

2004



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

Chapitre 3

Les stratégies de développement durable :
l'utilisation du régime fiscal et la gestion
des déchets solides de bureau



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 FA1-2/2004-3F
ISBN 0-662-77706-9



Chapitre

3

Les stratégies de développement durable

L'utilisation du régime fiscal et la gestion
des déchets solides de bureau

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	5
Rapport sur les progrès accomplis en matière de développement durable	5
Objet de la vérification	5
L'utilisation du régime fiscal	6
Le rôle joué par Finances Canada pour influencer sur le développement durable	6
Le cadre de la politique fiscale	10
Observations et recommandations	10
Le Ministère a examiné un éventail de questions liées à ses engagements	10
Finances Canada doit mieux expliquer ce qu'il essaie de réaliser par ses trois engagements	11
La prise en compte des effets sur l'environnement pourrait être améliorée	15
Il est nécessaire de mieux faire connaître les progrès par rapport aux engagements	18
Conclusion	20
La gestion des déchets solides de bureau	21
Les déchets solides de bureau et le gouvernement fédéral	21
Observations et recommandations	22
Le gouvernement a-t-il atteint son objectif de réduction des déchets?	22
Les déchets de bureau sont recyclés	24
Les ministères ne peuvent démontrer qu'ils remplissent leurs engagements	25
Des raisons majeures expliquent les lacunes sur le plan des résultats	25
Certains problèmes se situent à un niveau supérieur	29
Conclusion	34
Conclusion	34
À propos de la vérification	36



Les stratégies de développement durable

L'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau

Points saillants

3.1 Les ministères et les organismes fédéraux que nous avons vérifiés doivent faire davantage pour respecter leurs engagements en matière de développement durable sur deux points importants : l'examen des façons d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement, d'une part, et la gestion des déchets solides produits par les bureaux fédéraux, d'autre part.

3.2 L'utilisation du régime fiscal. Finances Canada a analysé un éventail de questions liées à ses engagements en matière fiscale. Il n'a toutefois pas indiqué clairement ce qu'il cherche à réaliser par ces engagements, en ce qui concerne les résultats visés ou attendus. La démarche qu'il a adoptée pour tenir ces engagements a été fragmentaire et non systématique, puisqu'il n'a pas défini les étapes importantes comme déterminer les domaines principaux exigeant une analyse. Par conséquent, le Ministère n'est pas à même d'indiquer au Parlement et à la population du Canada à quel point il a analysé la façon dont le régime fiscal entrave ou favorise la réalisation du développement durable.

3.3 L'examen systématique, fondé sur le risque, d'occasions déterminantes d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement constitue une étape importante en vue de déterminer dans quelle mesure le régime fiscal peut devenir un outil de développement durable.

3.4 La gestion des déchets solides de bureau. Dans leur stratégie de développement durable de 2001, les six ministères et organismes que nous avons examinés ont pris des engagements spécifiques pour gérer les déchets solides de bureau. Nous avons constaté que tous les bureaux où nous nous sommes rendus font du recyclage, mais les ministères ne peuvent démontrer qu'ils respectent tous leurs engagements.

3.5 Les initiatives de gestion des déchets dans les ministères découlent davantage de lois provinciales, de programmes municipaux et de l'engagement des employés que d'une orientation du gouvernement fédéral. Étant donné l'absence de mesures fiables et la disparité de l'information communiquée aux occupants des immeubles au sujet de leurs résultats en ce qui a trait à la gestion des déchets, les ministères et les organismes n'obtiennent probablement pas les meilleurs résultats possible. Il ne s'agit pas du modèle d'excellence que le gouvernement souhaite.

3.6 En 1990, le gouvernement fédéral s'est fixé comme objectif de réduire ses déchets de 50 p. 100 au plus tard en 2000. Il n'a pas appliqué de stratégie de mesure pour l'ensemble de ses activités ni attribué des responsabilités. À l'heure actuelle, le gouvernement ne sait pas s'il a atteint son objectif. Il faut une direction centrale si l'on veut établir les priorités à l'échelle du gouvernement et élaborer des lignes directrices, des outils et des pratiques visant la gestion des déchets solides dans le contexte de l'écologisation des activités gouvernementales.

Contexte et autres observations

3.7 La commissaire à l'environnement et au développement durable surveille les progrès accomplis par les ministères et les organismes dans la mise en œuvre de leur stratégie de développement durable et elle fait rapport au Parlement à ce sujet.

3.8 L'utilisation du régime fiscal. Le régime fiscal, du fait qu'il influe sur le comportement des citoyens, peut avoir une incidence directe et indirecte importante relativement à l'environnement et au développement durable. À titre de ministre chargé d'analyser la structure du régime fiscal et de présenter des avis à ce sujet, Finances Canada peut infléchir le développement durable au Canada par une intégration améliorée de l'économie et de l'environnement. Dans son document intitulé *Stratégie de développement durable 2001-2003*, le Ministère a pris à cette fin trois engagements en matière fiscale.

3.9 Dans le cadre du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable en 2002, le gouvernement du Canada, de concert avec d'autres pays, a consenti à prendre certains engagements relatifs aux questions environnementales, tout en reconnaissant que le régime fiscal peut influencer sur l'environnement.

Réaction de Finances Canada. Les réponses du Ministère à nos recommandations sont insérées dans le chapitre. Le Ministère ne s'engage à prendre aucune autre mesure que celles déjà mises en œuvre ou prévues. Ces mesures ont déjà été prises en compte dans notre conclusion et nos recommandations. Par conséquent, le Ministère ne semble pas accepter nos recommandations.

