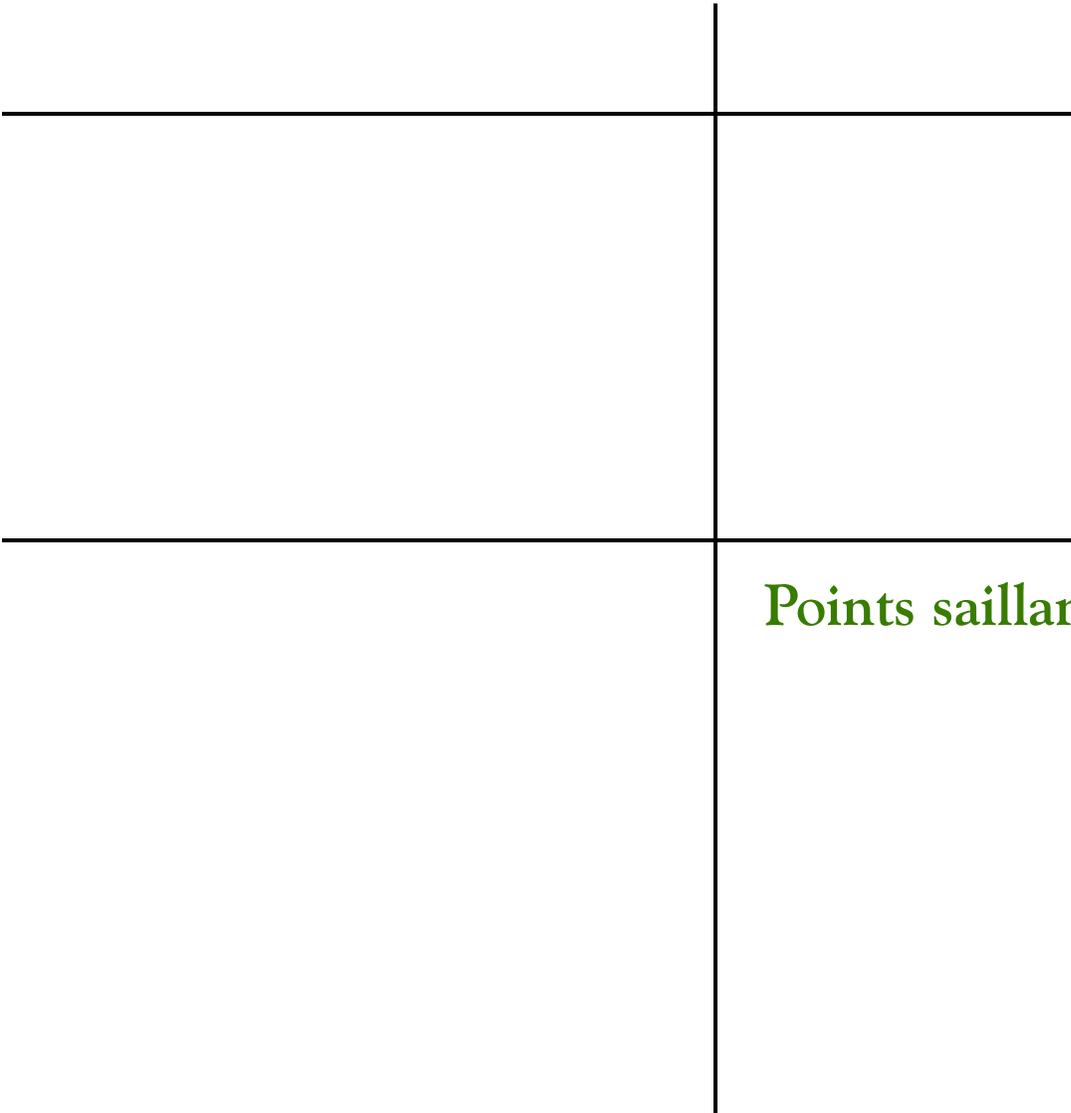
21.1 Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

- a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;
- b) la protection de la santé des Canadiens;
- c) la protection des écosystèmes;
- d) le respect des obligations internationales du Canada;

- e) la promotion de l'équité;
- f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;
- g) la prévention de la pollution;
- h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir.

Pétition	22. (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.
Accusé de réception	(2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.
Réponse du ministre	(3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.
Plusieurs signataires	(4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux.
Contrôle	23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour : <ul style="list-style-type: none"> a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci; b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).
Rapport du commissaire	(2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment : <ul style="list-style-type: none"> a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci; b) le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier; c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).
Dépôt du rapport	(3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport.

