

2004



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

Chapitre 1
Accords internationaux en matière d'environnement



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de l'an 2004 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte six chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire — 2004 ». 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 diffusé 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) 943-5489
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2/2004-1F
ISBN 0-662-77704-2



Chapitre

1

Accords internationaux en matière
d'environnement

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

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Accords internationaux en matière d'environnement	3
Reddition de comptes à l'égard des résultats	4
Objet de la vérification	7
Observations et recommandations	8
Protocole de Montréal	8
Protection de la couche d'ozone	8
Élimination progressive des substances appauvrissant la couche d'ozone	9
Atteinte des cibles	11
Annexe sur l'ozone	11
Pollution atmosphérique et smog	11
Réduction de l'ozone troposphérique	12
Les émissions et la concentration d'ozone sont connues	15
Prévention de la pollution par les navires	16
Pollution des océans	16
Prévention de la pollution par les hydrocarbures	17
L'ampleur du problème n'est pas connue	19
Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons	20
Conservation et gestion des pêches canadiennes	20
Information sur les stocks de poissons	21
Des cibles de conservation ne sont pas toujours fixées	24
Zones humides d'importance internationale	26
Conservation des zones humides	26
Information incomplète sur les sites de zones humides	28
Les résultats de la conservation ne sont pas connus	29
Observations sur la reddition de comptes	29
Responsabilités des ministères principaux	30
Attentes en matière de rendement	30
Communication des résultats au Parlement et aux Canadiens	31
Examen et surveillance	31
Conclusion	32
À propos de la vérification	34



Accords internationaux en matière d'environnement

Points saillants

1.1 Comme les accords internationaux en matière d'environnement sont le reflet des grandes politiques du gouvernement sur d'importants enjeux environnementaux, les Canadiens devraient savoir ce qui a — ou n'a pas — été accompli dans le cadre de ces accords. Nous avons examiné cinq accords internationaux en matière d'environnement afin de voir si les ministères fédéraux responsables savent dans quelle mesure certains objectifs propres à ces accords sont atteints. Nous avons remarqué que les ministères ont un niveau variable d'information quant aux objectifs atteints en matière d'environnement et aux résultats obtenus dans le cadre des accords dont ils assument la responsabilité.

1.2 Nous avons observé que, tant pour le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone que pour l'Annexe sur l'ozone de l'Accord Canada-État-Unis sur la qualité de l'air, les résultats environnementaux attendus ont été définis et qu'Environnement Canada mesure les résultats réels en regard de ces attentes. Dans chaque cas, le Ministère sait dans quelle mesure il atteint les objectifs environnementaux que nous avons examinés.

1.3 Dans le cas de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, les diverses activités et les différents programmes de prévention de la pollution du gouvernement fédéral ne donnent pas suffisamment d'information à Transports Canada sur la pollution causée par les hydrocarbures des navires dans les eaux de l'Atlantique sous compétence canadienne. Pour ce qui est de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons, Pêches et Océans Canada connaît l'état des stocks auxquels nous nous sommes intéressés, mais le Ministère ne peut toujours montrer clairement que les objectifs de conservation ou de rétablissement des stocks sont atteints ou que ces stocks se situent aux niveaux visés ou à des niveaux viables. Par ailleurs, en ce qui a trait à la Convention relative aux zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar), le principal enjeu est qu'Environnement Canada n'a pas concrétisé l'objectif de conservation de la Convention en résultats à atteindre pour les 36 sites de zones humides inscrits du Canada.

1.4 L'établissement d'attentes claires et quantifiables en matière de résultats, puis la mesure des résultats obtenus en fonction de ces attentes peuvent représenter un défi de taille lorsqu'il s'agit de questions environnementales complexes. Notre examen de cinq accords internationaux sur l'environnement illustre toutefois les points suivants :

- lorsque les résultats attendus sont bien définis, les ministères sont mieux placés pour déterminer la mesure dans laquelle les objectifs de l'accord et les résultats visés sont atteints;
- lorsqu'il existe des contraintes ou des défis de taille liés à l'obtention des résultats visés en matière d'environnement, il faut plus de transparence dans la définition et la communication des résultats pouvant raisonnablement être obtenus;
- bien qu'il puisse s'avérer difficile d'établir des attentes en matière de rendement et de mesurer les résultats obtenus dans des dossiers environnementaux complexes, ce n'est pas une tâche impossible.

Contexte et autres observations

1.5 Les accords internationaux en matière d'environnement sont importants, puisqu'ils permettent à différents pays de travailler ensemble pour trouver des solutions aux enjeux environnementaux cruciaux ayant un caractère transnational ou mondial, notamment la pollution atmosphérique, les changements climatiques, la protection de la couche d'ozone et la pollution des océans. Au Canada, la qualité de l'environnement dépend non seulement de ce qui se fait à l'intérieur des frontières nationales, mais aussi des activités qui s'exercent à l'étranger. Dans bien des cas, les mesures prises au Canada ne suffisent pas à elles seules à protéger l'environnement, les ressources et la santé des Canadiens. Il faut travailler avec les autres pays à l'adoption de solutions communes aux problèmes environnementaux d'envergure internationale qui ont des répercussions directes sur les Canadiens.

1.6 Ces dernières années, le gouvernement fédéral a entrepris un programme d'action en vue de rendre plus efficaces la gestion et la reddition de comptes dans le secteur public, et il s'est engagé à porter davantage attention aux résultats qui ont été obtenus grâce à l'utilisation des fonds publics. C'est dans cette optique que nous avons examiné la reddition de comptes à l'égard des résultats, dans le cadre de cinq accords internationaux.

Réaction des ministères. Les ministères visés – Environnement Canada, Transports Canada et Pêches et Océans Canada – acceptent nos recommandations. Les réponses de chaque ministère, qui sont présentées immédiatement après les recommandations dans le chapitre, indiquent ce que les ministères comptent faire pour donner suite à ces recommandations.

Réaction du gouvernement du Canada. De plus, le gouvernement du Canada accepte notre recommandation sur la reddition de comptes des ministères fédéraux principaux, chargés des accords internationaux sur l'environnement. La réponse du gouvernement est présentée après cette recommandation (paragraphe 1.130).

Introduction

Accords internationaux en matière d'environnement

1.7 Importance des accords sur l'environnement. Étant donné le caractère transnational ou mondial de nombreux enjeux environnementaux, notamment la pollution atmosphérique, la détérioration de la couche d'ozone, les changements climatiques et la pollution des océans, les différents pays ne peuvent parvenir seuls aux résultats visés. Reconnaissant de plus en plus ce fait, ils ont élaboré un large éventail d'accords internationaux sur l'environnement, qui leur permettent de traiter de concert les enjeux environnementaux d'envergure planétaire.

1.8 Au Canada, la qualité de l'environnement dépend non seulement de ce qui se fait à l'intérieur des frontières nationales, mais de plus en plus aussi des activités qui s'exercent à l'étranger. Dans bien des cas, les mesures prises au pays ne suffisent pas à assurer la protection de l'environnement, des ressources et de la santé des Canadiens. Il faut travailler avec les autres pays à l'adoption de solutions communes aux problèmes environnementaux d'envergure internationale qui ont des répercussions directes sur les Canadiens. Possédant un des plus vastes territoires au monde et disposant d'abondantes ressources naturelles, le Canada a beaucoup à tirer des engagements pris en matière d'environnement par les pays voisins et la communauté internationale.

1.9 Contexte historique. Les accords internationaux sur les eaux frontalières et la faune d'intérêt commercial (baleines, phoques, poissons, etc.) remontent à la fin du XIX^e siècle, mais ils sont restés peu nombreux jusqu'à la seconde moitié du XX^e siècle. En 1972, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain à Stockholm a marqué le début d'efforts internationaux systématiques de protection, de conservation et d'amélioration de l'environnement. Depuis, plusieurs accords importants sur l'environnement ont été négociés.

1.10 Non seulement les accords internationaux en matière d'environnement se sont multipliés, mais ils ont aussi gagné en étendue et en complexité. Alors que les anciens accords portaient sur un petit nombre d'enjeux, les accords récents traitent d'un éventail plus large de sujets. Ajoutons que les modalités des accords récents sont généralement plus détaillées et plus rigoureuses et portent sur une gamme d'obligations plus vaste.

1.11 Depuis 1972, le Canada a souvent joué un rôle de premier plan dans l'élaboration des priorités en matière d'action environnementale à l'échelle internationale. Il a adhéré à un nombre croissant d'accords internationaux et autres instruments semblables portant sur diverses questions environnementales. Les engagements environnementaux du pays envers la communauté internationale ont augmenté, et les accords auxquels le Canada adhère deviennent plus nombreux et plus complexes.

Le saviez-vous?

En 2001, les responsables du Programme des Nations Unies pour l'environnement ont signalé : « qu'il existe plus de 500 traités et autres accords internationaux relatifs à l'environnement [...] Près de 60 p. 100 d'entre eux [...] ont été conclus entre 1972, année où s'est tenue la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain, et aujourd'hui. »

1.12 Défis de gestion. Les gouvernements du monde entier ont pour défi de gérer une masse grandissante d'accords internationaux en matière d'environnement, qui sont de plus en plus complexes. De l'avis d'autres bureaux nationaux de vérification, l'évaluation de la mise en œuvre, du respect et de l'efficacité de ces accords devient compliquée et est souvent compromise par divers problèmes. Malgré leur importance croissante, dans nombre de pays on connaît mal la façon dont ces accords sont mis en œuvre et respectés.

1.13 Au Canada, le Parlement et les Canadiens ne disposent pas toujours d'une information adéquate sur les progrès réalisés dans le cadre des accords auxquels le pays adhère. Au chapitre 2 de notre rapport de 1998 « Les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement : une collaboration mondiale », nous signalions que le Canada n'avait pas toujours une vue d'ensemble de la façon dont il donnait suite à ses engagements internationaux en matière d'environnement.

Reddition de comptes à l'égard des résultats

1.14 Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes. Par le passé, la gestion au gouvernement fédéral a surtout porté sur les ressources ainsi que sur ce qu'il dépense (intrants), réalise (activités) et produit (extrants). Ces aspects sont certes importants, mais il ne suffit pas de rendre compte de ces seuls éléments. La capacité de mesurer et de communiquer les résultats obtenus (conséquences) par les politiques, les programmes et les services du gouvernement est un élément essentiel de la reddition de comptes au Parlement et aux Canadiens.

1.15 Ces dernières années, le gouvernement fédéral a entrepris un ambitieux programme d'action visant à améliorer l'efficacité de la gestion et de la reddition de comptes dans le secteur public. Ce programme s'est traduit par plusieurs grandes initiatives, dont la publication *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*. Ce document établit un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada, et celui-ci y souligne son engagement à mettre l'accent sur les résultats obtenus grâce à l'utilisation de fonds publics.

1.16 Comme les accords internationaux en matière d'environnement sont le reflet des politiques du gouvernement fédéral au sujet d'importants enjeux environnementaux, les Canadiens devraient savoir ce qui a — ou n'a pas — été accompli dans le cadre de ces accords. Conformément au programme d'action et aux engagements du gouvernement fédéral, nous avons entrepris d'examiner la reddition de comptes à l'égard des résultats liés à certains accords internationaux sur l'environnement.

1.17 Responsabilité des ministères principaux. Pour chaque accord, un ministère fédéral est au premier chef identifié comme étant responsable de cet accord (ministère principal). Normalement, le ministère est désigné dans le cadre du processus de consultations menant à la ratification d'un accord par le Canada. Des publications comme le *Recueil des accords internationaux en matière d'environnement* d'Environnement Canada et la base de données

Reddition de comptes. Relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement obtenu, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

connexe d'Affaires étrangères Canada (que l'on peut consulter dans le site Web de ce ministère) énumèrent les ministères principaux.

1.18 Malgré la désignation d'un ministère principal pour chaque accord international sur l'environnement, il n'y a pas de mécanismes communs selon lesquels les responsabilités de celui-ci sont officiellement définies et déléguées. L'essentiel du rôle d'un ministère principal tient normalement à son mandat et aux responsabilités connexes de son ministre. De plus, les documents du cabinet fédéral qui autorisent la négociation et la ratification d'accords (comme les mémoires au cabinet et les rapports de décision) peuvent indiquer les ministères principaux et, dans une certaine mesure, décrire leur rôle. En vertu de la loi toutefois, les documents du cabinet ne sont accessibles ni à la population ni aux parlementaires, et n'offrent donc pas une transparence suffisante aux fins de la reddition de comptes.

1.19 Attentes en matière de rendement. L'établissement d'attentes claires en matière de rendement, quantifiées et circonscrites dans le temps, est un élément essentiel d'une reddition de comptes efficace. On ne saurait obliger un ministère à rendre compte de l'obtention de résultats si ceux-ci n'ont pas été bien définis au départ. Toutefois, l'établissement d'attentes et la mesure des résultats obtenus par rapport à ces attentes peuvent représenter un défi de taille lorsqu'il s'agit d'enjeux environnementaux complexes.