3.10 La gestion des déchets solides de bureau. À titre de plus grande entreprise au Canada, de premier locateur et de premier propriétaire d'immeubles à bureaux, le gouvernement fédéral produit une quantité considérable de déchets, notamment des matières recyclables comme le papier, le carton, le métal et le verre. Nous avons fait la vérification de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (maintenant l'Agence du revenu du Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada), d'Anciens Combattants Canada, d'Environnement Canada, du ministère de la Justice Canada, de Ressources naturelles Canada et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Réaction du gouvernement du Canada. Les réponses du gouvernement du Canada à nos recommandations sont insérées dans le chapitre. Le gouvernement a indiqué les mesures qu'il a prises ou prévues afin de donner suite à nos recommandations. Cependant, il n'a pas précisé de quelle manière il prévoit prendre des mesures à l'égard de points précis de nos recommandations, ni même s'il prévoit en prendre. Par exemple, le gouvernement reste muet sur le renouvellement de ses objectifs en matière de gestion des déchets.

Introduction

Rapport sur les progrès accomplis en matière de développement durable

3.11 Les ministères et les organismes fédéraux prennent une série d'engagements dans leurs stratégies de développement durable, qu'ils sont tenus de rédiger et de mettre à jour tous les trois ans. Les premières stratégies ont été présentées au Parlement en décembre 1997, les deuxièmes, en février 2001, et les troisièmes, en février 2004. La commissaire à l'environnement et au développement durable surveille les progrès du gouvernement fédéral dans la voie du développement durable, notamment la mise en œuvre des stratégies, et elle en fait rapport.

Objet de la vérification

3.12 Nous avons évalué les progrès réalisés par sept ministères et organismes par rapport aux engagements qu'ils ont pris dans leurs stratégies de développement durable en 2001. Nous avons voulu savoir plus précisément :

- comment Finances Canada examine les façons d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement;
- comment l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Anciens Combattants Canada, Environnement Canada, le ministère de la Justice Canada, Ressources naturelles Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada gèrent les déchets solides de bureau.

3.13 Le présent chapitre traite des progrès du gouvernement sur la voie du développement durable dans deux domaines qui sont aux antipodes de l'éventail de l'environnement et du développement durable : le régime fiscal qui est fondé sur des politiques et la gestion des déchets de bureau qui est d'ordre pratique.

3.14 L'utilisation du régime fiscal. Nous nous sommes penchés sur trois engagements pris par Finances Canada dans le contexte de son objectif lié au développement durable, lequel visait à trouver des façons d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement.

3.15 La gestion des déchets solides de bureau. Nous nous sommes penchés sur des engagements précis en matière de développement durable pris par six ministères et organismes en ce qui concerne la gestion des déchets solides de bureau.

3.16 Pour de plus amples renseignements sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, veuillez consulter la section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

L'utilisation du régime fiscal

Le rôle joué par Finances Canada pour influencer sur le développement durable

3.17 L'intégration des objectifs économiques et environnementaux est fondamentale pour assurer la prospérité des Canadiens et protéger le patrimoine naturel du Canada pour les générations à venir. À titre de ministère axé sur les politiques, Finances Canada ne joue pas un rôle direct dans la prestation de programmes ou de services destinés à la population canadienne. Toutefois, à titre de principal ministère chargé du budget, du régime fiscal fédéral et de la formulation des politiques fiscales, il pourrait influencer sur le développement durable au Canada.

3.18 Les fonctionnaires de Finances Canada font des analyses et formulent des avis sur la structure du régime fiscal, notamment sur la façon dont il peut mieux intégrer l'économie et l'environnement. Ils ont un rôle important à jouer afin de fournir de l'information visant à faciliter la prise de décision sur les aspects fiscaux susceptibles d'entraver ou de favoriser la réalisation du développement durable. C'est le ministre des Finances et le Cabinet qui prennent les décisions en fonction des analyses et des avis qui leur sont communiqués et d'autres facteurs.

3.19 Le régime fiscal sert à la perception de revenus, lesquels dépassent maintenant 156 milliards de dollars par an, et permet au gouvernement de réaliser un certain nombre d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Il peut arriver qu'il y ait des compromis à faire entre ces objectifs; le gouvernement fédéral doit faire des choix éclairés pour déterminer la meilleure politique fiscale.

3.20 Le régime fiscal peut avoir une influence énorme sur le comportement et les décisions des Canadiens. Par exemple :

- la déduction fiscale pour les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) a incité les Canadiens à investir des milliards de dollars chaque année pour s'assurer un meilleur avenir;
- les taxes sur le tabac pourraient dissuader les gens de fumer, ce qui atténuerait les effets négatifs sur la santé.

3.21 Le régime fiscal peut avoir une grande influence en matière d'environnement, de façon directe ou indirecte, comme suit :

- favoriser les activités favorables à l'environnement (par exemple, grâce à des crédits d'impôt ou à des déductions pour le don de terres écosensibles);
- mettre un frein aux activités nuisibles à l'environnement.

3.22 Le gouvernement fédéral examine depuis plus d'une décennie la possibilité d'utiliser le régime fiscal pour atteindre ses objectifs en matière d'environnement et de développement durable (voir la pièce 3.1). Dans son document intitulé *Stratégie de développement durable 2001-2003*, Finances Canada a pris trois engagements en vue d'examiner les façons de mieux intégrer l'économie et l'environnement grâce à une utilisation ciblée du régime fiscal (voir la pièce 3.2).

Le saviez-vous?