- Dépôt de la stratégie de développement** **24.** (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable de celui-ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).
- Révision de la stratégie et dépôt** (2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la révision.
- Assujettissement** (3) Sur recommandation du ministre compétent d'un ministère qui n'est pas mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).
- Date fixée par le gouverneur en conseil** (4) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.
- Règlements** (5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable.



Points saillants

Table des matières

Points saillants

Chapitre 1	Les substances toxiques — Suivi	1
Chapitre 2	L'héritage des sites fédéraux contaminés	4
Chapitre 3	Les mines abandonnées dans le Nord	7
Chapitre 4	Les espèces envahissantes	9
Chapitre 5	Les stratégies de développement durable	11
Chapitre 6	Exercer son droit de savoir : le processus de pétition en matière d'environnement	13



Les substances toxiques — Suivi

Chapitre 1 Points saillants

1.1 La production, l'utilisation et le rejet de pesticides, de produits chimiques industriels et de leurs sous-produits au Canada peuvent présenter d'importants risques pour la santé des Canadiens et pour l'environnement. Certains groupes de Canadiens, comme les Inuits, dans le Nord, et les enfants, peuvent être particulièrement menacés à cause de leur plus grande exposition et de leur plus grande sensibilité. Certains produits chimiques sont associés à des problèmes de santé tels que le cancer, une baisse de la fécondité et des troubles neurologiques. D'importants débats scientifiques persistent à savoir quels produits chimiques — et à quelles concentrations — ont des effets nocifs sur la santé des gens et l'environnement.

1.2 En 1999, nous avons vérifié le protocole d'étude scientifique du gouvernement fédéral en ce qui concerne les pesticides et les produits chimiques industriels déjà sur le marché, de même que la manière dont celui-ci gère l'utilisation de ces produits. Nous avons alors conclu que le gouvernement fédéral ne gérait pas adéquatement les risques que présentaient les substances toxiques.

1.3 En 2002, nous avons réexaminé les programmes ministériels que nous avons vérifiés en 1999, afin d'évaluer les progrès réalisés par les ministères dans la mise en œuvre des 27 recommandations que nous avons formulées. Le présent suivi a permis de constater des progrès mitigés. Bien que le gouvernement fédéral ait fait des progrès dans la gestion des substances toxiques depuis notre vérification de 1999, sa capacité à détecter, à comprendre et à prévenir les effets nocifs des substances toxiques reste limitée. Les processus que nous avons observés font obstacle à la prise de mesures décisives, en temps opportun, et axées sur le principe de précaution. Plusieurs causes profondes des problèmes que nous avons soulevés en 1999 persistent encore aujourd'hui : ressources insuffisantes pour remplir les engagements, lacunes importantes dans les connaissances scientifiques et lourdeur des mécanismes réglementaires. Cela n'est pas de bon augure pour notre santé ou notre environnement. Bien que le développement durable offre l'espoir d'une nouvelle approche dans la gestion des risques présentés par les substances toxiques, la situation actuelle et les perspectives d'avenir sont, à notre avis, inacceptables sur les plans environnemental, économique ou social. Nous laissons à nos enfants les responsabilités d'évaluer, et certainement de gérer, les substances toxiques en usage aujourd'hui.

1.4 En ce qui a trait à la gestion des produits chimiques industriels, nous avons constaté que les ministères avaient fait des progrès encourageants dans certains domaines.

- En matière de recherche, les activités sont mieux coordonnées et les ministères ont défini des priorités afin de mieux veiller à ce que l'expertise du gouvernement fédéral serve à protéger la santé humaine et l'environnement.
- Le processus de gestion des substances toxiques a été amélioré. Cela permettra de commencer l'élaboration de stratégies et d'outils de gestion avant que le rapport d'évaluation finale d'une substance ne soit terminé.
- Le suivi des rejets de substances toxiques clés s'est aussi amélioré grâce à des ajouts à l'Inventaire national des rejets de polluants. Grâce à cette information, Environnement Canada peut suivre les changements qui surviennent dans les rejets de substances clés de certaines sources.

1.5 Nous avons toutefois constaté des progrès plus limités dans les domaines fondamentaux suivants :

- la mesure de la présence de substances toxiques dans l'environnement et la détermination de leurs effets sur les plantes, les animaux et l'homme afin d'en comprendre, par exemple, les impacts fondamentaux;
- l'application de mesures de contrôle des risques pour les substances de la première Liste de substances d'intérêt prioritaire qui ont été déclarées toxiques en 1994, afin d'en diminuer les rejets dans l'environnement;
- la mise en œuvre de la Politique de gestion des substances toxiques dans tous les ministères fédéraux, une politique qui prévoit une approche proactive et axée sur le principe de précaution, assortie de mécanismes de reddition de comptes pour la gestion des substances toxiques, et ce, dans tous les champs de compétence fédéraux;
- la poursuite de l'objectif gouvernemental de quasi-élimination des substances toxiques persistantes, bioaccumulables, et dont la présence dans l'environnement est due principalement à l'activité humaine.