1.20 Comme nous l'avons mentionné, le gouvernement fédéral s'efforce d'améliorer l'efficacité de sa gestion et sa reddition de comptes. Il a élaboré divers cadres de gestion et d'autres outils pouvant aider les ministères principaux à définir les résultats attendus dans le cadre des accords internationaux sur l'environnement et à gérer en fonction de l'obtention de ces résultats.

1.21 Le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats en est un exemple. Il présente un modèle de mesure et de communication des résultats pour les politiques, programmes et autres initiatives. Ce cadre aide à décrire plus clairement les rôles et les responsabilités; assurer une conception logique liant activités, extrants et résultats (conséquences); établir des mesures de rendement et une stratégie de mesure appropriées; et veiller à communiquer adéquatement les résultats obtenus. Le cadre prévoit aussi l'élaboration d'une stratégie d'évaluation.

1.22 La politique gouvernementale relative aux paiements de transfert exige l'utilisation d'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats comme élément de tout programme fédéral de financement au moyen de subventions ou de contributions. De façon générale, le gouvernement encourage son utilisation pour les politiques, les programmes et les initiatives majeures. Toutefois, il n'y a pas d'autres obligations officielles d'utiliser ce cadre ou d'employer des outils semblables. C'est aux ministères principaux qu'il incombe d'utiliser les moyens ou les outils nécessaires pour définir les résultats et le rendement attendus en matière d'environnement pour les accords dont ils ont la responsabilité.

1.23 Communication des résultats. Pour que la reddition de comptes soit efficace, il faut que les résultats effectivement obtenus soient mesurés, comparés aux attentes et communiqués. Les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement sont les deux principaux moyens dont disposent les ministères fédéraux pour faire rapport au Parlement des résultats prévus et des résultats obtenus, respectivement. Les ministères peuvent utiliser d'autres moyens pour communiquer les résultats obtenus dans le cadre des accords internationaux sur l'environnement dont ils sont responsables, comme les rapports périodiques aux secrétariats des conventions, d'autres publications ou leur site Web. Les rapports ministériels sur le rendement demeurent toutefois le moyen principal et le plus largement reconnu pour communiquer au Parlement les résultats et le rendement.

1.24 Les rapports ministériels sur le rendement doivent aussi chercher à être concis et bien compris par les Canadiens. Ils ne visent donc pas à être exhaustifs ni à présenter une information complète sur toutes les activités d'un ministère fédéral. Les priorités concurrentes compliquent souvent la tâche de faire rapport sur l'ensemble des initiatives et des programmes d'intérêt. Par conséquent, on n'a pas l'assurance que les ministères principaux se serviront de leurs rapports sur le rendement pour communiquer les résultats liés aux accords internationaux sur l'environnement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada encourage toutefois les ministères à renvoyer les lecteurs, dans leurs rapports sur le rendement, à d'autres publications ou à des sites Web où ils pourront trouver des données plus complètes sur le rendement.

1.25 Examen et surveillance. La mesure et la communication des résultats en matière d'environnement sont des éléments très importants, mais cela ne garantit pas nécessairement l'obtention par le Canada des résultats (conséquences) environnementaux visés dans le cadre des accords internationaux. Il faut aussi un bon contrôle de gestion, où les résultats sont comparés aux attentes, où les difficultés et les contraintes liées à la réalisation de ces attentes sont déterminées et où sont prises toutes les mesures correctives qui s'imposent.

1.26 Dans le cadre d'un accord international portant sur l'environnement, l'examen et la surveillance du rendement du Canada incombent principalement au ministre chargé de l'accord, conformément à ses responsabilités ministérielles et à son obligation redditionnelle. Dans la pratique, ce sont les cadres supérieurs relevant du ministre responsable qui remplissent normalement ces fonctions.

1.27 En outre, le Conseil du Trésor du Canada et son Secrétariat forment le conseil de gestion du gouvernement fédéral. Le Secrétariat exerce un rôle de surveillance centrale des pratiques de gestion à l'échelle du gouvernement et veille à assurer l'optimisation des ressources. Il soutient aussi les activités du Comité d'examen des dépenses du Cabinet, qui effectue un examen de l'ensemble des dépenses, de la gestion et des activités du gouvernement. Cet examen vise à obtenir une meilleure compréhension des services et résultats que peuvent procurer les programmes à l'aide des ressources existantes, ainsi

qu'à cerner les possibilités de réaffecter des ressources à des priorités supérieures. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont indiqué que l'examen des dépenses visera probablement toutes les activités des ministères, y compris celles qui sont liées aux accords internationaux sur l'environnement. Après notre vérification, le Secrétariat nous a informés qu'à la suite des élections fédérales de 2004, le Bureau du Conseil privé a été chargé de fournir un appui au Comité d'examen des dépenses, qui est à présent un sous-comité du Conseil du Trésor.

1.28 En définitive, c'est le Parlement qui est principalement appelé à surveiller les politiques, les activités et les ressources du gouvernement, ce qui comprend l'exercice des responsabilités ministérielles. Cette surveillance est réalisée dans une large mesure par l'intermédiaire de divers comités de la Chambre des communes et du Sénat. Le Parlement doit néanmoins disposer d'une information adéquate sur les résultats pour exercer une surveillance efficace et tenir le gouvernement responsable des résultats obtenus. Le gouvernement reconnaît que l'amélioration de la communication de l'information au Parlement demeure un défi constant.

Objet de la vérification

1.29 La présente vérification repose sur les principes de la reddition de comptes au Parlement et de l'obtention de résultats pour les Canadiens. On y examine comment le gouvernement fédéral rend compte des résultats de l'application des accords internationaux sur l'environnement qu'il a conclus. Nous avons sélectionné cinq accords comme études de cas de la vérification. Nous avons choisi des accords qui portent sur différents enjeux environnementaux importants et dont les objectifs en matière d'environnement sont clairs. Nous avons également centré notre attention sur des accords ayant de nettes répercussions sur l'environnement canadien et dont le gouvernement fédéral assume la responsabilité principale au Canada. Voici les accords internationaux sur l'environnement qui ont été retenus (ainsi que les ministères fédéraux principaux) :

- le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Environnement Canada);
- l'Annexe sur l'ozone de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air (Environnement Canada);
- la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) (Transports Canada);
- l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons (ANUP) (Pêches et Océans Canada);
- la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Ramsar) (Environnement Canada).

1.30 Pour que la reddition de comptes soit efficace, il faut au préalable savoir si les objectifs et les résultats environnementaux visés dans les accords sont atteints. Ainsi, nous avons voulu établir si les ministères fédéraux responsables savent dans quelle mesure certains objectifs des accords que

Désignation des accords

Les désignations complètes des cinq accords internationaux portant sur l'environnement figurent aux sections traitant des études de cas respectives, sous la rubrique « Observations et recommandations ».

nous avons choisis sont atteints. Pour ce faire, nous avons vérifié si les ministères en question disposaient d'information sur les résultats environnementaux obtenus, en regard des objectifs que le gouvernement s'était engagé à atteindre. Nous avons également vérifié s'ils pouvaient démontrer qu'ils fournissent une assurance adéquate quant à la qualité de cette information. Pour chacun des cinq accords retenus, nous avons choisi un objectif environnemental clé à examiner.

1.31 La portée de notre vérification se limite à ce que nous avons décrit au paragraphe précédent. Nous n'avons vérifié ni le respect des accords par le gouvernement, ni l'efficacité des programmes ou des moyens de réalisation de ses objectifs, ni le rythme ou les progrès du traitement des dossiers environnementaux, ni l'exactitude ou la qualité de l'information utilisée par les ministères. En outre, comme le contexte et les difficultés varient selon les accords que nous avons examinés, il faudrait éviter de généraliser nos constatations en les appliquant à tous les accords internationaux sur l'environnement auxquels le Canada adhère.

1.32 Pour un complément d'information sur les objectifs et l'étendue de cette vérification, voir la section **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Protocole de Montréal

Protection de la couche d'ozone

1.33 L'enjeu. La couche d'ozone dans la stratosphère est essentielle à la vie sur Terre. Elle protège les êtres vivants contre les effets nocifs du rayonnement ultraviolet du soleil. Située à une altitude de 15 à 35 kilomètres, la couche d'ozone absorbe presque tout le rayonnement ultraviolet nocif du soleil. Pour cette raison, l'ozone stratosphérique est considéré comme étant le « bon » ozone. En revanche, l'ozone proche de la surface du sol est considéré comme étant le « mauvais » ozone, puisqu'il peut s'avérer nocif pour les humains, les végétaux et les animaux.

1.34 Les scientifiques s'accordent aujourd'hui à dire que certains produits chimiques manufacturés, appelés substances appauvrissant la couche d'ozone, sont à l'origine de l'amincissement de la couche d'ozone stratosphérique. Si cette couche s'amincit, l'intensité du rayonnement ultraviolet B (UVB) à la surface de la Terre augmente, ce qui peut entraîner d'importants risques pour la santé. Le rayonnement UVB cause le cancer de la peau et d'autres problèmes de santé comme les affections oculaires et les déficiences du système immunitaire.

1.35 Les effets des émissions de substances appauvrissant la couche d'ozone ne sont limités ni par les frontières géographiques ni par les frontières nationales. Les émissions de l'étranger ont la même incidence sur la couche d'ozone au-dessus du Canada que nos propres émissions. Les solutions à adopter requièrent une collaboration internationale et une intervention à l'échelle planétaire.

Substances qui appauvrissent la couche d'ozone

- chlorofluorocarbures (CFC);
- halons;
- tétrachlorure de carbone;
- méthylchloroforme;
- hydrochlorofluorocarbures (HCFC);
- bromure de méthyle.

1.36 L'accord. En 1987, le Canada a signé le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal). Ce protocole vise à protéger la couche d'ozone par des mesures de réduction et, en bout de ligne, d'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone. Depuis son entrée en vigueur en 1989, 187 pays sont devenus membres. On l'a modifié à plusieurs reprises, notamment par l'ajout de substances qui appauvrissent la couche d'ozone et l'élimination graduelle plus rapide de substances déjà désignées. La plupart des gouvernements ont ratifié le Protocole de Montréal, mais la ratification des modifications subséquentes et des mesures renforcées de contrôle qui y sont associées accuse un certain retard. Quant au Canada, il a ratifié l'ensemble des modifications.

1.37 Le ministère principal. Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux assument une responsabilité partagée de la protection de la couche d'ozone. Environnement Canada est le ministère fédéral chargé de la mise en place des mesures de réglementation et de contrôle requises pour permettre au Canada de tenir ses engagements contractés en vertu du Protocole de Montréal. Les provinces et les territoires sont principalement responsables pour leur part de la récupération et du recyclage des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

1.38 Environnement Canada applique les dispositions du Protocole de Montréal par l'entremise d'un règlement d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, appelé *Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone*. Ce règlement, géré et mis en application par Environnement Canada, vise notamment le contrôle de la fabrication, de l'importation et de l'exportation de diverses substances appauvrissant la couche d'ozone.

Élimination progressive des substances appauvrissant la couche d'ozone

1.39 Objet de notre examen. Nous avons voulu établir si Environnement Canada sait dans quelle mesure le Canada atteint les cibles d'élimination progressive de la consommation d'hydrochlorofluorocarbures (HCFC) et de bromure de méthyle. Nous avons aussi examiné l'information dont dispose Environnement Canada sur les résultats environnementaux liés à la réduction de la consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone.

1.40 Les engagements du Canada en vertu du Protocole de Montréal, quant à la réduction de la consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone, sont notamment les suivants :

- plafonnement des niveaux de HCFC en 1996, et réduction d'au moins 35 p. 100 d'ici 2004, 65 p. 100 d'ici 2010, 90 p. 100 d'ici 2015, 99,5 p. 100 d'ici 2020 et 100 p. 100 d'ici 2030;
- plafonnement des niveaux de bromure de méthyle en 1995 (à la valeur de référence de 1991) et réduction d'au moins 25 p. 100 d'ici 1999, 50 p. 100 d'ici 2001, 70 p. 100 d'ici 2003 et 100 p. 100 d'ici 2005.

1.41 Consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone. Environnement Canada réunit des données sur la consommation de HCFC et

Consommation — Production d'une substance réglementée, à laquelle on ajoute les importations et soustrait les exportations.

Production — Quantité produite d'une substance réglementée, dont on soustrait les quantités détruites par des technologies autorisées et celles utilisées dans la fabrication d'autres produits chimiques.