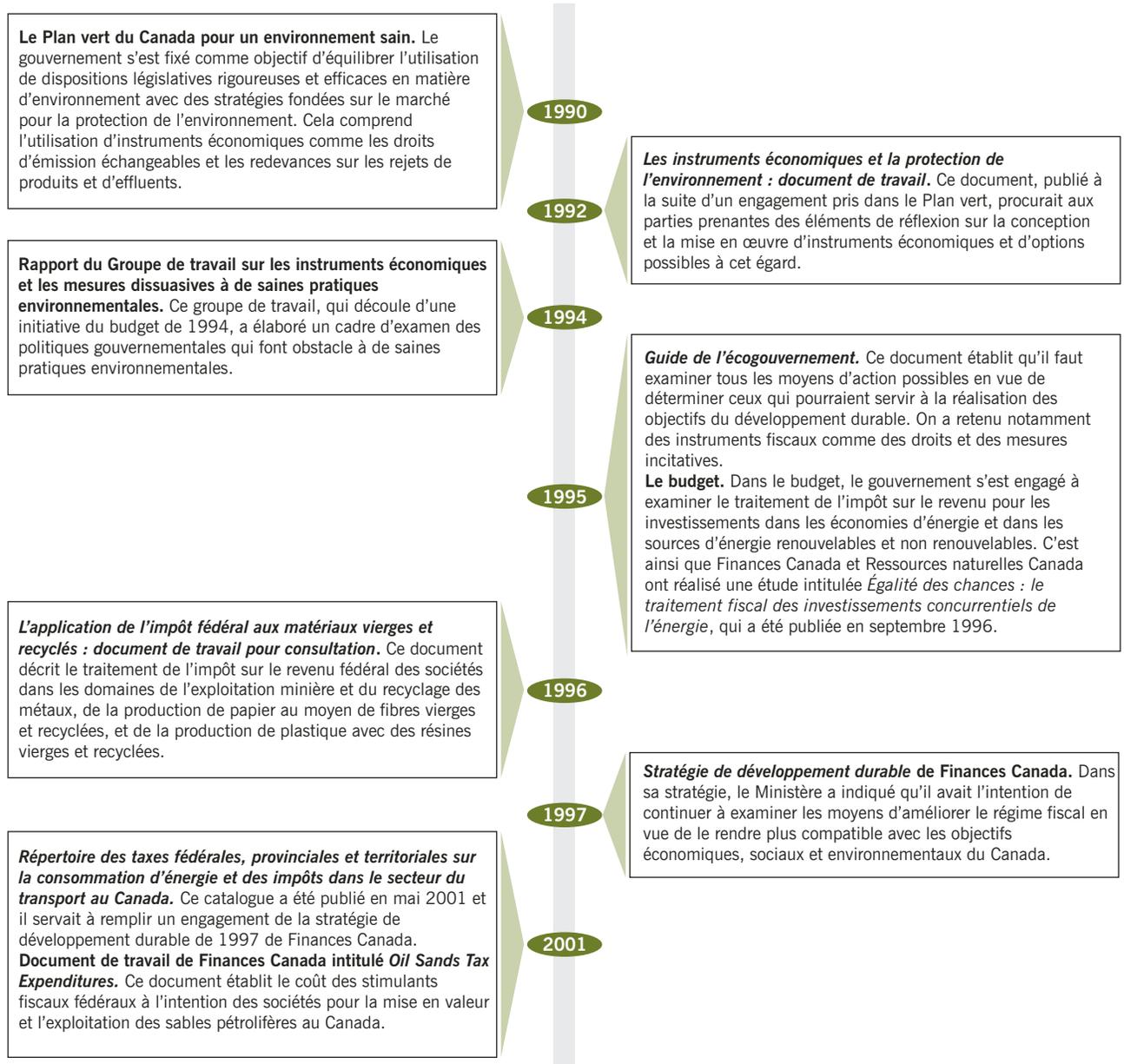
Le montant total des revenus fiscaux du gouvernement fédéral pour l'exercice qui se terminait le 31 mars 2003 s'élève à **156,4 milliards de dollars**

Ces revenus se répartissent comme suit :

- impôt sur le revenu des particuliers : **89,5 milliards de dollars**
- impôt sur le revenu des sociétés : **22,2 milliards de dollars**
- taxe sur les produits et services (TPS) : **28,3 milliards de dollars**
- taxes sur l'énergie : **5,0 milliards de dollars**
- autres sources : **11,4 milliards de dollars**

Source : *Comptes publics du Canada, 2002-2003*

Pièce 3.1 Principales déclarations et études fédérales qui font référence à l'utilisation du régime fiscal en vue de réaliser les objectifs en matière d'environnement et de développement durable depuis 1990



Pièce 3.2 Les trois engagements pris par Finances Canada pour mieux intégrer l'économie et l'environnement par l'utilisation du régime fiscal



Source : Adaptation d'extraits de *Stratégie de développement durable 2001-2003*, Finances Canada

3.23 La Direction de la politique de l'impôt de Finances Canada est chargée de donner suite à ces trois engagements ainsi que d'élaborer et d'évaluer les politiques et les lois en matière d'impôt. L'Agence du revenu du Canada est chargée de percevoir les impôts et les taxes et d'administrer la législation fiscale.

3.24 Finances Canada considère que sa stratégie de développement durable constitue l'un de ses plans et stratégies principaux, outre le budget et son rapport sur les plans et les priorités. L'un des buts fondamentaux de la stratégie est de mieux intégrer les enjeux et les objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans l'élaboration des politiques. Dans sa stratégie, le Ministère établit manifestement un lien entre ce but et ses travaux sur le régime fiscal.

3.25 Diverses façons d'améliorer l'utilisation du régime fiscal en faveur du développement durable se sont dessinées, comme l'écologisation de la fiscalité ou du budget fédéral (voir le précis sur l'écologisation de la fiscalité à la page 9). Les fonctionnaires de Finances Canada nous ont dit que le gouvernement n'a pas encore entériné officiellement l'écologisation de la fiscalité en tant que principe directeur, bien qu'il ait mis en œuvre un certain nombre de mesures qui correspondent à cette démarche.