1.6 Les progrès dans l'application de nos recommandations sur les pesticides sont limités.

- Il n'existe toujours pas de politique visant à réduire les risques présentés par les pesticides afin de minimiser les risques pour l'homme et l'environnement.
- Peu de pesticides dont l'utilisation a été approuvée voilà plusieurs décennies ont été réévalués en fonction des normes actuelles.
- Le gouvernement ne dispose pas d'un tableau d'ensemble de l'utilisation des pesticides au Canada parce qu'il n'existe pas encore de base de données sur les ventes de ces produits afin d'aider à surveiller les risques pour la santé, la sécurité et l'environnement.

Contexte et autres observations

1.7 Depuis notre vérification de 1999, un certain nombre d'événements se sont produits, notamment la ratification de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) et l'introduction de la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* ou LCPE (1999). Cette dernière a entraîné des changements en profondeur dans les activités fédérales, introduisant de nouvelles exigences et modifiant celles qui existaient déjà.

1.8 Dans notre suivi, nous nous sommes penchés de plus près sur un de ces changements, à savoir l'exigence selon laquelle Environnement Canada et Santé Canada doivent classer par catégorie toutes les substances figurant sur la Liste intérieure des substances (quelque 23 000). Cette classification doit être terminée pour le 14 septembre 2006. Ensuite, le gouvernement fédéral doit aussi effectuer une évaluation préalable des substances qui ont été identifiées comme persistantes ou bioaccumulables, et toxiques pour les êtres humains ou les organismes vivants, ou comme étant des substances auxquelles les Canadiens sont potentiellement les plus exposés. Ce processus pourrait prendre quelques décennies.

Réaction des ministères. Dans ce suivi, nous n'avons pas formulé de nouvelles recommandations. Les six ministères visés par la vérification de 1999 et le présent suivi ont présenté une réponse conjointe à ce chapitre. Leur réponse, insérée à la conclusion du présent chapitre indique que les ministères responsables continueront « d'améliorer leur capacité en utilisant les ressources disponibles », mais ne précise pas les mesures qu'ils prendront.



L'héritage des sites fédéraux contaminés

Chapitre 2 Points saillants

2.1 Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral n'a pas réussi à régler adéquatement le problème des sites fédéraux contaminés. Treize ans après avoir commencé à s'occuper de la question :

- il ne sait pas encore combien de ses sites sont contaminés,
- il n'a toujours pas de vue d'ensemble des risques pour la santé humaine et l'environnement, ni de ce qu'il pourrait lui en coûter pour s'occuper des sites (les assainir ou les gérer),
- il n'a pas encore classé les sites les plus dangereux, selon le niveau de risque,
- il n'a toujours pas de financement stable, à long terme, pour gérer le problème efficacement et, fait encore plus important,
- il n'y a toujours pas d'engagement et de leadership fermes à l'échelon central, et notamment de plan d'action pour s'occuper, dans des délais appropriés, des sites qui présentent les risques les plus élevés.

2.2 Le gouvernement fédéral pourrait sembler appliquer deux poids deux mesures. D'une part, ceux qui louent des terres fédérales et causent de la contamination doivent, en vertu des contrats de location récents, nettoyer leurs propres dégâts. D'autre part, le gouvernement n'a pas établi d'exigence semblable afin que les organisations fédérales assainissent les terres fédérales qu'elles ont elles-mêmes contaminées.

2.3 Au rythme actuel des dépenses dans ce domaine, il faudra au gouvernement plusieurs décennies pour s'occuper des sites contaminés connus. Depuis 1996, il a évalué plus de 8 500 sites, mais il doit encore en évaluer au moins 1 500 autres dont il soupçonne aussi la contamination. Des représentants du gouvernement envisagent d'inclure leur estimation actuelle du passif environnemental minimum du gouvernement dans les notes afférentes aux états financiers du gouvernement pour l'exercice clos le 31 mars 2002. Nous estimons que le coût total pour s'occuper de ces sites représente pour les Canadiens plusieurs milliards de dollars.