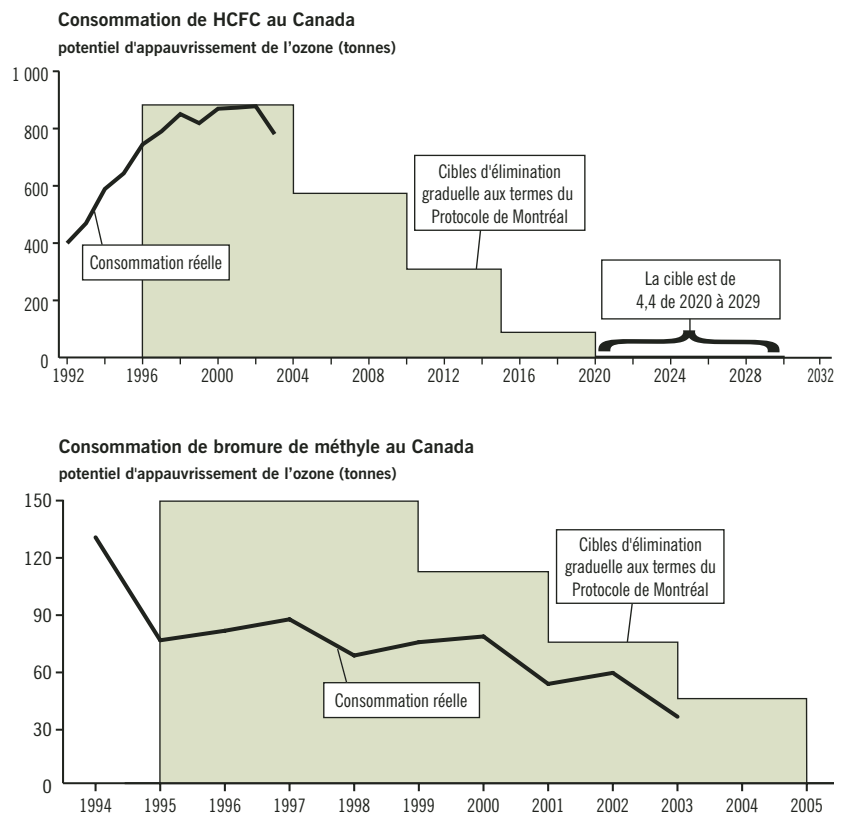
Le saviez-vous?

Les hydrochlorofluorocarbures (HCFC) sont des produits chimiques qui ont été de plus en plus utilisés pour remplacer les chlorofluorocarbures (CFC), principalement en réfrigération et pour le gonflement des mousses plastiques. Bien qu'étant toutes deux des substances appauvrissant la couche d'ozone, les HCFC sont nettement moins dommageables pour celle-ci.

Le bromure de méthyle est un agent chimique utilisé pour la fumigation des sols et celle de certains établissements d'entrepasage et de production alimentaires.

de bromure de méthyle au Canada, par l'entremise des exigences en matière de rapport du *Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone*. Le Ministère s'est doté de mécanismes et de contrôles pour garantir l'exactitude des données sur la consommation qu'il recueille et présente aux responsables du Programme des Nations Unies pour l'environnement par l'entremise de rapports annuels. Selon le Ministère, l'information est de qualité adéquate et exempte de toute erreur importante. D'après les données communiquées pour 2003, le Canada a jusqu'ici tenu tous ses engagements quant à la réduction de la consommation de HCFC et de bromure de méthyle (voir la pièce 1.1).

Pièce 1.1 Consommation d'hydrochlorofluorocarbures (HCFC) et de bromure de méthyle au Canada



Sources : PNUE et Environnement Canada

1.42 Incidence de la réduction des substances appauvrissant la couche d'ozone. Environnement Canada se tourne aussi vers des sources internationales pour obtenir des données sur les différents aspects et effets environnementaux d'une diminution de la consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone. Cette information scientifique vient des rapports du Groupe de l'évaluation scientifique du Protocole de Montréal, qui se compose de spécialistes internationaux en provenance de différents pays, dont le Canada, qui adhèrent à ce protocole. Les rapports produits sont

examinés par des pairs et les parties s'en servent pour prendre leurs décisions. Selon ces rapports :

- **Concentration de substances appauvrissant la couche d'ozone dans l'atmosphère.** L'abondance effective totale des composés appauvrissant la couche d'ozone dans la basse atmosphère poursuit sa lente trajectoire décroissante, après un sommet atteint en 1992-1994.
- **Ozone stratosphérique.** La couche d'ozone n'a pas encore commencé à se reconstituer. Les scientifiques prévoient un lent rétablissement sur 50 ans, à mesure que les concentrations de composés appauvrissant la couche d'ozone diminueront. Le fait de ne pas se conformer aux dispositions du Protocole de Montréal pourrait retarder, voire empêcher la reconstitution de la couche d'ozone.

Atteinte des cibles

1.43 Environnement Canada sait dans quelle mesure les HCFC et le bromure de méthyle sont progressivement éliminés au Canada; le pays atteint les cibles actuelles du Protocole de Montréal. Nous avons aussi pu observer qu'Environnement Canada avait de l'information sur certains résultats environnementaux connexes, notamment des données sur la concentration des substances appauvrissant la couche d'ozone dans l'atmosphère et sur l'état de la couche d'ozone.

Annexe sur l'ozone

Pollution atmosphérique et smog

1.44 **L'enjeu.** L'ozone troposphérique (proche de la surface du sol) est la même substance que l'ozone stratosphérique, mais contrairement à ce dernier il est nocif pour la population et l'environnement. L'ozone troposphérique, qui se présente en petite quantité un peu au-dessus de la surface du sol, peut causer de graves ennuis respiratoires aux humains et aux animaux. Il peut aussi nuire aux végétaux, aux cultures et aux forêts. Joint aux fines particules en suspension dans l'air, il engendre le smog, nocif pour la santé humaine.



Québec sous le smog – le 10 septembre 2002 à 15 h 32

Photos : Roger Lemire, ministère de l'Environnement du Québec



Québec sans smog – le 24 septembre 2002 à 15 h 45

(Pour de plus amples renseignements sur le smog, voir le chapitre 4 de notre rapport de 2000 « Le smog — un risque pour la santé ».)

1.45 L'ozone troposphérique est un polluant de source secondaire. Il est produit lorsque deux polluants de source primaire ou précurseurs — les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV) — réagissent en présence de lumière du soleil et d'air stagnant. Ces polluants viennent tant des activités humaines que de sources naturelles. Les NOx de l'atmosphère sont essentiellement issus de sources telles que la combustion du charbon, du gaz et du pétrole dans les véhicules automobiles, les habitations, les industries et les centrales électriques. Quant aux émissions de COV, elles ont pour origines principales la combustion de l'essence, l'évaporation de carburants et de solvants liquides, ainsi que les raffineries de pétrole et de gaz. Les NOx, les COV et l'ozone troposphérique peuvent se déplacer sur plusieurs centaines de kilomètres dans l'atmosphère, selon les conditions météorologiques.

1.46 L'accord. En décembre 2000, le Canada a signé le Protocole entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air, appelé plus simplement l'Annexe sur l'ozone. Cet accord vise à lutter contre la pollution atmosphérique transfrontière par la réduction des émissions de précurseurs de l'ozone dans la région désignée par l'accord. Au Canada, cette région comprend le centre et le sud de l'Ontario ainsi que le sud du Québec. Pour le Canada, l'objectif à long terme de l'Annexe sur l'ozone est d'arriver à une concentration d'ozone troposphérique qui n'excède pas les Standards pancanadiens.

1.47 Le ministère principal. Le gouvernement fédéral et les provinces de l'Ontario et du Québec sont coresponsables de la mise en œuvre de l'Annexe sur l'ozone. Environnement Canada est le ministère principal fédéral chargé des mesures prévues par l'Annexe sur l'ozone en matière de réglementation et de contrôle des émissions. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Annexe, les trois gouvernements doivent élaborer ou modifier plusieurs règlements. À l'heure actuelle, 9 des 12 règlements fédéraux requis ont été adoptés ou modifiés, et les autres font l'objet de travaux.

Réduction de l'ozone troposphérique

1.48 Objet de notre examen. Nous avons examiné si Environnement Canada sait dans quelle mesure le Canada parvient à atteindre les réductions d'émissions de NOx et de COV selon les estimations établies dans l'Annexe sur l'ozone. Nous nous sommes aussi penchés sur l'information connexe dont dispose Environnement Canada concernant les effets des réductions des émissions sur l'environnement et les résultats connexes.

1.49 Estimations des émissions. Les engagements pris en vertu de l'Annexe sur l'ozone portent avant tout sur les mesures et les règlements visant à réduire les émissions de NOx et de COV. L'Annexe contient aussi des estimations quantitatives initiales des réductions visées. Ces réductions

d'émissions initiales ne se voulaient pas exécutoires, et le Ministère a précisé que l'inventaire des émissions et les méthodes de mesure connexes devaient être améliorés et les estimations, mises à jour au fil des ans. Voici les réductions estimatives des émissions prévues pour le Canada par rapport aux concentrations de 1990 :

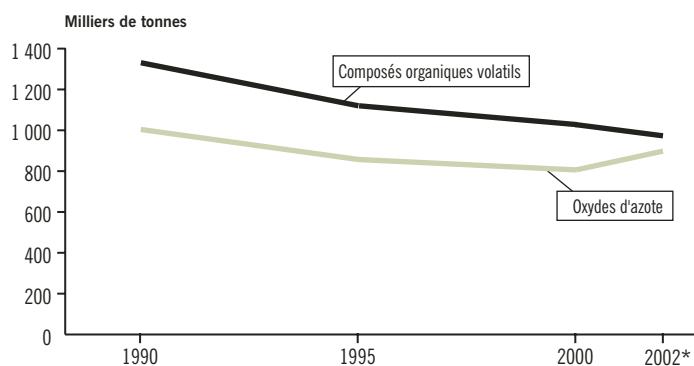
- réduction des émissions de NOx de 39 p. 100 en 2007 et de 44 p. 100 en 2010;
- réduction des émissions de COV de 18 p. 100 en 2007 et de 20 p. 100 en 2010.

Toutefois, dans son Rapport sur les plans et les priorités de 2003-2004, Environnement Canada a aussi présenté les estimations des réductions pour 2010 comme étant des cibles. Il faut ajouter que l'Annexe sur l'ozone prévoyait au départ que les réductions effectives seraient supérieures à ces estimations.

1.50 Environnement Canada tient un inventaire détaillé des sources d'émissions de NOx et de COV, selon un certain nombre de catégories et de secteurs. Les catégories sont sources industrielles, combustion non industrielle, transports, incinération, sources à ciel ouvert et sources diverses. Ces catégories se divisent en plusieurs secteurs. Ainsi, la catégorie des transports comprend des secteurs comme les camions lourds et légers à diesel ou à essence, le transport aérien, le transport maritime et les motocyclettes.

1.51 Le Ministère utilise son inventaire des émissions pour compiler des estimations des émissions réelles, en utilisant des méthodes et des sources de données qui varient selon les catégories et les secteurs. Les dernières estimations complètes des émissions portent sur l'an 2000; le Ministère est en voie de compléter ses estimations pour 2002. La pièce qui suit indique les émissions estimatives de NOx et de COV de 1990 à 2000, ainsi que les projections pour 2002 (voir la pièce 1.2).

Pièce 1.2 Émissions d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils pour la région au Canada désignée par l'Annexe sur l'ozone



*Projections des émissions

Source : Environnement Canada

1.52 La compilation des estimations des émissions est bien documentée. Environnement Canada publie un guide d'inventaire des émissions qui donne une information détaillée sur les secteurs, les méthodes employées et les sources de données. Nombre de méthodes d'Environnement Canada sont comparables à celles de l'Environmental Protection Agency aux États-Unis ou des pays membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. De plus, les deux pays signataires de l'Annexe sur l'ozone ont pour obligation d'établir en commun des définitions des catégories d'émissions et des niveaux d'agrégation des données aux fins des rapports sur les émissions. Selon Environnement Canada, l'information sur les estimations des émissions de NO_x et de COV est d'une qualité adéquate et est exempte d'erreurs importantes.

1.53 Environnement Canada se sert aussi de son inventaire et de ses estimations des émissions pour établir des projections des émissions de NO_x et de COV. Les projections les plus récentes dont nous avons pris connaissance lors de notre vérification n'incluaient pas toutes les réductions attendues de l'application de l'Annexe sur l'ozone. Le Ministère a indiqué qu'il travaillait à une mise à jour de ses projections afin que celles-ci tiennent compte des effets de toutes les réductions.