Précis sur l'écologisation de la fiscalité

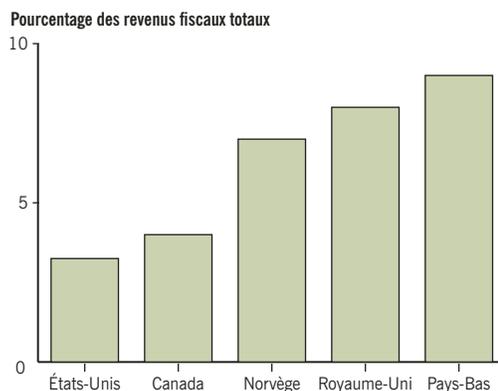
L'un des aspects importants de la politique en matière d'environnement est la possibilité d'utiliser des mesures incitatives économiques en vue de réaliser le développement durable. Il s'agit notamment d'utiliser des signaux économiques pour récompenser les mesures respectueuses de l'environnement et décourager celles qui nuisent au développement durable. Il s'agit d'un moyen utilisé par certains gouvernements pour mettre en œuvre le principe du « pollueur-payeur », puisque le prix du marché ne correspond souvent qu'au coût économique et ne tient pas compte des dommages causés à l'environnement. C'est ce qu'on appelle maintenant l'écologisation de la fiscalité ou du budget.

Il s'agit d'utiliser des outils stratégiques, comme la fiscalité (les dégrèvements fiscaux, les crédits et les remises d'impôts ou de taxes), les droits d'émission échangeables, les dépenses directes et les dépenses de programmes pour rendre plus écologique la façon dont les gens achètent, vendent et investissent dans l'économie. Mentionnons à titre d'exemple la décision du gouvernement fédéral d'exonérer de la taxe d'accise fédérale les combustibles différents comme l'éthanol produit à partir de sources renouvelables.

L'écologisation de la fiscalité peut aussi consister à fixer les impôts et taxes en fonction des effets sur l'environnement ou à fixer de nouveaux impôts ou de nouvelles taxes en tant que mesures dissuasives destinées à réduire les effets sur l'environnement. Les revenus tirés des nouveaux impôts ou nouvelles taxes pourraient servir à financer, par exemple, une réduction des taxes ou des impôts existants.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont élargi l'utilisation de tels outils pour aborder les enjeux environnementaux. L'OCDE a signalé que le Canada les utilise moins que la plupart des autres membres pour réaliser ses objectifs de développement durable.

En 2001, le Canada a obtenu moins de revenus fiscaux découlant de la taxation liée à l'environnement que la plupart des autres pays membres de l'OCDE



La majorité des revenus découlant de la taxation liée à l'environnement dans les pays de l'OCDE provient des taxes sur les carburants et les véhicules à moteur. Toutefois, la plupart des pays réduisent l'efficacité de leurs mesures de taxation écologique, puisqu'ils accordent des exonérations importantes à des industries polluantes et consommatrices de grandes quantités d'énergie.

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, organisme consultatif indépendant relevant du premier ministre, a entrepris en juin 2000 une étude de l'écologisation de la fiscalité. Finances Canada agit à titre d'observateur du processus. Il s'agissait d'examiner les principales difficultés et possibilités que présente une telle initiative et son potentiel au Canada. L'organisme a publié les résultats de la première étape de cette étude en juin 2002. Il définit l'écologisation de la fiscalité comme « une stratégie qui permet de réorienter la fiscalité et les programmes de dépenses publiques d'un gouvernement pour instaurer une série d'incitatifs intégrés favorables à la transition vers le développement durable ». Finances Canada n'a pas défini ce qu'est l'écologisation de la fiscalité, mais, selon Environnement Canada, il s'agit de « la modification de la façon dont les gouvernements prélèvent des taxes et des impôts et dépensent afin d'inciter au développement durable ».

La Table ronde nationale propose que les options en matière d'écologisation de la fiscalité soient évaluées concurremment avec d'autres mesures, notamment des instruments fondés sur la réglementation et d'autres qui sont facultatifs, dans l'examen d'une question. Elle fait observer toutefois que les propositions définitives découlant d'une telle étude pourraient ou non comprendre des outils d'écologisation de la fiscalité.

3.26 Dans le cadre du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable en 2002, le gouvernement du Canada et d'autres pays ont convenu de prendre certains engagements, dont les suivants :

- encourager les autorités compétentes à prendre en considération le développement durable lorsqu'elles prennent des décisions et, à cette fin, continuer « à promouvoir l'internalisation des coûts environnementaux et l'utilisation d'instruments économiques en tenant compte du raisonnement selon lequel le pollueur devrait, en principe, supporter les coûts de la pollution, dans le respect de l'intérêt public et sans fausser les échanges et les investissements internationaux »;
- reconnaître que « des politiques réduisant les distorsions du marché permettraient de promouvoir des systèmes énergétiques compatibles avec le développement durable en utilisant de meilleurs signaux de marché et en éliminant les distorsions du marché, y compris par la restructuration de la fiscalité et l'élimination progressive d'éventuelles subventions néfastes, compte tenu de leurs effets sur l'environnement ».

Le cadre de la politique fiscale

3.27 Les fonctionnaires de Finances Canada nous ont informés qu'ils établissent des priorités pour l'analyse des mesures fiscales relatives à l'environnement, tout comme pour l'ensemble des mesures fiscales, compte tenu de nombreux facteurs influant sur le cadre des politiques. Des facteurs importants servent à déterminer de quelle manière le Ministère affecte ses ressources limitées pour l'analyse :

- l'orientation politique générale du gouvernement sur les questions économiques, sociales et environnementales;
- l'intérêt des parlementaires, des contribuables, des organisations non gouvernementales et d'autres ministères à l'égard de certaines questions.

3.28 Puisqu'ils ne disposent pas d'un énoncé de politique par le gouvernement sur l'ampleur de l'utilisation du régime fiscal pour intégrer l'économie et l'environnement, les fonctionnaires de Finances Canada s'inspirent de sources diverses à cette fin, dont :

- le discours du Trône, les budgets du gouvernement fédéral et le Plan du Canada sur les changements climatiques;
- les objectifs des programmes approuvés par le Cabinet et le Parlement, comme la politique de développement des sources d'énergie renouvelables;
- les réponses du gouvernement aux comités parlementaires;
- le ministre des Finances.