2.4 Le gouvernement fédéral soutient qu'il gère ses déficits budgétaires de façon à éviter d'en léguer le fardeau aux générations futures mais, en négligeant de s'occuper dans des délais appropriés de l'héritage environnemental des sites contaminés dans sa propre cour, il laisse un autre fardeau.

Contexte et autres observations

2.5 Comme nous l'avons indiqué dans nos rapports de vérification de 1995 et de 1996, la nécessité d'avoir un programme pour assainir les sites contaminés du Canada a été reconnue en 1989, lorsque le gouvernement fédéral a participé à un programme fédéral-provincial de financement de cinq ans de 250 millions de dollars. Dans le cadre de ce programme, Environnement Canada a commencé à dresser une liste de sites fédéraux dont il soupçonnait la contamination, et nécessitant des études plus approfondies. Ce programme a pris fin en 1995. D'autres engagements fédéraux pris depuis 1996 n'ont produit jusqu'à maintenant que peu de progrès en vue d'une solution au problème des sites contaminés de responsabilité fédérale. Les progrès ont porté surtout sur l'élaboration de politiques et de documents d'orientation, sur la compilation d'un dossier plus complet des sites fédéraux contaminés et sur l'assainissement de certains de ces sites.

2.6 S'ils ne sont pas bien gérés, les sites contaminés peuvent mener à une forte contamination de l'eau, du sol et de l'air, menaçant ainsi la santé humaine et l'environnement; ils peuvent empêcher l'utilisation productive de terres de valeur et compromettre le mode de vie des personnes qui vivent de ces terres.

2.7 Il est beaucoup plus facile et moins coûteux (jusqu'à 40 fois moins coûteux dans le cas de la contamination de l'alimentation en eau souterraine, selon une estimation de la Environmental Protection Agency des États-Unis) de prévenir les dommages environnementaux que de tenter de les corriger après coup. La prévention de la pollution est un élément important du développement durable.

2.8 L'utilisation de systèmes de stockage contenant des produits pétroliers ou des produits apparentés est une cause majeure de contamination des sites fédéraux et constitue un problème très répandu. La réglementation actuelle est surtout un exercice bureaucratique qui contribuera peu, voire pas du tout, à réduire la contamination causée par les déversements ou les fuites. Il y a de graves lacunes qui peuvent avoir des conséquences néfastes. Par exemple, aux termes de la réglementation, un réservoir de stockage qui fuit pourrait continuer d'être utilisé, polluant le milieu environnant, sans qu'il y ait obligation d'assainir le site.

2.9 Les étangs bitumineux de Sydney sont l'un des sites les plus importants et les plus contaminés du Canada. Bien que les fonctionnaires fédéraux ne considèrent pas ce site comme un site fédéral, le gouvernement :

- a dépensé plus de 66 millions de dollars à des études environnementales et à des tentatives d'assainissement depuis les années 1980. Il a versé une somme supplémentaire de 187 millions de dollars pour la modernisation de l'aciérie, soit plus de 250 millions de dollars dépensés pour ce site et les environs au cours des 20 dernières années.
- n'a pas encore trouvé, avec les autres parties impliquées, de solution d'assainissement ou de gestion acceptable, bien que les représentants du

gouvernement fédéral prévoient que la collectivité recommandera aux trois ordres de gouvernement, au printemps de 2003, des options à prendre en considération;

- n'a pas décidé de l'ampleur de sa contribution future, s'il en est, aux coûts associés à la prochaine phase d'assainissement du site des étangs bitumineux de Sydney;
- n'a pas établi de politique claire à l'égard des sites contaminés qui mettent en cause d'autres ordres de gouvernement.

Vingt ans plus tard, après avoir consacré 66 millions de dollars à des études environnementales et à des tentatives d'assainissement, le gouvernement fédéral n'a toujours pas établi de stratégie définitive pour le site des étangs bitumineux de Sydney.

Réaction des ministères et des organismes fédéraux. Tous les ministères et les organismes fédéraux responsables de sites contaminés, à l'exception d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et de Santé Canada, ont fourni une réponse à nos recommandations. Leurs réponses détaillées suivent chaque recommandation dans le chapitre. À quelques exceptions près, ils sont d'accord avec nos recommandations et, dans leurs réponses, ils ont indiqué, en tout ou en partie, un certain nombre de mesures qu'ils ont prises pour les mettre en œuvre. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et Environnement Canada n'étaient pas entièrement d'accord avec toutes nos recommandations. Nous avons constaté que, dans leurs réponses, certains ministères soulèvent des préoccupations face à l'insuffisance de ressources humaines et financières pour terminer le recensement et l'évaluation des sites contaminés et de ceux dont on soupçonne la contamination, et pour s'en occuper (les assainir ou les gérer) dans un délai approprié. Les réponses ont également révélé différents points de vue quant à l'exigence pour les organisations fédérales d'assainir ou de gérer leurs sites contaminés et de préparer un rapport consolidé sur les progrès réalisés par rapport aux plans d'action.