1.54 Les estimations et les projections actuelles d'Environnement Canada concernant les émissions sont fondées sur un inventaire et des méthodes en évolution qui reflètent l'avancement des connaissances sur les émissions de précurseurs de l'ozone. Les projections actuelles portent à croire que les cibles initiales de réduction seront dépassées dans le cas des COV, mais qu'elles ne seront pas atteintes dans le cas des NO_x. Cependant, le Ministère a confirmé que les différences par rapport aux anciennes cibles sont attribuables en partie aux changements qui ont dû être apportés aux méthodes et à l'inventaire des émissions. Les représentants du Ministère ont indiqué que leur but premier était d'estimer l'impact des diverses mesures de réduction des émissions, et non d'atteindre les cibles de réduction présentées dans le Rapport sur les plans et les priorités, qui ne devaient servir que comme estimations initiales.

1.55 Surveillance de la qualité de l'air. Pour le Canada, l'objectif environnemental essentiel de l'Annexe sur l'ozone est d'arriver à respecter d'ici 2010 les Standards pancanadiens relatifs à la concentration d'ozone. Il s'agit de normes environnementales qui ont été approuvées par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement et qui prévoient des concentrations moyennes d'ozone troposphérique ne dépassant pas 65 parties par milliard selon une méthode de calcul convenue. L'Annexe sur l'ozone ne représente qu'une partie des mesures par lesquelles le Canada s'efforce de respecter ces standards.

1.56 Environnement Canada ainsi que les provinces et les territoires ont, dans l'ensemble du pays, plus de 250 stations de surveillance mesurant la qualité de l'air par l'entremise de deux réseaux : le Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique et le Réseau canadien d'échantillonnage des précipitations et de l'air. Les stations, qui sont situées dans les régions urbaines et rurales, livrent toutes les heures des données sur

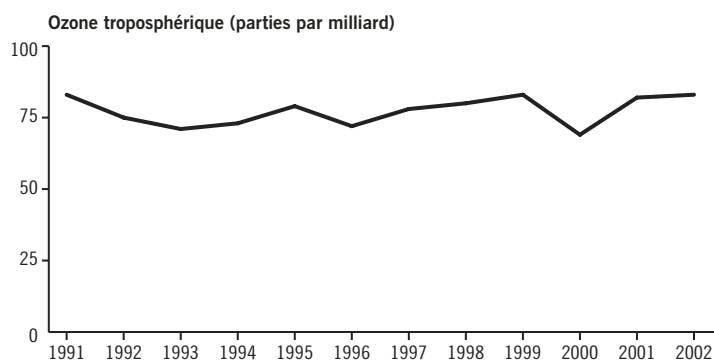


Station du Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique

Photo : Anthony Scullion Photography

les concentrations de NOx et d'ozone troposphérique dans l'air. Les données sur les COV sont prélevées toutes les 24 heures. Ces données sont analysées et regroupées dans un rapport annuel. Bien que l'Annexe sur l'ozone soit entrée en vigueur en décembre 2000, il n'y a pas eu de variations perceptibles de la concentration d'ozone troposphérique de 1991 à 2002 (voir la pièce 1.3).

Pièce 1.3 Concentration d'ozone troposphérique dans la région au Canada désignée par l'Annexe sur l'ozone



Source : Environnement Canada

1.57 Le Ministère a indiqué que les organismes provinciaux, territoriaux et municipaux qui font partie des réseaux ont recours à divers programmes pour assurer la qualité des données, auxquels s'ajoutent des contrôles fédéraux, dont une vérification de l'étalonnage et du rendement des instruments. Environnement Canada fournit une assurance quant à l'exactitude des données d'échantillonnage de l'air recueillies et communiquées et, selon lui, l'information portant sur la concentration d'ozone est d'une qualité adéquate.

Les émissions et la concentration d'ozone sont connues

1.58 Notre vérification a permis d'établir qu'Environnement Canada connaît effectivement les émissions estimatives de NOx et de COV, ainsi que la concentration résultante d'ozone troposphérique. Il y a une cible claire à l'égard du résultat environnemental visé (conséquence), en l'occurrence une réduction de la concentration d'ozone troposphérique, ainsi que des cibles de réductions d'émissions estimatives nécessaires pour obtenir ce résultat. De plus, le Ministère mesure les résultats tant pour les concentrations d'ozone troposphérique que pour les émissions estimatives de NOx et de COV. À notre avis, l'existence de mesures claires et comparables par rapport aux résultats environnementaux visés montre qu'il y a communication en fonction des résultats et de l'objectif de l'Annexe sur l'ozone.

1.59 Cependant, Environnement Canada n'a pas bien expliqué le but visé par les cibles de réduction des émissions présentées dans son Rapport sur les plans et les priorités, ni expliqué clairement en quoi ses estimations des émissions actuelles et ses projections diffèrent de ces cibles.

1.60 Recommandation. Environnement Canada devrait préciser ses objectifs de réduction des émissions et les résultats prévus, et expliquer clairement les raisons pour lesquelles ses estimations des émissions et ses projections sont différentes des cibles fixées.

Réponse du Ministère. Le Ministère accepte la recommandation.

Les objectifs d'Environnement Canada pour l'Annexe sur l'ozone, en terme de réduction des émissions, consistent à appliquer les mesures de réduction des émissions d'oxydes d'azote (NOx) et de composés organiques volatils (COV) qui sont établies pour le Canada dans l'accord international. La diminution des niveaux d'ozone dans l'air ambiant dans l'est du Canada devrait résulter de l'application des mesures prises par le Canada en même temps que les mesures de réduction des émissions que les États-Unis se sont engagés à appliquer dans l'Annexe sur l'ozone.

Étant donné que l'information sur les émissions de l'industrie et d'autres sources est devenue plus précise et plus complète, le Canada a pu revoir ses estimations de réduction des émissions de NOx et de COV pour 2007 et 2010, compte tenu de l'application des mesures prévues dans l'Annexe sur l'ozone. Bien que la révision de l'estimation en 2004 ait été une exigence de l'Annexe sur l'ozone, le Canada mettra à jour son estimation des réductions d'émissions devant résulter des mesures découlant de l'Annexe sur l'ozone et rendra compte de ces projections révisées périodiquement, dans les rapports biennaux canado-américains sur les progrès de la mise en œuvre de l'Accord sur la qualité de l'air.

Prévention de la pollution par les navires

Pollution des océans

1.61 L'enjeu. Le Canada est bordé par trois océans. Son littoral est le plus long du monde et son territoire océanique correspond à plus de 30 p. 100 de sa superficie terrestre. C'est pourquoi l'économie, l'histoire et le tissu social du pays sont étroitement liés aux océans et à leurs ressources. Le territoire océanique sous compétence canadienne s'étend à sa zone d'exclusivité économique, soit à une distance de 200 milles marins du littoral.

1.62 Le transport maritime est donc de première importance pour le pays, mais il est source de formes diverses de pollution qui ont des répercussions dommageables sur l'environnement. Les hydrocarbures déversés par les navires sont une forme importante de pollution marine. L'évaluation de toutes les répercussions des déversements d'hydrocarbures sur le milieu marin représente une tâche complexe. Si les oiseaux de mer mazoutés sont une victime hautement médiatisée de la pollution marine par les hydrocarbures, surtout dans la région du Canada atlantique, on peut dénombrer bien d'autres effets nocifs moins évidents sur les animaux, les végétaux et les écosystèmes de la mer.

1.63 L'accord. La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (Convention MARPOL) vise à éliminer la pollution délibérée du milieu marin par les navires, ainsi qu'à réduire au minimum les rejets accidentels de polluants. Cette convention comporte six annexes, qui traitent respectivement de la pollution par les hydrocarbures, les produits

Le saviez-vous?

Selon le gouvernement fédéral, le territoire océanique sous compétence canadienne génère des activités économiques d'une valeur de plus de 20 milliards de dollars par an et le commerce transocéanique qui passe chaque année par les eaux sous compétence canadienne représente plus de 85 milliards de dollars.



Déversement possible d'hydrocarbures par un navire dans les eaux sous compétence canadienne

Source : Programme national de surveillance aérienne de Transports Canada

Le saviez-vous?

Dans le cours normal de leur exploitation, les navires produisent différents types de déchets : ordures; eaux usées; rejets d'appareillage, de salle de machines et de cale; autres déchets d'hydrocarbures, etc.



Avion de surveillance

Source : Programme national de surveillance aérienne de Transports Canada

chimiques, les marchandises emballées, les ordures, les eaux usées et les émissions atmosphériques. La Convention MARPOL énonce des exigences pour les navires, notamment à l'égard de la construction, de la certification, de l'inspection, de l'appareillage, de la tenue de registres et des procédures au port. Elle est entrée en vigueur à l'échelle internationale en 1983. Le Canada y a adhéré en 1993 et, depuis, a accepté et appliqué les annexes relatives à la pollution par les hydrocarbures, les produits chimiques et les marchandises emballées.

1.64 Le ministère principal. Transports Canada est le ministère fédéral responsable de l'application de la Convention MARPOL. Il administre cette convention et l'applique par l'entremise de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et ses règlements apparentés. Le Ministère est également responsable d'un certain nombre de programmes et activités clés requis en vertu de la Convention MARPOL, notamment l'inspection des navires. En décembre 2003, la responsabilité du Programme national de surveillance aérienne lui a été transférée de Pêches et Océans Canada (Garde côtière canadienne). Environnement Canada s'occupe d'aspects de mise en application connexes pour ce qui est de la protection des oiseaux migrateurs.

Prévention de la pollution par les hydrocarbures

1.65 Objet de notre examen. Nous avons examiné si Transports Canada sait dans quelle mesure la pollution marine par les hydrocarbures des navires dans les eaux sous compétence canadienne est réduite ou éliminée. Nous avons centré notre vérification sur le littoral atlantique, où cette pollution est reconnue comme étant un problème de taille et où le gouvernement fédéral concentre ses efforts. Nous avons examiné l'information dont dispose Transports Canada à partir de programmes et d'activités clés du gouvernement fédéral portant sur la prévention ou la surveillance de la pollution marine par les hydrocarbures des navires.

1.66 Surveillance aérienne. Le Programme national de surveillance aérienne, instauré en 1991, sert à déceler les infractions liées à la pollution et à appliquer la Convention. Ce programme vise cinq régions du pays — Terre-Neuve, les Maritimes, le Québec, la région du Centre et de l'Arctique, et la région du Pacifique — et emploie trois avions patrouilleurs. Les nombres d'heures de patrouille, de survols de navires, de constats de pollution et de constats par survol sont consignés, de même que les quantités d'hydrocarbures dont le déversement a été observé. Le Programme indique que, dans la région du Canada atlantique — Terre-Neuve et les Maritimes —, le nombre de constats de pollution a nettement diminué entre 1992-1993 et 2002-2003.

1.67 Cependant, comme le territoire océanique canadien est immense et comporte un grand nombre de routes maritimes, une surveillance adéquate de la pollution représente un défi considérable. Dans la région du Canada atlantique, 644 heures de surveillance ont été effectuées et 1 782 navires ont été survolés dans le cadre du Programme national de surveillance aérienne en 2002-2003. D'après Transports Canada, il s'agit là seulement de 1 p. 100 environ du trafic maritime connu dans les eaux de l'Atlantique sous

compétence canadienne. Le trafic maritime connu comprend les navires en provenance ou à destination des ports canadiens; il exclut les navires en transit dans les eaux sous compétence canadienne, c'est-à-dire les navires en provenance et à destination de ports étrangers. Transports Canada n'a pas d'information sur le trafic de navires en transit dans les eaux sous compétence canadienne et ne connaît donc pas l'ensemble du trafic maritime aux fins de la gestion du Programme national de surveillance aérienne.

1.68 De plus, selon des rapports du gouvernement fédéral, il semblerait qu'une proportion appréciable des déversements intentionnels d'hydrocarbures des navires ait lieu en période d'obscurité ou de visibilité réduite. À l'heure actuelle, le Programme national de surveillance aérienne ne permet pas la surveillance dans ces situations, ce qui diminue nettement sa capacité de détecter ces déversements. Pour toutes ces raisons, l'information émanant de ce programme est très limitée et ne peut servir à démontrer l'ampleur de la pollution par les hydrocarbures des navires.

1.69 Par ailleurs, nous avons trouvé peu de preuves que Transports Canada a vraiment progressé dans la réalisation de l'engagement pris dans sa stratégie de développement durable de 2001, à savoir revoir l'efficacité du Programme national de surveillance aérienne. Ainsi, il n'a pas effectué une analyse formelle des risques et des tendances de la pollution marine par les hydrocarbures des navires, comme moyen de mieux comprendre l'étendue du problème et de juger de l'efficacité de ce programme.

1.70 Le programme pilote de surveillance intégrée des pollueurs par les hydrocarbures, lancé en 2002, est une initiative gouvernementale menée conjointement par plusieurs organismes. Il vise à évaluer l'utilité possible des images satellitaires radar pour la détection des déversements d'hydrocarbures en mer au large du littoral atlantique. La technologie en question est toujours en cours d'élaboration et d'expérimentation, mais elle pourrait un jour aider à la prestation du programme de surveillance aérienne.