Observations et recommandations

Le Ministère a examiné un éventail de questions liées à ses engagements

3.29 Compte tenu du rôle joué par le Ministère pour influencer sur le développement durable, les trois engagements en matière fiscale pris par Finances Canada dans sa stratégie de développement durable de 2001-2003

(voir la pièce 3.2) sont axés sur l'analyse et le Ministère utilise les termes « examiner » et « évaluer » pour décrire ce qu'il entend faire.

3.30 L'analyse du régime fiscal est un processus continu. Pour la période visée par sa stratégie, Finances Canada a analysé un certain nombre de questions liées à ses trois engagements. L'analyse a porté à la fois sur certaines dispositions fiscales en vigueur ayant des conséquences environnementales et sur de nouvelles mesures susceptibles de favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux.

3.31 Les ministres acceptent ou non les propositions fiscales en fonction d'un certain nombre de facteurs. Les progrès réalisés par rapport à ces engagements sont représentés par les analyses que le Ministère a réalisées et les avis qu'il a transmis, plutôt que par les mesures fiscales approuvées par le gouvernement et le Parlement. On trouvera à la pièce 3.3 des exemples de mesures fiscales adoptées, de même que d'autres questions examinées que le Ministère a relevées.

Finances Canada doit mieux expliquer ce qu'il essaie de réaliser par ses trois engagements

3.32 Dans l'examen de ses trois engagements, nous avons voulu savoir si le Ministère fait ce qu'il a dit qu'il ferait. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait établi clairement les résultats escomptés relativement à ces engagements afin d'assurer une transparence et la reddition de comptes. Les réalisations pourraient donc être comparées aux attentes énoncées et on pourrait ainsi évaluer les résultats. Il est important pour le Ministère, de même que pour le Parlement, de savoir ce que ces engagements ont permis de réaliser au fil du temps à l'aide des ressources disponibles.

3.33 Nous avons constaté que les trois engagements de Finances Canada n'ont pas été exprimés en termes clairs et concrets : ils sont vagues et ambigus et ils ne décrivent pas les résultats visés ou attendus.

3.34 **Les étapes importantes pour la réalisation des engagements n'ont pas été définies.** Nous avons constaté que le Ministère n'a pas défini les étapes importantes pour la réalisation de ses engagements. Il a procédé de façon fragmentaire et non systématique. Le Ministère a déclaré que son but premier est de « recenser les secteurs précis où le régime fiscal risque de nuire à l'atteinte du développement durable » (voir la pièce 3.2). Étant donné sa stratégie actuelle, nous ne savons pas exactement comment le Ministère projette de réaliser ce but.

3.35 À notre avis, pour réaliser ce but dans le cas des deux premiers engagements, le Ministère doit déterminer, en se fondant sur ses connaissances et son jugement, dans quels cas le régime fiscal est le plus susceptible d'entraver la réalisation du développement durable. Il est indispensable qu'il procède de cette façon pour concentrer son analyse sur les principaux problèmes ou éléments de risque. Une fois ces problèmes et ces risques définis, le Ministère devrait les classer selon les possibilités d'intégration de considérations environnementales et économiques. Étant donné la conjoncture dans laquelle évolue le Ministère en matière de

Pièce 3.3 Exemples de mesures fiscales adoptées et d'autres éléments examinés entre 2001 et 2004

Finances Canada a analysé toute une série de mesures proposées, dont les suivantes :

- Autorisation du transfert entre générations (par exemple, du parent à l'enfant), avec report de l'impôt sur le revenu, des terres à bois commerciales qui sont des entreprises agricoles et qui sont exploitées conformément à un plan d'aménagement forestier visé par règlement. (Budget 2001)
- Expansion de la gamme de matériel relatif à l'énergie renouvelable et à l'économie d'énergie donnant droit à la déduction pour amortissement au taux accéléré (catégorie 43.1) pour inclure les petites installations hydroélectriques et les « gaz de haut fourneau ». (Budget 2001)
- Autorisation du financement par des actions accréditives de plus d'une turbine à des fins d'essai dans un parc d'éoliennes. (2002)
- Application de la règle rétrospective s'appliquant à la période de grâce pour les dépenses admissibles dans des projets d'économie d'énergie et d'énergie renouvelable financés par des actions accréditives. (2002)
- Élargissement de la catégorie 43.1 pour y inclure certaines piles à combustible stationnaires, les appareils servant à produire la bio-huile et certains appareils d'énergie renouvelable utilisés dans les serres. (Budget 2003)
- Exemption de la taxe d'accise fédérale sur le carburant diesel en ce qui concerne le biodiesel et la portion de biodiesel, d'éthanol ou de méthanol ajoutée au carburant diesel. (Budget 2003)
- Élimination de la déductibilité des amendes et des pénalités imposées par la loi, y compris celles qui relèvent des lois sur la protection de l'environnement. (Budget 2004)

Le Ministère a également examiné d'autres éléments, dont les suivants :

- Mesures incitatives favorisant la production d'énergie éolienne.
- Prévisions de dépenses fiscales liées aux nouveaux investissements dans les projets de sables pétrolifères.
- Traitement fiscal d'un système éventuel d'échanges de droits d'émission au Canada.
- Allègement fiscal pour les laissez-passer de transport en commun fournis par les employeurs.
- Fonctionnement du programme de dons écologiques (contribution à un examen par Environnement Canada).
- Crédit d'impôt pour les véhicules à économie d'énergie.
- Taxe sur les substances toxiques.
- Répertoire des taxes fédérales, provinciales et territoriales sur l'énergie et le transport.

politique fiscale, le temps et les ressources nécessaires pour entreprendre une analyse discrétionnaire peuvent être limités. C'est pourquoi un tel classement pourrait guider le Ministère dans le choix des domaines pouvant faire l'objet d'une analyse discrétionnaire. Une telle démarche systématique lui permettrait d'établir des attentes de résultats claires et concrètes pour les deux premiers engagements. Faute de telles attentes, le Ministère ne dispose que d'une liste de mesures qu'il a analysées et il n'est pas à même d'indiquer au Parlement et aux Canadiens à quel point il a pu analyser comment le régime fiscal entrave la réalisation du développement durable.