Les mines abandonnées dans le Nord

Chapitre 3 Points saillants

3.1 Des centaines de milliers de tonnes de produits chimiques très toxiques, comme l'arsenic et le cyanure, se trouvent dans les sites de mines abandonnées dans le Nord. Ces produits chimiques, qui sont le résidu d'activités minières passées, se sont accumulés en quantités dangereuses. Affaires indiennes et du Nord Canada (le Ministère) estime que l'assainissement et la fermeture de ces sites contaminés complexes coûteront aux contribuables canadiens au moins 555 millions de dollars. Dans de nombreux cas, il faudra gérer les sites à long terme, car il sera impossible de les assainir complètement et définitivement.

3.2 Chaque année, Affaires indiennes et du Nord Canada dépense des millions de dollars pour éviter que les contaminants se répandent à l'extérieur de ces sites. Cette année seulement, le Ministère a prévu jusqu'à 26 millions de dollars à son budget pour empêcher la contamination de l'eau et protéger la santé humaine et l'environnement.

3.3 Les mesures d'entretien actuelles constituent une solution temporaire, qui fait peu pour résoudre les problèmes à long terme. En outre, compte tenu de la croissance rapide des coûts associés au report de mesures décisives, cela ne correspond pas à une utilisation optimale des fonds publics. Ne disposant pas de ressources financières suffisantes, le Ministère cherche désespérément à répondre à la demande. Il faut un financement stable à long terme et des solutions définitives.

3.4 Dans le passé, le Ministère n'a pas perçu de garanties financières suffisantes auprès des sociétés minières actives dans le Nord pour défrayer les coûts éventuels d'assainissement et de fermeture des sites miniers. Avant 1993, le montant de la garantie financière pouvant être perçue était limité sur le plan légal. Cette limite a été supprimée en 1993. Depuis, Affaires indiennes et du Nord Canada a progressivement augmenté le montant de la garantie financière que doivent payer les propriétaires des mines en exploitation dans le Nord. Son objectif est d'obtenir une garantie financière totale pour tous les projets miniers.

3.5 Le Ministère a indiqué qu'il a obtenu une garantie financière totale pour les deux nouvelles mines de diamants. Cependant, cela pourrait ne pas être possible pour certaines mines plus anciennes encore en exploitation. Si ces mines sont abandonnées, les contribuables canadiens devront payer la différence pour leur assainissement et leur fermeture.

3.6 Pour le Ministère, la difficulté de résoudre les problèmes que posent les mines abandonnées dans le Nord est de deux ordres :

- nettoyer les dégâts environnementaux dont il a hérité du passé;
- faire en sorte que les sociétés minières actives dans le Nord paient pour régler les problèmes environnementaux qu'elles génèrent maintenant et qu'elles créeront dans l'avenir.

Contexte et autres observations

3.7 En tant que principal ministère fédéral dans le Nord canadien, qui comprend le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, Affaires indiennes et du Nord Canada a un large mandat. Il est l'administrateur foncier au nom du gouvernement fédéral, un promoteur clé du développement économique et un acteur dans la protection de l'environnement. Il a aussi des responsabilités à l'égard des peuples autochtones, surtout les Indiens de plein droit qui vivent dans des réserves et les Inuits inscrits.

3.8 Une mine est abandonnée lorsque son propriétaire se retire des affaires. Si une mine du Nord est abandonnée, le bail foncier revient au gouvernement fédéral, et Affaires indiennes et du Nord Canada hérite des coûts environnementaux connexes, ainsi que de la responsabilité d'assurer la gestion quotidienne de la mine.

3.9 Au cours des dernières années, le Ministère a progressé dans l'élaboration d'un programme global pour les sites contaminés dans le Nord, ce qui inclut les mines abandonnées. Les représentants du Ministère ont indiqué que la mise en œuvre complète du cadre de gestion provisoire connexe dépendra des ressources humaines et financières disponibles.

3.10 La méthode choisie par Affaires indiennes et du Nord Canada afin de faire en sorte que les sociétés minières paient pour les éventuels travaux d'assainissement des sites miniers est de percevoir des dépôts de garantie financière auprès de ces sociétés, avant qu'elles ne démarrent leurs activités et lorsqu'elles sont en activité. Si une société minière assure l'assainissement et la fermeture appropriés de sa mine, la garantie financière perçue par le Ministère lui est rendue.