1.71 Rappports des incidents de pollution. La Garde côtière canadienne, Transports Canada et Environnement Canada tiennent chacun des bases de données différentes sur les incidents de pollution par déversement en mer, sur les rapports d'enquête concernant de tels incidents et sur les grandes urgences environnementales. Néanmoins, l'information dans ces bases de données se limite largement aux incidents déclarés de divers types. Transports Canada a été incapable de montrer comment l'information est utilisée, ou pourrait l'être, pour décrire la situation ou les tendances en ce qui concerne la pollution marine par les hydrocarbures des navires.

1.72 Inspections de navires. Le Contrôle des navires par l'État du port, un programme de Transports Canada, prévoit l'inspection de navires étrangers dans les grands ports canadiens pour assurer le respect des principales conventions maritimes internationales, notamment la Convention MARPOL. Transports Canada indique que la proportion des irrégularités (anomalies) imputées aux navires et liées à la pollution marine a diminué de 1998 à 2002. Ces irrégularités peuvent porter sur la certification, la tenue de journal de bord ou de relevé des hydrocarbures ou l'insuffisance du



Oiseau mazouté trouvé sur une plage dans la région du Canada atlantique

Photo : Pierre Ryan, Service canadien de la faune, Environnement Canada

D'après ses relevés, Environnement Canada estime :

- que la pollution par les hydrocarbures tue quelque 300 000 oiseaux de mer chaque année au large de la côte atlantique du Canada;
- que le long du littoral du sud-est de Terre-Neuve, cette pollution est une des plus élevées au monde et que, selon l'information la plus récente disponible, le problème a persisté de 1984 à 1999;
- que la plupart des hydrocarbures que l'on retrouve sur les oiseaux de mer correspondent au mélange typique retrouvé sur le fond des salles de machines des navires.

matériel antipollution. En 2002, 525 inspections ont révélé des irrégularités, dont 4,4 p. 100 étaient liées à la pollution marine (comparativement à 587 inspections en 1998, dont 6 p. 100 des irrégularités étaient liées à la pollution marine). Si les résultats d'inspection peuvent donner une bonne idée du respect des dispositions de la Convention, le Ministère n'a pu convenablement démontrer que la diminution du nombre d'irrégularités s'était traduite par une baisse des déversements d'hydrocarbures en mer par des navires.

1.73 Relevés des oiseaux mazoutés. Un film d'hydrocarbures à la surface de l'eau peut tuer tout oiseau avec lequel il entre en contact et nuire fortement aux populations d'oiseaux. C'est tout particulièrement un sujet d'inquiétude dans la région du Canada atlantique, où le trafic maritime emprunte des zones qui constituent un habitat propice pour des dizaines de millions d'oiseaux de mer appartenant à diverses espèces. Un grand nombre d'oiseaux morts échouent sur la côte dans le sud-est de Terre-Neuve et, depuis 1984, Environnement Canada y coordonne régulièrement des relevés d'oiseaux échoués sur les plages.

1.74 Il est difficile de juger de la valeur significative des relevés d'oiseaux échoués sur les plages de la région du Canada atlantique, car plusieurs facteurs peuvent influencer sur les résultats : lieu des déversements d'hydrocarbures, courants, conditions météorologiques, habitudes migratoires des oiseaux de mer, etc. Ces relevés constituent la meilleure indication disponible sur le nombre d'oiseaux de mer victimes des hydrocarbures en mer, mais il s'agit là seulement d'une information indirecte et incomplète sur l'ampleur, la fréquence et l'emplacement géographique des déversements d'hydrocarbures par les navires dans la région. Les relevés d'oiseaux échoués sur la plage n'ont ni la fréquence ni l'étendue géographique nécessaires pour brosser un tableau d'ensemble acceptable du problème de la pollution par les hydrocarbures.

L'ampleur du problème n'est pas connue

1.75 Nous avons constaté que Transports Canada était incapable de déterminer l'ampleur de la pollution des eaux de l'Atlantique sous compétence canadienne par les hydrocarbures de navires, que ce soit par ses propres renseignements et activités ou en collaboration avec d'autres ministères fédéraux. Des représentants de Transports Canada, d'Environnement Canada et de Pêches et Océans Canada ont convenu de ce fait.

1.76 Les différents éléments d'information que nous avons examinés n'offrent pas une indication adéquate de l'état de la pollution marine par les hydrocarbures. Ajoutons que, s'il s'est efforcé de réunir de l'information venant des divers programmes de prévention de la pollution marine, Transports Canada n'a offert que peu d'éléments de preuve indiquant qu'il a analysé le problème, évalué l'efficacité des programmes de prévention et de surveillance en place ou clairement défini les résultats en matière d'environnement que l'on pouvait attendre de ces programmes.

1.77 Nous convenons que l'établissement d'attentes et la mesure de résultats environnementaux constitue un défi de taille dans le cas de la pollution par les navires, surtout si on considère l'immensité des zones océaniques visées. Le Ministère a indiqué que, même si les États-Unis ont fourni des estimations de l'efficacité de la Convention MARPOL, il ne connaît aucun autre pays qui ait réussi à évaluer la contribution de la Convention à la réduction des quantités véritables d'hydrocarbures déversées dans leurs eaux, délibérément ou non. Dans ce contexte, le gouvernement se doit d'être plus transparent et de communiquer clairement aux Canadiens les progrès qu'il prévoit raisonnablement accomplir.

1.78 Recommandation. Transports Canada devrait définir les attentes en matière de rendement et de résultats environnementaux que les programmes de prévention et de surveillance de la pollution des océans par les hydrocarbures peuvent raisonnablement remplir.

Réponse du Ministère. Transports Canada accepte la recommandation.

Transports Canada reconnaît qu'il n'a pas la capacité de surveiller en tout temps tous les navires qui se trouvent dans les eaux sous compétence canadienne, et est donc incapable d'évaluer la quantité totale véritable de matières polluantes déversées délibérément ou non. Le Ministère utilisera plutôt les résultats des programmes existants d'inspection et de surveillance aérienne comme indicateurs du rendement en matière d'environnement de l'industrie du transport. Transports Canada a l'intention de fournir de meilleurs rapports sur les programmes en place pour mettre en œuvre le règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures. Les rapports pour la saison 2004 devraient être achevés d'ici l'automne 2005.

Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons

Limite territoriale ou zone économique exclusive de 200 milles — Zone de 200 milles marins (370 kilomètres) à partir du littoral et s'étendant vers le large, où un pays a souveraineté quant aux droits d'exploration et d'exploitation des ressources marines.

Stocks de poissons — Groupes de poissons selon la parenté génétique, la répartition géographique et les habitudes migratoires.

Stocks de poissons chevauchants — Stocks de poissons qui se trouvent à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de la zone économique exclusive de 200 milles.

Stocks de poissons grands migrants — Poissons effectuant de vastes migrations pouvant avoir lieu de part et d'autre de la limite territoriale de 200 milles.

Conservation et gestion des pêches canadiennes

1.79 L'enjeu. Bordé par trois océans et ayant toujours eu des liens avec les pêches, le Canada a grandement intérêt à assurer la conservation et la viabilité de l'exploitation de ses pêches. Ces dernières années, beaucoup de stocks de poissons ont affiché une décroissance sur la côte atlantique du pays. Plusieurs facteurs ont joué, dont un accroissement de la taille et de la capacité des flottilles de pêche, ainsi que des facteurs environnementaux comme les variations de température de l'eau.

1.80 La pêche excessive, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone économique exclusive de 200 milles, a nettement contribué à la diminution des stocks de poissons. Les mesures canadiennes de conservation dans cette zone ont généralement été plus strictes que les mesures prises au-delà des 200 milles. Les mesures moins rigoureuses qui se prennent à l'extérieur du territoire de 200 milles nuisent aux efforts de conservation des pays côtiers et au rétablissement des stocks qui chevauchent la limite ou migrent de part et d'autre.

1.81 L'accord. L'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques

exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, communément appelé Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons (ANUP), dresse un cadre de coopération internationale pour la conservation et la gestion de ces stocks de poissons.

1.82 Les pays qui ont ratifié l'ANUP se sont engagés à appliquer un principe de précaution dans cette gestion. Il s'agit d'user de prudence, considérant que les pêches se contrôlent difficilement, qu'elles ne sont que partiellement connues et qu'elles peuvent subir des changements. Il s'agit en outre de clairement définir des objectifs et des cibles de conservation. En vertu de l'Accord, les pays sont tenus d'atteindre l'objectif de conservation fixé, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur zone économique exclusive respective de 200 milles. L'Accord est entré en vigueur en décembre 2001. Le Canada, les États-Unis et, plus récemment l'Union européenne, comptent parmi les 52 parties à l'ANUP.

1.83 Aux termes de l'ANUP, les pays devraient favoriser la coopération par l'entremise des organisations internationales appropriées de gestion des pêches, pour assurer une conservation et une gestion efficaces des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. Les principales organisations responsables de ces stocks dans le nord-ouest de l'Atlantique sont l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) et la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA).

1.84 L'OPANO gère 14 stocks de poissons chevauchants, à l'extérieur de la zone économique exclusive du Canada. La CICTA recueille des données ou établit des mesures de gestion pour une trentaine d'espèces de poissons grands migrateurs de l'océan Atlantique et des mers adjacentes. Ces organisations coordonnent toutes deux des recherches scientifiques, évaluent les stocks et donnent des conseils de gestion au nom des pays membres. Elles fixent aussi les niveaux et les quotas de prises admissibles ainsi que la taille minimale des prises, et établissent d'autres mesures de gestion à des fins de conservation.

1.85 **Ministère principal.** Pêches et Océans Canada est le ministère chargé de l'application de l'ANUP. Cet accord est essentiellement mis en œuvre au Canada par l'entremise de la *Loi sur les pêches côtières* et du *Règlement sur la protection des pêcheries côtières*, qui sont le moyen législatif de contrôle de l'accès des navires de pêche aux eaux canadiennes et de leurs activités dans ces eaux. Au nombre des activités et des programmes fédéraux de première importance pour l'application de l'ANUP, mentionnons l'étude scientifique des pêches, les plans intégrés de gestion des pêches, les programmes de surveillance au large des côtes, les programmes d'application de la loi et les négociations internationales visant à faire valoir les intérêts canadiens au chapitre de la gestion internationale des stocks de poissons.

Information sur les stocks de poissons

1.86 **Objet de notre examen.** Nous avons examiné si Pêches et Océans Canada sait dans quelle mesure l'objectif de conservation à long terme et de

Abondance — Nombre de poissons constituant un stock.

Biomasse — Abondance d'un stock en unités de poids.

Biomasse du stock reproducteur — Poids des poissons en âge de se reproduire dans un stock.

Recrutement — Nombre de poissons qui, chaque année, s'ajoutent à un stock exploitable par l'accroissement naturel ou la migration.

Prise secondaire — Prise d'espèces autres que l'espèce visée par une pêche.

Espèces de poissons que nous avons examinées dans le cadre de notre vérification



Morue



Thon rouge



Flétan noir



Crevette nordique

Source : Pêches et Océans Canada

viabilité de l'exploitation de stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs sélectionnés est atteint.

1.87 Pour examiner l'information dont dispose le Ministère, nous avons choisi quatre stocks en vue d'une analyse plus détaillée. Nous avons examiné trois stocks de poissons chevauchants — morue de la zone 3NO, flétan noir de la zone 3KLMNO et crevette nordique de la zone 3L — ainsi qu'un stock de poissons grands migrateurs, le thon rouge à l'ouest du 45^e degré de longitude. Le code qui suit la désignation du stock caractérise ce dernier en fonction de son emplacement géographique dans l'Atlantique nord-ouest (nous emploierons ci-après la désignation de l'espèce seulement).

1.88 État des stocks. Pêches et Océans Canada possède des données sur l'état des trois stocks de poissons chevauchants que nous avons examinés. Ces données portent notamment sur la **biomasse**, la **biomasse du stock reproducteur** et l'**abondance**. Ces données proviennent d'évaluations des stocks, soumises au contrôle de pairs et réalisées par le Conseil scientifique de l'OPANO à l'aide de données des pays membres de l'organisation. Le Conseil est formé de scientifiques des pays membres, spécialisés en évaluation de stocks de poissons.