3.36 Les fonctionnaires du Ministère nous ont dit qu'ils comprennent bien comment les aspects principaux du régime fiscal peuvent influencer sur les prix

relatifs et ainsi orienter les décisions économiques susceptibles d'avoir un effet sur les objectifs environnementaux. Ils s'en inspirent pour choisir les points à analyser, mais ils n'ont pas pleinement documenté leur affirmation. Nous ne savons donc pas comment ni pourquoi les points analysés ont été choisis.

3.37 Le troisième engagement est, dans une certaine mesure, de nature plutôt réactive. Les propositions fiscales qui sont présentées par des parties prenantes et qui ont un effet sur l'environnement peuvent cependant être liées à un autre engagement ou à une priorité du gouvernement. Elles peuvent aussi être redondantes, ce qui a un effet sur la profondeur de l'analyse requise dans chaque cas. Si une proposition a déjà été examinée, il n'est peut-être pas nécessaire de faire un autre examen; si elle est nouvelle, il faut prendre en compte les avantages environnementaux, économiques et sociaux.

3.38 Finances Canada a indiqué certains des facteurs qui lui servent à déterminer la profondeur de l'analyse sur divers aspects. Le Ministère considère que les parties prenantes sont une source importante d'information et de rétroaction à l'égard du fonctionnement du régime fiscal en vigueur. Le Ministère affirme que l'information communiquée par les parties prenantes sert de complément à ses sources internes d'information et lui permet de prendre en compte les faits nouveaux et les préoccupations actuelles dans son travail d'analyse.

3.39 Une démarche qui permettrait l'évaluation systématique du régime fiscal. Dans son rapport de 1995 intitulé *Tenir parole : un budget dans une perspective de développement durable*, le Comité permanent de la Chambre des communes sur l'environnement et le développement durable a formulé des recommandations. Certaines portaient sur la façon de procéder à une étude de base des impôts, taxes et subventions du gouvernement fédéral en vue de déterminer les possibles obstacles et éléments dissuasifs à de bonnes pratiques environnementales. Dans la réponse qu'il a adressée au Comité en juillet 1996, le gouvernement fédéral a fait état d'une démarche par étapes pour déterminer les priorités. Il a précisé qu'il faudrait se concentrer au départ sur certaines mesures, notamment celles :

- qui ont des effets importants sur l'environnement;
- qui ciblent un grand secteur;
- qui mettent à contribution beaucoup de ressources gouvernementales.

Il a aussi présenté un processus en deux étapes qui serait mis à exécution une fois que les priorités de cet examen auraient été établies :

- cerner les obstacles et les éléments dissuasifs aux bonnes pratiques environnementales;
- trouver diverses façons d'aborder les obstacles et les éléments dissuasifs qui ont été cernés.

Étant donné la taille et la complexité du régime fiscal et les ressources disponibles, nous sommes d'avis qu'une telle démarche qui permettrait d'évaluer systématiquement l'incidence du régime fiscal sur le développement

durable constitue une façon pour le Ministère de remplir ses engagements. Cette démarche n'a pas été appliquée d'une manière globale. Cependant, le gouvernement a entrepris certains travaux à la suite de cette réponse, dont la production en 1996 d'un document de travail intitulé *L'application de l'impôt fédéral aux matériaux vierges et recyclés*.

3.40 Un cadre descriptif du processus d'évaluation du Ministère est en voie d'élaboration. Dans *Stratégie de développement durable 2004-2006*, un document qu'il a publié en février 2004, le Ministère déclare qu'il élaborera et diffusera « un cadre qui établira les paramètres et les critères généraux qui l'orientent dans l'évaluation des propositions d'utilisation du régime fiscal de manière à réaliser les objectifs du développement durable ». Le cadre portera essentiellement sur les critères utilisés par le Ministère pour évaluer les mesures fiscales éventuelles, peu importe que la mesure ait été proposée par le Ministère ou par des parties prenantes. Nous invitons le Ministère à élaborer ce cadre le plus tôt possible, puisqu'il pourrait aider le Ministère à expliquer au Parlement et aux Canadiens comment il examine les façons d'utiliser le régime fiscal pour réaliser ses objectifs en matière de développement durable.

3.41 L'engagement de Finances Canada dans sa stratégie de 2004-2006 n'est pas plus clair. Dans sa stratégie de 2004-2006, le Ministère s'engage à poursuivre l'évaluation de la recherche sur les mesures fiscales liées à l'environnement et à évaluer ce qu'il pourrait retirer des propositions soumises par les parties prenantes. Bien que cette affirmation n'ait pas été faite clairement, les fonctionnaires du Ministère nous ont dit que le nouvel engagement maintient l'essentiel des engagements précédents, mais qu'il n'exige pas nécessairement les mêmes tâches.

3.42 Bien que l'intégration de l'économie et de l'environnement reste l'une des principales questions clés qui permettraient au Ministère de favoriser le développement durable, la nouvelle stratégie, contrairement aux deux stratégies précédentes, ne comprend plus l'objectif explicite d'« utiliser le régime fiscal ».

3.43 Nous ne savons pas exactement comment le Ministère entend continuer à examiner les façons d'intégrer l'économie et l'environnement par l'utilisation ciblée du régime fiscal. Dans sa stratégie de 2004-2006, le Ministère déclare qu'il cherche à intégrer l'économie et l'environnement, mais dans ses énoncés de mandat et de mission, il est seulement question d'objectifs économiques et sociaux, mais non d'environnement. Le Ministère a indiqué toutefois que l'environnement fait souvent partie intégrante des objectifs économiques et sociaux lors des discussions générales.