Réaction du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec nos recommandations. Le Ministère nous a fourni une description claire des mesures précises qu'il mettra en œuvre en réponse à nos recommandations, y compris un calendrier d'exécution, le cas échéant.



Les espèces envahissantes

Chapitre 4 Points saillants

4.1 L'intervention du gouvernement fédéral dans le dossier des espèces envahissantes qui menacent les écosystèmes, les habitats et les espèces du Canada n'est pas efficace. Dix ans se sont écoulés depuis que le gouvernement fédéral s'est engagé à prévenir l'introduction d'espèces envahissantes, à les contrôler ou à les éradiquer, mais leur nombre ne cesse de croître au pays. Nous avons constaté que ni la *Convention des Nations Unies sur la diversité biologique* ni la Stratégie canadienne de la biodiversité n'ont provoqué de changements concrets dans l'approche du gouvernement, puisque :

- Le gouvernement fédéral n'a recensé ni les espèces envahissantes qui menacent les écosystèmes du Canada, ni leurs voies d'entrée.
- Les ressources humaines et financières allouées pour faire face aux espèces envahissantes sont réparties parmi plusieurs ministères et organismes fédéraux et d'autres organismes de l'extérieur, et elles ne sont pas coordonnées. Il n'existe ni consensus sur les priorités ni entente claire entre les ministères fédéraux ou entre le gouvernement fédéral et d'autres administrations sur les responsabilités de chacun en matière d'intervention.
- Le gouvernement fédéral ne s'est pas doté des moyens nécessaires pour évaluer les progrès accomplis en regard de l'engagement qu'il a pris de s'occuper du problème des espèces envahissantes.

4.2 Aucun ministère fédéral ne voit la situation dans son ensemble. Aucun non plus n'à l'autorité nécessaire pour s'assurer que des priorités fédérales sont établies et que des mesures sont prises. La tendance est à la poursuite du dialogue et à la recherche du consensus. De plus, on n'applique aucune mesure concrète pour empêcher les espèces envahissantes de causer des dommages aux écosystèmes, aux habitats et aux espèces indigènes du pays.

4.3 Les espèces envahissantes se déplacent souvent clandestinement avec les personnes, les marchandises et les véhicules qui circulent entre des régions aux écosystèmes différents. L'augmentation des échanges commerciaux et la hausse du produit national brut — ce dernier étant clairement un grand objectif économique — entraîneront certainement d'autres invasions, à moins que le gouvernement fédéral ne prenne vraiment des mesures concrètes pour les empêcher. Si aucune mesure n'est prise, les coûts augmenteront et, comme les espèces envahissantes sont une des principales causes de la perte de biodiversité, la réserve de ressources biologiques du Canada continuera à s'appauvrir.

4.4 Les experts et le gouvernement reconnaissent que la prévention est la meilleure façon de contrer les espèces envahissantes. La prévention n'est pas sans coûts et ne peut arrêter tous les envahisseurs. Toutefois, les mesures préventives s'avèrent généralement plus pratiques que les mesures visant à désamorcer une succession de crises et à réparer les dégâts après l'établissement des envahisseurs. La prévention peut aussi réduire le coût et les incidences écologiques de la lutte chimique et de la perte de biodiversité liées aux espèces envahissantes.

Contexte et autres observations

4.5 Les poissons, les plantes, les insectes, les bactéries, les virus et autres organismes vivant à l'extérieur de leur aire de répartition naturelle sont des espèces exotiques. Toutefois, ces dernières ne sont pas toutes nuisibles. En effet, nombre d'entre elles ont été introduites volontairement au Canada pour leurs bienfaits. Mais certaines, considérées comme des espèces envahissantes, peuvent causer des maladies chez les végétaux et les animaux indigènes ou être leurs prédateurs; modifier l'habitat en le rendant inhospitalier aux espèces indigènes; ou simplement se reproduire plus vite que les espèces indigènes de sorte qu'elles les supplantent en occupant leur espace et en consommant leur nourriture. Les spécialistes en sont venus à la conclusion que les espèces envahissantes sont, après la destruction des habitats, la plus grave cause de la perte de biodiversité, dont l'extinction locale d'espèces. Les études menées jusqu'ici indiquent que les espèces envahissantes entraînent chaque année des milliards de dollars de dommages pour l'économie canadienne.