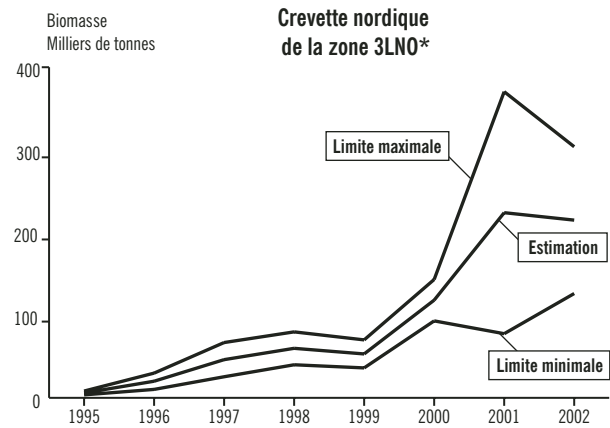
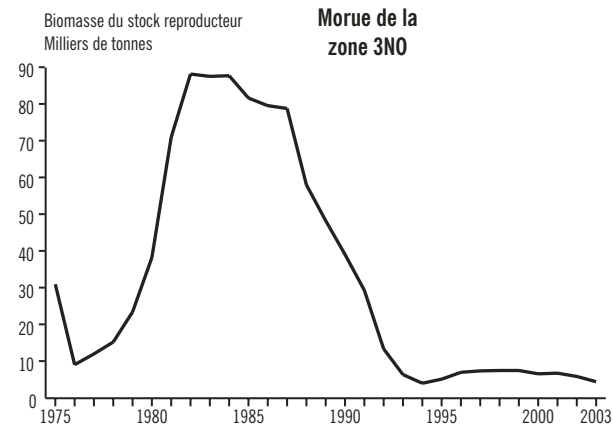
1.89 Le Ministère possède aussi de l'information sur l'état du stock de thon rouge, entre autres sur l'abondance, la biomasse du stock reproducteur et le **recrutement**. Les scientifiques s'appuient avant tout sur des données recueillies à partir des pêches commerciales. Le Comité permanent pour la recherche et les statistiques de la CICTA fait ses évaluations de stocks d'une manière similaire à celle de l'OPANO.

1.90 Selon Pêches et Océans Canada, l'information présentée dans les graphiques de la pièce 1.4 est d'une qualité adéquate et est exempte d'erreurs importantes. Le Ministère a aussi indiqué que cette information a fait l'objet d'un examen par des pairs, à savoir des membres du Conseil scientifique de l'OPANO ou du Comité permanent pour la recherche et les statistiques de la CICTA (voir la pièce 1.4).

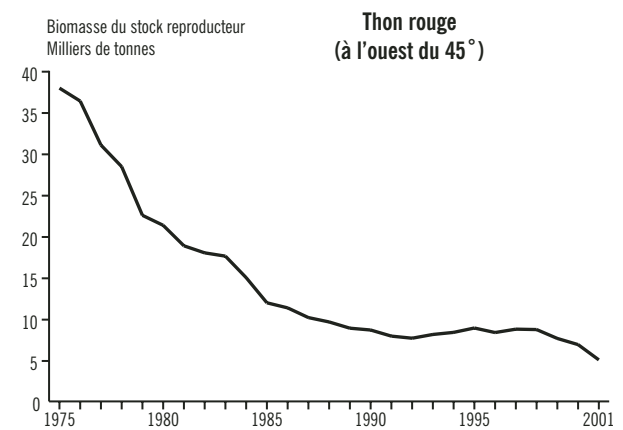
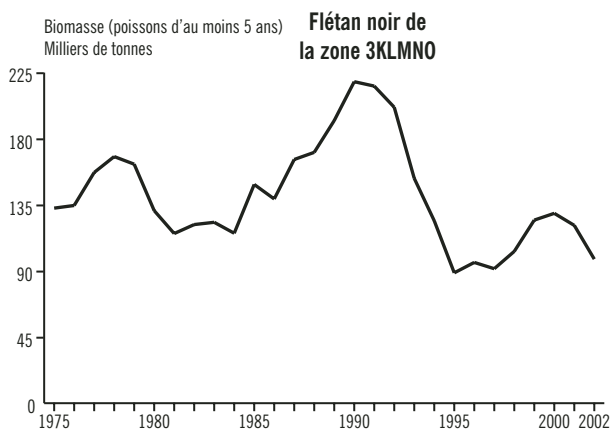
1.91 Toutefois, les écosystèmes océaniques tout comme les répercussions de l'activité humaine et de l'environnement sur les stocks de poissons sont hautement complexes et seulement compris en partie. La science halieutique pose donc des défis et comporte la plupart du temps des incertitudes considérables, tout particulièrement pour ce qui est de l'évaluation des stocks et des résultats prévus de la conservation.

1.92 Cibles de conservation. L'établissement de cibles de conservation pour les stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs est un exercice qui exige de vastes négociations bilatérales et multilatérales avec les autres membres de l'OPANO et de la CICTA. Ce ne sont pas tous les membres qui ont ratifié l'ANUP et se sont officiellement engagés à en appliquer tous les principes, comme l'établissement de cibles de conservation. Pêches et Océans Canada a indiqué son intention de poursuivre ses efforts afin de faire adopter le principe de précaution ainsi que des cibles et des objectifs clairs de conservation par l'OPANO et la CICTA.

Pièce 1.4 État des stocks de poissons sélectionnés dans le cadre de la vérification



*Selon l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO), la crevette nordique 3L représente la plus grande partie de la biomasse recensée (plus de 90 % en 2002)



Sources : OPANO (pour la morue, la crevette nordique et le flétan noir) et CICTA (pour le thon rouge)

1.93 Au pays, dans sa stratégie de développement durable et ses rapports sur les plans et les priorités, le Ministère s'est aussi fermement engagé à établir des objectifs clairs et mesurables de gestion des pêches. Il applique des plans intégrés de gestion des pêches comme principal outil de gestion halieutique au Canada, plans qui devraient comporter des objectifs précis et mesurables pour les stocks de poissons.

1.94 Nous avons examiné la documentation, y compris les plans intégrés de gestion des pêches, les évaluations de stocks de l'OPANO et de la CICTA, les lignes directrices sur les mesures de conservation et d'application ainsi que les rapports annuels pour établir quels objectifs et cibles mesurables de conservation ont été fixés pour les quatre stocks choisis. Nous avons constaté que les objectifs et les mesures de conservation variaient selon l'état des stocks.

1.95 Morue de la zone 3NO. En raison du nombre exceptionnellement bas de morues, il y a un moratoire sur la pêche de cette espèce depuis 1994. L'objectif visé est de garder à des niveaux minimaux les **prises secondaires** de morue. Le Conseil scientifique de l'OPANO a estimé que 60 000 tonnes constituaient une valeur limite prudente comme niveau de biomasse où la pêche devrait être exclue. Toutefois, ni la Commission des pêches de l'OPANO ni le Ministère n'ont accepté cette estimation comme cible officielle de conservation.

1.96 Flétan noir de la zone 3KLMNO. Ce stock a affiché une décroissance au cours des dernières années. Par conséquent, l'OPANO a instauré un programme de rétablissement du stock sur 15 ans. En 2003, l'Organisation a fixé une cible de rétablissement de 140 000 tonnes de biomasse moyenne exploitable. Cette cible a été acceptée, mais le dernier plan intégré de gestion des pêches avait été établi en 2000, et il ne reflète pas cette cible plus récente.

1.97 Crevette nordique de la zone 3L. La biomasse du stock de crevettes nordiques affiche une croissance ces dernières années. Pêches et Océans Canada gère la partie de ce stock qui se trouve dans la zone économique exclusive de 200 milles, en appliquant un plan intégré de gestion des pêches. Ce plan ne comporte toutefois aucune cible de conservation ni de gestion. Le Ministère a déclaré que les données scientifiques ne sont pas suffisantes pour déterminer des cibles de gestion adéquates, la pêche à la crevette nordique étant relativement nouvelle. Ainsi, les scientifiques ne peuvent confirmer si la biomasse de cette espèce demeurera à des niveaux élevés, ni dire pourquoi elle a augmenté.

1.98 Thon rouge. Des évaluations antérieures indiquent que la biomasse du stock reproducteur a connu une baisse de 1970 à 1990, mais s'est ensuite stabilisée. En 1998, la CICTA a adopté un programme de rétablissement de ce stock sur 20 ans. Le Ministère a indiqué qu'un volet de ce programme consiste à rétablir d'ici 2018 la biomasse du stock reproducteur aux niveaux de 1975. À l'heure actuelle, la meilleure estimation du niveau de cette biomasse en 1975 est d'environ 38 000 tonnes.

Des cibles de conservation ne sont pas toujours fixées

1.99 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada connaît l'état des stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs que nous avons examinés, grâce à l'information dont il dispose sur l'abondance, la biomasse et la biomasse du stock reproducteur. Cependant, en nous reportant aux stocks choisis, nous avons également constaté que des objectifs ou cibles mesurables de conservation avaient été établis et acceptés uniquement pour le flétan noir et le thon rouge. Il s'ensuit que le Ministère et les organisations internationales de gestion n'ont pas toujours établi les niveaux de conservation ou de maintien des stocks. Dans ces cas, il est impossible d'examiner l'état ou le niveau actuel des stocks en les comparant à l'état visé ou prévu et, par conséquent, on ne peut juger du degré de réalisation de l'objectif de conservation de l'ANUP.

1.100 Par ailleurs, Pêches et Océans Canada a signalé que l'établissement de cibles de conservation représentait une démarche complexe, faisant appel à des négociations internationales. Or, l'ANUP est entré en vigueur en 2001 seulement. Ajoutons que le Ministère a indiqué avoir eu pour priorité de gestion d'arrêter et de renverser une tendance nette et croissante, ces dernières années, de pêche excessive des stocks de poissons chevauchants dans les eaux qui ne sont pas sous compétence canadienne. Sur ce plan, il aurait été prématuré de fixer des cibles de gestion, des objectifs et des valeurs de référence pour la réouverture de pêches dont les stocks font actuellement l'objet d'un moratoire.

1.101 Il n'en demeure pas moins que, comme le Ministère s'était engagé à appliquer le principe de précaution en gestion des pêches, nous nous attendions à trouver des cibles mesurables de conservation pour les quatre stocks que nous avons examinés. Nous avons constaté que la grande priorité de Pêches et Océans Canada, qui est de mettre fin à la surpêche, n'a pas été clairement exprimée dans les documents de reddition de comptes comme les rapports sur les plans et les priorités. Le Ministère se doit d'être plus transparent et de mieux faire connaître aux Canadiens ses priorités et ses attentes en matière de conservation.

1.102 Recommandation. Pêches et Océans Canada devrait énoncer clairement sa position en ce qui a trait aux priorités, mécanismes et calendriers visant à fixer des cibles de conservation viables pour les stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs.

Réponse du Ministère. Pêches et Océans Canada accepte la recommandation.

Le ministère des Pêches et des Océans a mis en œuvre un régime global de conservation et de gestion visant à conserver et à utiliser de façon durable les ressources halieutiques du Canada et leur habitat au profit des générations d'aujourd'hui et de demain. Les lois sur les pêches du Canada et les politiques de gestion de ce dernier sont conformes aux principes généraux de l'Accord des Nations Unies sur les pêches.

Mesures :

- Le Ministère formulera plus clairement sa position quant aux priorités, au processus et aux échéanciers visant l'établissement d'objectifs de conservation durable des stocks de poisson chevauchants et grands migrateurs, et ce, dans le cadre de ses rapports nationaux, notamment le Rapport sur les plans et priorités, le Plan des activités de gestion des pêches ainsi que les révisions apportées aux Plans de gestion intégrée des pêches, en vue de rendre compte des mesures de rendement, de la surveillance du rendement et des mesures d'adaptation pour maintenir le cap. Le rapport sur le rendement du Ministère rendra compte des progrès réalisés pour atteindre les résultats prévus. La position du Ministère sera également formulée de façon appropriée dans ses sites Web intraministériel et public.

- Le Ministère poursuit la tenue de consultations auprès de conseillers de l'industrie canadienne sur l'application d'un cadre d'approche de précaution à des pêches nationales, y compris les stocks de poisson chevauchants; cette question fera l'objet de discussions à l'assemblée annuelle de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest en septembre 2004. Un projet pilote visant l'application du cadre de l'approche de précaution à des stocks de poisson chevauchants sélectionnés sera proposé en 2005. Des consultations sur les stocks de poissons grands migrateurs devraient avoir lieu en 2004-2005.

Les révisions des rapports nationaux seront apportées au cours des périodes normales de mise à jour, soit à l'automne 2004 et pendant l'année 2005. Les différents sites Web du Ministère seront mis à jour par suite des révisions apportées aux rapports nationaux. Un projet pilote d'application de l'approche de précaution à des stocks de poissons chevauchants sélectionnés sera proposé en 2005.

Zones humides d'importance internationale

Zones humides Zones terrestres couvertes d'eau une partie de la journée ou de l'année. Au Canada, les zones humides comprennent les marais, les marécages, les bourbiers, les tourbières et les mares peu profondes. Les eaux douces en bordure des lacs et des rivières, les eaux des estuaires et les rivages sujets aux marées océaniques peuvent aussi constituer des zones humides.