3.44 Recommandation. Pour montrer qu'il entend maintenir l'essentiel des trois engagements de sa stratégie de développement durable de 2001-2003 qui portent sur l'examen des façons d'utiliser le régime fiscal, Finances Canada devrait :

- définir des attentes claires et concrètes pour leur mise en œuvre;
- préciser les principales étapes de la mise en œuvre;

- déterminer, par un examen systématique fondé sur le risque, les aspects principaux par lesquels le régime fiscal entrave l'intégration de l'économie et de l'environnement;
- informer le Parlement et les Canadiens relativement à ses attentes, aux principales étapes de la mise en œuvre et aux résultats de son examen.

Réponse de Finances Canada. Le Ministère formule des analyses et des avis sur les politiques, en particulier les politiques économiques, qui soutiennent les objectifs économiques et sociaux du Canada, y compris les objectifs environnementaux. Conformément à ce rôle, le Ministère s'est engagé, dans sa stratégie de développement durable de 2001-2003, à examiner un certain nombre d'éléments du système fiscal et d'options stratégiques et à évaluer toutes les propositions fiscales concernant l'environnement qui ont été présentées par des intervenants. Ces engagements ont été tenus. Le Ministère a entrepris l'analyse d'une vaste gamme d'éléments du système fiscal pouvant avoir une incidence sur l'interaction entre l'économie et l'environnement. Cette analyse a étayé les décisions prises par le gouvernement en matière de politiques fiscales et environnementales.

Par la suite, le Ministère s'est engagé, par la mesure 2a.5 formulée dans *Stratégie de développement durable 2004-2006*, à « continuer d'évaluer la recherche concernant les mesures fiscales liées à l'environnement [et à] évaluer le potentiel des propositions d'intervenants au sujet de l'utilisation du régime fiscal pour aider le gouvernement à réaliser ses objectifs environnementaux ». Ces engagements montrent de quelle façon l'analyse du Ministère intègre les questions de développement durable. Le Ministère continuera de perfectionner son analyse comme il l'a fait jusqu'à maintenant, dans le but de respecter ses engagements.

Les ressources seront canalisées vers l'évaluation des recherches portant sur les mesures fiscales liées à l'environnement et sur l'analyse du potentiel des propositions visant l'atteinte des objectifs environnementaux qui seront jugées les plus susceptibles d'aider le gouvernement à atteindre ses objectifs. Le Ministère continuera de rendre compte de toutes les activités entreprises dans son rapport ministériel sur le rendement, sous réserve des questions de confidentialité mentionnées dans la réponse du Ministère à la recommandation 3.60.

La prise en compte des effets sur l'environnement pourrait être améliorée

3.45 Nous avons constaté dans certains cas que Finances Canada aurait pu accorder, dans son analyse, une plus grande attention aux effets environnementaux des mesures fiscales proposées. Nous ne mettons pas en question les décisions prises par le gouvernement fédéral dans ces cas. Cependant, nous constatons que la prise de décisions éclairées est tributaire d'une bonne compréhension des effets environnementaux et reconnaissons que les décideurs tiennent compte également d'autres facteurs. L'analyse est un moyen important de recenser les mesures d'atténuation existantes ou proposées que peut utiliser le gouvernement au cas où il y aurait des effets sur l'environnement. Une telle analyse est exigée par la directive du Cabinet sur

l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes (voir le chapitre 4 du présent rapport).

3.46 Dans son budget de 2004, le gouvernement a annoncé une mesure fiscale visant à augmenter de 50 p. 100 (de 30 à 45 p. 100 par année) le taux annuel d'amortissement du matériel informatique par les entreprises aux fins de l'impôt pour mieux tenir compte de la durée de vie utile de ces biens. Selon les directives du Cabinet, le Ministère a fait un examen préalable des effets sur l'environnement de cette augmentation et a conclu qu'elle n'aurait probablement pas d'effets importants (favorables ou défavorables). L'évaluation ne mentionne aucun effet sur l'environnement attribuable aux ordinateurs, comme ceux qui sont liés aux substances toxiques (plomb, cadmium et mercure), lesquels peuvent constituer un risque pour la santé humaine et l'environnement s'ils ne sont pas éliminés correctement. Les fonctionnaires du Ministère nous ont dit qu'ils ont pris en compte ces points, mais ils n'ont pu fournir de documents permettant d'appuyer leur affirmation. Si l'analyse avait été plus approfondie, les effets sur l'environnement auraient été consignés en dossier et on aurait pu déterminer notamment si l'effet d'une augmentation de 50 p. 100 du taux d'amortissement peut amener les entreprises à acquérir des ordinateurs ou à s'en défaire à un rythme accru. Pour contrer ces effets, le Ministère aurait pu aussi définir les mesures d'atténuation existantes ou proposées dont les ministères, y compris lui-même, auraient pu se prévaloir.

3.47 Il y a un autre cas où le Ministère aurait pu analyser plus en profondeur les effets sur l'environnement. Il s'agit du projet de loi C-48, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (ressources naturelles)* (voir la pièce 3.4).

3.48 Il est révélateur que le Ministère n'ait pas envisagé ces deux mesures dans le cadre de ses engagements relatifs au développement durable en matière fiscale. Dans les deux cas, la raison d'être de la mesure fiscale a été économique et non environnementale. Étant donné la nature des engagements, nous nous attendions à ce que le Ministère analyse suffisamment les effets possibles sur l'environnement de chacune des mesures fiscales proposées.

3.49 Le Ministère a-t-il une capacité suffisante pour l'analyse environnementale? Pour faire des recherches et des analyses sur les mesures fiscales du point de vue de l'environnement, le Ministère doit disposer d'un personnel compétent en matière d'environnement, tant dans des postes d'analystes que dans des postes supérieurs.