4.6 En 1992, le Canada et 167 autres pays ont signé la *Convention des Nations Unies sur la diversité biologique* et se sont engagés à empêcher l'introduction d'espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou d'autres espèces, ou à les contrôler ou à les éradiquer. Le Bureau de la Convention sur la biodiversité, établi au sein d'Environnement Canada, coordonne la réponse du Canada. Il a produit la Stratégie canadienne de la biodiversité en 1995.

4.7 Notre vérification visait à évaluer dans quelle mesure Environnement Canada, au nom du gouvernement fédéral, avait coordonné une intervention nationale efficace afin de prendre des mesures contre les espèces envahissantes qui menacent les écosystèmes, les habitats ou d'autres espèces au Canada. Nous voulions déterminer à quel point l'engagement du Canada pris en 1992 et sa stratégie de 1995 avaient provoqué des changements dans l'approche adoptée par le gouvernement fédéral quant à la gestion de ces espèces, et estimer l'incidence de ces changements, s'il en est, sur les tendances actuelles.

Réaction des ministères. Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Transports Canada ont accepté nos recommandations. Ces ministères indiquent les mesures qu'ils comptent prendre dans leurs réponses, lesquelles suivent chacune des recommandations contenues dans le chapitre. La majorité des réponses ne disent pas quand les mesures seront prises; et dans certains cas, elles laissent entendre que ces mesures dépendraient des ressources disponibles ou des mesures prises par d'autres ministères ou d'autres administrations.



Les stratégies de développement durable

Chapitre 5 Points saillants

5.1 Les stratégies de développement durable des ministères et organismes fédéraux ne réussissent pas pleinement à susciter un changement de nature à assurer un développement durable. Les stratégies sont utiles comme outil de communication, comme base pour susciter d'autres changements et comme point de convergence pour la gestion du développement durable. Mais elles ne sont pas actuellement les documents stratégiques qu'elles devraient être.

5.2 Les engagements pris par les ministères et organismes constituent l'essentiel des stratégies. Ils servent de base aux ministères pour rendre compte annuellement de leurs progrès en matière de développement durable. Nous avons constaté que les ministères continuent d'avoir de la difficulté à mesurer leurs progrès et à en rendre compte. Le grand nombre d'engagements contenus dans les stratégies rend la préparation des rapports très lourde. De plus, dans les rapports ministériels sur le rendement, la qualité de l'information présentée sur le développement durable varie beaucoup, et des faiblesses persistent année après année.

5.3 Les deux premières séries de stratégies de développement durable ont jeté les bases des progrès. La prochaine étape, pour les ministères, consiste à axer leurs stratégies davantage sur ce qu'ils doivent faire différemment afin de favoriser le développement durable.

5.4 Pour que les stratégies évoluent et produisent leur plein potentiel, il est essentiel que le centre du gouvernement indique la voie à suivre et assure le soutien nécessaire. La difficulté à laquelle est confronté chacun des ministères ressemble à celle qu'on aurait pour faire un grand casse-tête sans l'image sur la boîte. Un grand nombre des morceaux sont sur la table, mais on ne sait pas exactement quelle image doit apparaître. En montrant la voie à suivre, le gouvernement fédéral doit décrire, en des termes que tous les Canadiens peuvent comprendre, à quoi ressemblerait dans 20 ans un Canada axé sur le développement durable.

Contexte et autres observations

5.5 En 1992, le Canada et de nombreux autres pays dans le monde ayant participé au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro se sont engagés à élaborer des stratégies nationales de développement durable. Il s'agissait d'un moyen de concrétiser le concept du développement durable. Le Canada a choisi de confier à certains ministères et organismes fédéraux la responsabilité du développement durable dans leur sphère de compétences.

5.6 Vingt-huit ministères et organismes ont déposé au Parlement, en décembre 1997, leur première stratégie de développement durable. Dans notre rapport de 1998, nous avons fait observer que les stratégies « [étaient] moins un engagement à changer afin de promouvoir le développement durable qu'un maintien du retour au statu quo ». Le commissaire a dit dans ce rapport que, pour la deuxième série de stratégies, les ministères devaient se concentrer davantage sur ce qu'ils feraient différemment pour promouvoir le développement durable. Ces deuxièmes stratégies ont été déposées en février 2001.

Réaction du gouvernement. Plusieurs ministères et organismes ont accepté notre recommandation de se servir du répertoire des engagements comme base pour rendre compte de leurs progrès vers le développement durable de façon complète et détaillée. D'autres ministères ont souscrit à la réponse du gouvernement, préparée par le Bureau du Conseil Privé en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon cette réponse, le recours au répertoire n'est pas obligatoire.