Conservation des zones humides

1.103 L'enjeu. Les zones humides, qui sont un des grands systèmes de maintien de la vie sur Terre, couvrent environ 4 p. 100 de la surface du globe. Il s'agit d'un habitat essentiel pour nombre d'espèces de la faune et de la flore. Les zones humides jouent un rôle de premier plan en fournissant de l'eau et en la filtrant. Elles comptent parmi les écosystèmes les plus productifs de la planète. Ses zones humides s'étendant sur presque 150 millions d'hectares, le Canada abriterait, selon les estimations, approximativement le quart de toutes les zones humides du globe.

1.104 La survie des zones humides dépend de leur préservation et de la conservation de leurs fonctions écologiques. Au Canada, les zones humides ont toujours été menacées par le drainage, la mise en valeur des terres, la pollution et les autres utilisations du sol. Depuis deux siècles, les zones humides canadiennes subissent constamment des pertes et une détérioration.

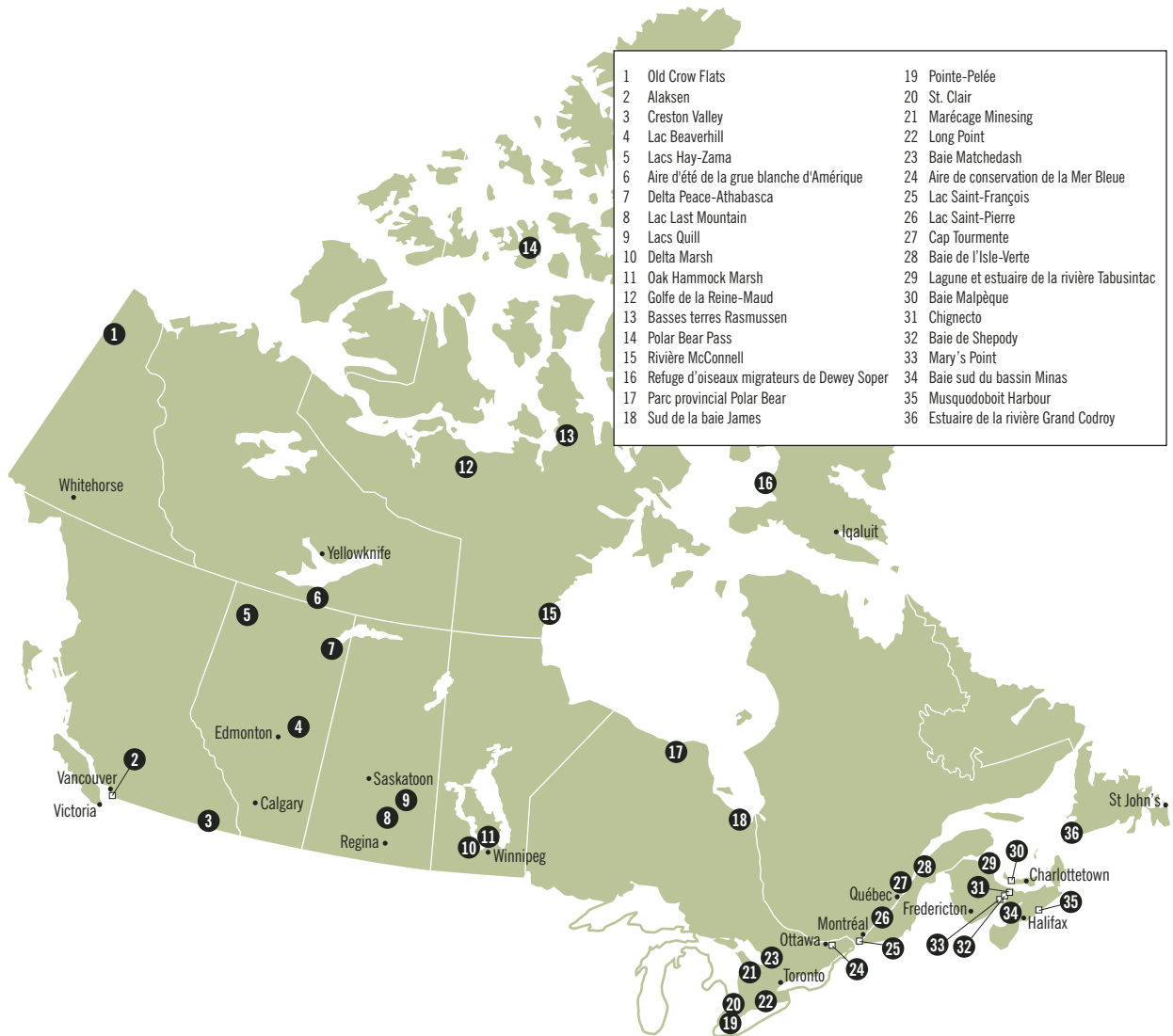
1.105 L'accord. La Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar) a été adoptée en 1971 à Ramsar, en Iran. Elle est entrée en vigueur à l'échelle internationale en 1975 et le Canada y a adhéré en 1981. En mai 2004, on comptait 138 pays membres qui représentent toutes les régions du globe.

1.106 Cette convention a pour objectifs de mettre fin à l'envahissement progressif et à la perte des zones humides et à en assurer la conservation et l'utilisation durable. Les pays membres ont accepté d'inscrire au moins un site sur la Liste des zones humides d'importance internationale (la liste de Ramsar), ainsi que de conserver le caractère écologique des sites inscrits. En mai 2004, on dénombrait 1 367 sites de zones humides Ramsar dans le monde.

1.107 Ministère principal. Par l'entremise du Service canadien de la faune, Environnement Canada assume la responsabilité de cette convention. En 1981, Cap Tourmente au Québec a été le premier site Ramsar inscrit en

Amérique du Nord. En mai 2004, le Canada avait inscrit 36 sites Ramsar partout au pays (voir la pièce 1.5), qui s'étendent sur plus de 13 millions d'hectares — soit environ le double de la superficie du Nouveau-Brunswick.

Pièce 1.5 Sites RAMSAR au Canada



Source : Adapté de la carte des sites RAMSAR au Canada, de Wetlands International

1.108 Des ministères ou organismes fédéraux, notamment Environnement Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Parcs Canada et la Commission de la capitale nationale, gèrent environ 77 p. 100 de la superficie des zones humides canadiennes inscrites comme sites Ramsar. Les provinces en gèrent une proportion de 22 p. 100 et des organismes non gouvernementaux, le reste (1 p. 100).

Information incomplète sur les sites de zones humides

Le saviez-vous?

Le Canada présente la plus grande superficie de sites inscrits comme zones humides Ramsar (sites Ramsar) :

- Canada — 13 051 501 hectares;
- Fédération de Russie — 10 323 767 hectares;
- Australie — 7 371 873 hectares;
- Botswana — 6 864 000 hectares;
- Pérou — 6 777 414 hectares;
- Bolivie — 6 518 073 hectares;
- Brésil — 6 434 086 hectares.

Source : Secrétariat de la Convention de Ramsar



Site Ramsar canadien — Lac Last Mountain

Source : Service canadien de la faune, Environnement Canada

1.109 Objet de notre examen. Nous avons examiné si Environnement Canada sait dans quelle mesure il y a conservation des sites canadiens inscrits comme zones humides Ramsar.

1.110 Objectifs et attentes. Pendant notre vérification, Environnement Canada n'a pu préciser, pour la plupart des 36 sites Ramsar au pays, des objectifs de conservation ou des résultats attendus. Le Ministère n'a donc pu définir ce qu'il fallait entendre en réalité par conservation dans le cas de ces zones humides.

1.111 Pour mieux assurer la conservation à long terme des sites Ramsar, les pays membres ont demandé que l'on dresse des plans de gestion pour chaque zone humide inscrite. Ils ont adopté des lignes directrices de planification de gestion qui indiquent que l'obtention de résultats est le but même de cette planification, que les objectifs et les indicateurs de rendement doivent être mesurables et que les indicateurs établis doivent faire l'objet d'une surveillance.

1.112 Environnement Canada a fourni des preuves de l'élaboration de plans de gestion pour 14 seulement des 36 sites Ramsar du pays. Les plans de 7 de ces 14 sites remontent au début ou au milieu des années 1980. Les représentants du Ministère ont indiqué que les plans en question avaient été jugés appropriés au moment de leur élaboration. Cependant, la majeure partie des plans fournis énoncent uniquement des objectifs généraux de conservation et très peu d'entre eux précisent des attentes en matière de rendement ou de résultats qui soient mesurables.

1.113 Information sur les résultats. Nous avons remarqué qu'Environnement Canada ne connaît pas les progrès accomplis ou les résultats obtenus dans la conservation des sites Ramsar, surtout parce qu'il ne recueille ni ne compile d'information à ce sujet sur les différents sites. Il dispose au niveau central de certaines descriptions sur chacun des sites, mais cette information ne comprend pas d'information sur les résultats obtenus en matière de conservation.

1.114 Nous avons également constaté que les responsables des sites ne sont pas tenus de fournir périodiquement de l'information sur l'état des sites qu'ils gèrent ni sur les résultats obtenus, et qu'Environnement Canada n'a pas non plus compilé de telles données par d'autres moyens. Ainsi, le Ministère ne sait pas dans quelle mesure il y a conservation de ces zones humides, quelles sont les lacunes à combler et quelles leçons il peut tirer. Il n'y a pas de vue d'ensemble claire des progrès du Canada dans la réalisation de l'objectif de conservation de la Convention de Ramsar, pour ses 36 sites inscrits.

1.115 Information propre aux différents sites. Afin d'avoir une meilleure idée de l'information sur les résultats concernant les divers sites, nous avons examiné quatre sites en détail, à savoir Cap Tourmente au Québec, Lac Last Mountain en Saskatchewan, Polar Bear Pass au Nunavut et St. Clair en Ontario. Environnement Canada gère ces quatre sites.

1.116 Pour deux des quatre sites, aucune documentation sur les résultats de conservation obtenus n'a pu être produite. Pour les deux autres, de l'information concernant les résultats sur la dynamique des principales populations animales et végétales et sur l'état des habitats humides a été fournie. Pour l'un de ces deux sites, de l'information sur les résultats avait récemment été compilée afin de cerner les lacunes et d'orienter la mise à jour future du plan de gestion de ce site.

Les résultats de la conservation ne sont pas connus

1.117 Nous avons établi qu'Environnement Canada ne dispose pas d'information adéquate sur la mesure dans laquelle il y a conservation de la plupart des sites Ramsar au Canada.

1.118 Recommandation. Environnement Canada devrait veiller à ce que des résultats de conservation attendus soient précisés pour chaque site Ramsar et à ce que les résultats de la conservation et le rendement fassent périodiquement l'objet d'une surveillance et de rapports.

Réponse du Ministère. Environnement Canada accepte la recommandation.

Dans le cadre de ses capacités et de ses ressources, Environnement Canada va mettre à jour tous les plans de gestion des sites Ramsar désignés sur les terres du Ministère, conformément aux lignes directrices de planification de la gestion de la Convention de Ramsar. Environnement Canada encouragera les gestionnaires des sites Ramsar qui ne sont pas situés sur des terres appartenant au Ministère à préparer des plans de gestion conformes aux lignes directrices de planification de la gestion de la Convention de Ramsar. Ceci sera complété avant la dixième Convention des Parties de Ramsar (2008).

Dans le cadre de ses capacités et de ses ressources, Environnement Canada va évaluer les résultats en matière de conservation et le rendement pour tous les sites Ramsar du Canada situés sur les terres du Ministère. Il va également en faire rapport tous les trois ans par le truchement du rapport national du Canada à la Convention des Parties de Ramsar. Le Ministère encouragera les gestionnaires des sites Ramsar qui ne sont pas situés sur des terres appartenant à Environnement Canada à évaluer les résultats en matière de conservation et le rendement pour tous ces sites et à faire rapport tous les trois ans par le truchement du rapport national du Canada à la Convention des Parties de Ramsar.

Observations sur la reddition de comptes

1.119 Nos cinq études de cas nous ont fourni d'autres indications sur la reddition de comptes des ministères principaux à l'égard des résultats liés aux accords dont ils ont la responsabilité. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, il n'y a pas de grandes différences entre la façon dont le gouvernement fédéral assure la gestion et la reddition de comptes à l'égard des politiques et objectifs environnementaux définis dans des accords internationaux sur l'environnement et ceux définis ailleurs. Il n'y a ni politiques, ni procédures, ni autres mécanismes de gestion qui s'appliquent exclusivement aux accords internationaux en matière d'environnement.