Le Bureau du Conseil privé n'a pas accepté de jouer un rôle central pour amener le gouvernement à renouveler son engagement relatif au développement durable, y compris offrir aux ministères et organismes une orientation et des directives améliorées. Dans sa réponse, le Bureau du Conseil privé indique que le leadership devrait venir du Comité de coordination du développement durable, de concert avec le Groupe de travail des sous-ministres adjoints et le Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable.



Exercer son droit de savoir : le processus de pétition en matière d'environnement

Chapitre 6 Points saillants

- 6.1** La commissaire à l'environnement et au développement durable a la conviction que le processus de pétition en matière d'environnement est très prometteur. En réponse à de récentes pétitions, des organismes gouvernementaux ont modifié ou clarifié leurs politiques, entrepris des inspections sur place, et même lancé un nouveau projet. La commissaire, en tant que responsable du processus, doit s'assurer que les possibilités offertes par le processus se concrétisent.
- 6.2** Si un certain nombre des pétitions reçues jusqu'ici proviennent de groupes environnementalistes canadiens ou internationaux bien établis, la majorité continue de nous venir de citoyens canadiens, de groupes de pression locaux formés de volontaires, d'organisations régionales et provinciales ainsi que de parlementaires.
- 6.3** La protection du poisson et de son habitat demeure une préoccupation importante pour les Canadiens. Pêches et Océans Canada figure encore au rang des ministères qui reçoivent le plus de pétitions.
- 6.4** Sur les 13 réponses que devaient fournir Pêches et Océans Canada au cours de l'année écoulée, seulement deux ont été reçues dans les délais prescrits par la *Loi sur le vérificateur général*.
- 6.5** Les pétitions en matière d'environnement et les réponses fournies par les ministres fédéraux sont maintenant du domaine public. Pour avoir tous les détails sur les pétitions et les réponses, voir le répertoire des pétitions dans notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca/environnement.

Contexte et autres observations

- 6.6** Les Canadiens ont le droit de savoir si le gouvernement prend au sérieux les problèmes liés à l'environnement et au développement durable. Le processus de pétition en matière d'environnement, établi aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*, offre aux parlementaires et aux citoyens une tribune unique dans le but d'approfondir les problèmes environnementaux qui concernent le gouvernement fédéral. La pétition peut viser une question qui touche tous les Canadiens, comme la biotechnologie; mais, elle peut aussi bien traiter d'un problème qui touche une petite communauté. Avec une pétition, qui peut être une simple lettre, il est possible de poser des questions et de manifester des inquiétudes, et d'obtenir une réponse et une intervention de la part des ministères et organismes fédéraux.

6.7 Par l'intermédiaire du processus de pétition, les ministères et organismes fédéraux peuvent se voir demander d'expliquer la politique fédérale, d'enquêter sur une infraction d'ordre environnemental ou d'examiner la façon dont ils appliquent la législation environnementale fédérale.

6.8 La commissaire à l'environnement et au développement durable, Johanne Gélinas, s'est engagée à faire du processus de pétition un outil efficace pour les Canadiens. Au nom de la vérificatrice générale, elle supervise le déroulement du processus du tout début jusqu'à sa conclusion. Elle reçoit les pétitions et veille à ce qu'elles soient transmises aux ministres fédéraux concernés. Elle contrôle les réponses et présente un rapport annuel à ce sujet à la Chambre des communes.

6.9 Il est clair que maints ministères et organismes consacrent beaucoup de temps et d'efforts à leurs réponses. Les réponses qui ne satisfont pas pleinement aux demandes et aux préoccupations des pétitionnaires peuvent être retournées aux ministres fédéraux. Au cours de la prochaine année, la commissaire a l'intention d'examiner de plus près et de suivre de façon sélective les engagements pris par les ministères et organismes en réponse aux pétitions.

6.10 Le processus prend de l'ampleur : au cours de la dernière année (du 16 juillet 2001 au 15 juillet 2002), nous avons reçu 28 pétitions, nombre considérablement plus élevé qu'au cours des années précédentes. Cela représente en moyenne six pétitions par année au cours des six dernières années et près de la moitié de l'ensemble des pétitions reçues jusqu'à maintenant, soit 60 au total.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2002

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire — 2002
Dix ans après Rio

- Chapitre 1** Les substances toxiques — Suivi
- Chapitre 2** L'héritage des sites fédéraux contaminés
- Chapitre 3** Les mines abandonnées dans le Nord
- Chapitre 4** Les espèces envahissantes
- Chapitre 5** Les stratégies de développement durable
- Chapitre 6** Exercer son droit de savoir : le processus de pétition en matière d'environnement