Le gouvernement fédéral rend essentiellement compte des résultats liés aux accords comme il le fait pour ses autres politiques, programmes et initiatives. À notre avis, ce n'est là ni quelque chose d'imprévu ni un problème, à condition toutefois que les principes de reddition de comptes soient appliqués. Or, nous avons pu observer que des éléments clés de la reddition de comptes étaient parfois absents.

Responsabilités des ministères principaux

1.120 Les trois ministères chargés de l'application des cinq accords que nous avons examinés, à savoir Environnement Canada, Transports Canada et Pêches et Océans Canada, ont tous affirmé que leurs responsabilités en la matière étaient bien définies et déléguées. Ces responsabilités comprennent la définition des attentes de rendement, la surveillance et la communication des résultats, l'examen du rendement et la prise de mesures nécessaires pour s'assurer que les conséquences et résultats environnementaux prévus par les ententes sont obtenus.

1.121 Les responsabilités en question sont peut-être claires pour les ministères principaux mêmes, mais nous n'avons pu établir de façon précise comment et où elles sont déléguées et définies. Nous avons pu vérifier qu'il n'y a ni exigences générales du gouvernement ni mécanismes communément employés pour s'assurer que les rôles et responsabilités précis des ministères principaux sont officiellement définis et communiqués.

1.122 Le problème se pose peut-être moins lorsque l'objectif d'un accord correspond étroitement au mandat et aux responsabilités d'un ministère, puisqu'il y a moins d'incertitude possible quant au rôle que joue celui-ci à titre de ministère principal. Mais lorsque l'objectif et les obligations en vertu d'un accord visent plus d'un ministère ou organisme fédéral ou exigent une coordination avec d'autres secteurs de compétence (les provinces et les territoires, par exemple), l'absence de définition claire des rôles et des responsabilités peut avoir des conséquences bien plus graves.

Attentes en matière de rendement

1.123 Parmi les cinq accords que nous avons examinés, des attentes (ou cibles) en matière de rendement environnemental ont clairement été définies dans le cas du Protocole de Montréal, de l'Annexe sur l'ozone et, en partie, de l'ANUP, selon les stocks de poissons examinés.

1.124 Pour le Protocole de Montréal et l'Annexe sur l'ozone, nous avons aussi observé qu'Environnement Canada a défini les éléments essentiels d'un cadre de gestion des résultats ou de reddition de comptes. Le Ministère a aussi identifié les principaux éléments d'une stratégie de collecte de données pour mieux établir comment il définit, recueille et analyse l'information sur le rendement. Nous avons constaté que, dans les trois autres études de cas, le recours à de tels outils n'était pas évident.

Communication des résultats au Parlement et aux Canadiens

1.125 Nous avons constaté que les résultats environnementaux ne sont mesurés et faciles d'accès que pour le Protocole de Montréal, l'Annexe sur l'ozone et l'ANUP. Ainsi, les résultats relatifs au Protocole de Montréal sont communiqués par l'entremise des rapports du Programme des Nations Unies pour l'environnement et dans la Série nationale d'indicateurs environnementaux. Dans le cas de l'Annexe sur l'ozone, les résultats relatifs à la qualité de l'air sont présentés dans les rapports biennaux canado-américains, ainsi que dans les rapports sur le rendement d'Environnement Canada. Dans le cas de l'ANUP, de l'information sur l'état des divers stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs peut être obtenue de l'OPANO et de la CICTA.

1.126 S'il n'existe pas d'exigences précises de communication au Parlement ni aux Canadiens au sujet des résultats environnementaux visés par les cinq accords, il reste que, dans certains cas, les ministères principaux se sont servis de leurs rapports sur le rendement pour communiquer de l'information reliée aux accords internationaux sur l'environnement. Le plus souvent cependant, l'information portait avant tout sur les activités ou les initiatives des ministères en cause plutôt que sur les résultats environnementaux obtenus. Nous avons noté une exception : pour l'Annexe sur l'ozone, Environnement Canada a fourni, dans ses rapports sur le rendement, de l'information sur les concentrations d'ozone troposphérique dans les grandes villes et sur les concentrations des polluants atmosphériques connexes.

Examen et surveillance

1.127 Pour tous les accords sauf la Convention MARPOL, les ministères principaux ont indiqué avoir régulièrement procédé à des examens du rendement pour évaluer les résultats environnementaux obtenus en regard des résultats attendus. Toutefois, aucun de ces ministères ne disposait d'une documentation claire sur les conclusions de ces examens.

1.128 Nous avons aussi demandé aux ministères principaux d'indiquer toute contrainte opérationnelle d'importance influant sur la réalisation des attentes ou des objectifs de rendement liés aux accords. Nous leur avons également demandé de préciser toute mesure corrective nécessaire pour garantir la réalisation de ces attentes et objectifs. Pour trois accords, ils ont cerné les contraintes suivantes :

- **ANUP** : Pêches et Océans Canada a indiqué une surpêche par les flottilles étrangères et des infractions délibérées aux règles internationales sur les pêches, par certains États;
- **MARPOL** : Transports Canada a indiqué une absence de responsabilité à l'égard de l'évaluation de l'état des eaux océaniques canadiennes, et des difficultés pour ce qui est de l'évaluation de l'incidence de la Convention sur l'état des eaux océaniques;
- **Ramsar** : Environnement Canada a indiqué que les ressources représentaient une contrainte de taille.

Seul Pêches et Océans Canada a précisé la nature des mesures correctives possibles, dont des initiatives en cours visant à obtenir un complément de ressources et à accroître la collaboration avec le ministère de la Défense nationale.

1.129 Dans l'ensemble, nous avons pu observer que les ministères principaux ne pouvaient montrer adéquatement la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités en matière de surveillance et d'examen de la gestion. Cela s'avère particulièrement important dans les cas où les ministères ne connaissent pas bien leurs résultats ou leur rendement en matière d'environnement, ou ne les atteignent pas. En pareil cas, on ne voit pas clairement comment ils comptent veiller à ce que les objectifs des accords soient atteints et les résultats visés, obtenus.

1.130 Recommandation. Lorsqu'ils se voient assigner la responsabilité à l'égard d'accords internationaux en matière d'environnement, les ministères ou organismes fédéraux principaux devraient préciser et documenter clairement les résultats environnementaux qu'ils prévoient obtenir, la façon dont ils vont mesurer et communiquer les résultats obtenus, ainsi que la manière dont ils vont surveiller et examiner les résultats en vue d'améliorer le rendement.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accepte la recommandation (réponse coordonnée par Environnement Canada au nom du gouvernement du Canada).

Le gouvernement du Canada continuera de travailler à améliorer les dispositions régissant l'établissement de rapports, qui sont prévues dans les accords environnementaux internationaux. Le ministère ou l'organisme fédéral directeur qui est responsable de chaque accord environnemental international clé fera rapport des résultats obtenus et prévus dans le cadre de l'accord sous sa responsabilité. Si son rapport ne décrit pas la méthode utilisée pour mesurer les résultats visés, pour atteindre les résultats déclarés et pour surveiller et examiner les résultats obtenus en vue de les améliorer, il devra fournir des renseignements complémentaires à cet effet.

Conclusion

1.131 À notre avis, pour que le gouvernement fédéral puisse montrer aux Canadiens quels sont les résultats environnementaux obtenus dans le cadre des accords internationaux sur l'environnement auxquels le Canada adhère, deux éléments redditionnels sont indispensables : l'établissement d'attentes en matière de rendement, ainsi que la mesure et la communication des résultats. Les ministères qui rendent compte des résultats indiquent clairement les résultats prévus, puis mesurent et communiquent les résultats obtenus.

1.132 Dans nos études de cas, nous avons remarqué que les ministères principaux ont un niveau variable d'information et de connaissance quant aux objectifs environnementaux atteints et aux résultats obtenus dans le

cadre des accords dont ils assument la responsabilité. Nous avons constaté qu'ils connaissent les résultats environnementaux liés à deux accords (le Protocole de Montréal et l'Annexe sur l'ozone), ignorent les résultats de deux autres (la Convention MARPOL et la Convention de Ramsar) et ne connaissent que partiellement les résultats du dernier (ANUP). Nous avons également observé que, dans le cas du Protocole de Montréal et de l'Annexe sur l'ozone, les résultats environnementaux attendus sont bien définis et les résultats réels, mesurés.

1.133 Nous convenons que, dans des dossiers environnementaux complexes, l'établissement d'attentes quantifiables en matière de résultats et la mesure subséquente des résultats obtenus en regard de ces attentes peuvent représenter un défi de taille. En outre, comme le contexte et les difficultés varient selon les accords que nous avons examinés, il faudrait éviter de généraliser les constatations en les appliquant à tous les accords internationaux sur l'environnement auxquels le Canada adhère. Les constatations issues de la vérification illustrent néanmoins les points suivants :

- lorsque les résultats attendus sont bien définis, les ministères sont mieux placés pour déterminer la mesure dans laquelle les objectifs de l'accord et les résultats visés sont atteints;
- lorsqu'il existe des contraintes ou des défis de taille liées à l'obtention des résultats visés en matière d'environnement, il faut plus de transparence dans la définition et la communication des résultats pouvant raisonnablement être obtenus;
- bien qu'il puisse s'avérer difficile d'établir des attentes en matière de rendement et de mesurer les résultats obtenus dans des dossiers environnementaux complexes, ce n'est pas une tâche impossible.

À propos de la vérification

Objectif

Cette vérification visait à établir si les ministères fédéraux principaux savent dans quelle mesure certains objectifs clés des accords internationaux en matière d'environnement que nous avons sélectionnés sont atteints.

Étendue et méthode

Nous avons choisi cinq accords internationaux en matière d'environnement comme études de cas aux fins de la vérification :

- le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Environnement Canada);
- l'Annexe sur l'ozone de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air (Environnement Canada);
- la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) (Transports Canada);
- l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons (ANUP) (Pêches et Océans Canada);
- la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Ramsar) (Environnement Canada).

Nos travaux d'examen dans le cadre de cette vérification ont surtout eu lieu de janvier à mai 2004. Ils visaient principalement les trois ministères fédéraux principaux chargés des cinq accords, à savoir Environnement Canada, Transports Canada et Pêches et Océans Canada. Nous avons examiné l'information sur le rendement et les résultats dont disposaient ces ministères sur certains objectifs clés en matière d'environnement liés aux accords choisis. Nous avons aussi demandé aux ministères d'indiquer et de décrire comment ils appliquaient les éléments redditionnels dans le cadre des accords dont ils sont responsables, et de présenter de l'information et de la documentation à l'appui. Pour mener à bien cette vérification, nous avons interviewé des représentants des ministères et d'autres parties intéressées, et examiné des dossiers, des rapports et d'autres documents ministériels.

Par ailleurs, nous avons interviewé des représentants du Bureau du Conseil privé, du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'Affaires étrangères Canada afin de cerner et de mieux comprendre les principaux processus et mécanismes mis en place pour aider à assurer la reddition de comptes à l'égard des résultats une fois que les accords sont en vigueur.

Nous avons voulu évaluer si les ministères principaux avaient l'information nécessaire pour déterminer les résultats environnementaux que le gouvernement avait obtenus pour certains objectifs précis qu'il s'était engagé à atteindre. Nous n'avons vérifié ni le respect des accords par le gouvernement, ni l'efficacité des programmes ou des moyens de réalisation de ses objectifs, ni le rythme ou les progrès du traitement des dossiers environnementaux, ni l'exactitude ou la qualité de l'information utilisée par les ministères. En outre, comme le contexte et les difficultés varient selon les accords que nous avons examinés, il faudrait éviter de généraliser nos constatations en les appliquant à tous les accords internationaux sur l'environnement auxquels le Canada adhère.

L'information quantitative que nous présentons dans ce chapitre est fondée sur des données puisées à même diverses sources, fédérales et autres, qui sont mentionnées dans le texte. Nous sommes satisfaits de la vraisemblance des données, compte tenu de leur utilisation dans ce chapitre. Cependant, les données n'ont pas fait l'objet d'une vérification.

Critères

Afin d'évaluer si les ministères fédéraux principaux savent dans quelle mesure certains objectifs clés des accords choisis étaient atteints, nous attendions de ces ministères :

- qu'ils aient de l'information sur les résultats (conséquences) effectivement obtenus afin de déterminer le degré de réalisation de certains objectifs clés des accords internationaux en matière d'environnement;
- qu'ils montrent comment une assurance adéquate de la qualité de l'information utilisée est fournie pour déterminer si certains objectifs clés des accords sont atteints;
- qu'ils montrent comment les activités (extrants) du gouvernement contribuent à la réalisation de certains objectifs (conséquences) des accords sélectionnés.

Équipe de vérification

Directeur principal : John Affleck

Directeur : Robert D'Aoust

Chris Callaghan

Mark Lawrence

Maxine Leduc

Darlene Pearson

Stephanie Taylor

Marc Tessier

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).