3.50 Le Ministère n'a pas effectué une évaluation formelle de ses besoins en personnel compétent en matière d'environnement en vue de déterminer si sa capacité actuelle est suffisante. Il a toutefois tracé les grandes lignes des initiatives pour la formation et la sensibilisation relativement aux questions environnementales. Or, ces éléments font partie de son processus d'évaluation environnementale stratégique (pour de plus amples renseignements sur l'évaluation environnementale stratégique, veuillez consulter le chapitre 4 du présent rapport). Bien que la formation et la sensibilisation à l'égard de ce processus constituent un premier pas dans la

Pièce 3.4 Projet de loi C-48 : les effets sur l'environnement auraient pu être analysés plus en profondeur

Le gouvernement a annoncé dans son budget de 2003 qu'il réduirait le taux d'imposition des sociétés de 28 à 21 p. 100 sur une période de cinq ans pour le secteur des ressources et qu'il améliorerait sa structure fiscale en éliminant une partie du traitement préférentiel. Dans son budget de 2000, il a réduit les taux d'imposition des sociétés pour tous les autres secteurs qui n'étaient pas déjà admissibles au traitement fiscal spécial. En juin 2003, le gouvernement a présenté à la Chambre des communes le projet de loi C-48 : *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (ressources naturelles)*, qui a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003.

Finances Canada affirme que la réduction du taux d'imposition pour le revenu tiré de ressources entraînerait une amélioration marquée de la compétitivité du Canada. Toutefois, le Ministère n'a pas évalué l'augmentation de l'activité qui pourrait en découler ni les effets possibles sur l'environnement. Les industries de ressources visées par le projet de loi C-48 consomment beaucoup d'énergie et produisent des effets sur l'environnement de diverses façons. Par exemple, ces industries rejettent des substances polluantes et produisent des émissions de gaz à effet de serre qui ont une incidence sur le changement climatique. En l'absence de mesures d'atténuation, l'augmentation de l'activité entraînerait l'augmentation des effets négatifs sur l'environnement. Du même coup, il y a peut-être eu certains effets favorables sur l'environnement, étant donné l'élimination d'une partie du traitement préférentiel.

Nous avons déterminé que Finances Canada n'a pas fait une évaluation environnementale stratégique des répercussions sur l'environnement, qu'elles soient défavorables ou favorables, des modifications énoncées dans le projet de loi C-48. Une telle analyse est exigée selon une directive du Cabinet.

bonne direction, il n'est pas dit qu'elles permettront aux fonctionnaires de Finances Canada d'être habilités à prendre en compte les répercussions environnementales des mesures fiscales.

3.51 Le Ministère compte sur ses fonctionnaires pour examiner les propositions d'une façon très générale et déterminer s'il doit faire appel à d'autres ministères compétents en la matière. Il peut consulter d'autres ministères ou leur demander une analyse environnementale. Toutefois, si le Ministère n'a pas une capacité suffisante pour l'analyse environnementale, il n'est peut-être pas en mesure de communiquer aux décideurs l'information nécessaire en ce qui a trait aux effets sur l'environnement et à leurs ramifications.

3.52 Le Ministère a-t-il une capacité suffisante pour l'analyse environnementale? Il n'a pas documenté sa compréhension des effets que peuvent avoir sur l'environnement certaines initiatives, y compris, comme il est mentionné aux paragraphes 3.46 et 3.47, l'augmentation du taux d'amortissement du matériel informatique et le projet de loi C-48. À notre avis, le Ministère doit se doter d'une capacité suffisante en matière d'environnement pour :

- analyser les propositions;
- évaluer l'analyse fournie par d'autres ministères;
- intégrer les considérations relatives à l'environnement avec les considérations économiques et sociales;

- prendre en compte les mesures à la disposition du gouvernement en vue de l'élimination ou de la réduction des effets néfastes sur l'environnement d'une mesure fiscale proposée, le cas échéant.

3.53 Recommandation. En vue de faciliter la prise de décision éclairée, Finances Canada devrait veiller à ce que les possibles effets sur l'environnement soient dûment analysés pour toutes les mesures fiscales et politiques proposées et qu'ils soient intégrés dans les effets économiques et sociaux.

Réponse de Finances Canada. Le Ministère s'est engagé à intégrer les questions environnementales à l'analyse et aux avis qu'il prépare en appui au processus décisionnel, et ce, conformément à la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes. En mai 2003, le Ministère a instauré un processus amélioré d'évaluation environnementale stratégique afin de s'assurer que les avis donnés au ministre comprennent une évaluation des effets que pourraient avoir les propositions sur l'environnement. Toutes les propositions de politiques soumises au ministre font l'objet d'un examen préalable visant à déterminer si elles sont susceptibles d'avoir un effet important, positif ou négatif, sur l'environnement. Si tel est le cas, une évaluation environnementale stratégique est effectuée. Les lignes directrices qui encadrent la mise en oeuvre de la Directive du Cabinet indiquent que les ministères qui procèdent à des évaluations sont encouragés à consulter les spécialistes de l'environnement des autres ministères, au besoin, ce que le Ministère continuera de faire comme il l'a fait jusqu'à maintenant.

Il est nécessaire de mieux faire connaître les progrès par rapport aux engagements

3.54 Finances Canada doit mieux surveiller, évaluer et communiquer les progrès de ses analyses de l'utilisation possible du régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement. Pour l'instant, le Ministère communique peu d'information sur ses progrès par rapport à ses engagements.

3.55 Finances Canada annexe au plan budgétaire de chaque budget fédéral une liste des mesures fiscales qui ont été mises en oeuvre sur une certaine période. Dans ses rapports sur son rendement, le Ministère énumère également des mesures qu'il a adoptées. En l'absence d'attentes de résultats prédéterminées, cette information n'est pas suffisante pour qu'on puisse avoir une idée des progrès accomplis par rapport aux engagements du Ministère. C'est pourquoi il est difficile de savoir exactement quels résultats obtient le Ministère relativement à son but premier associé à ses trois engagements (voir la pièce 3.2).

3.56 Recommandation. Finances Canada devrait surveiller, évaluer et communiquer les progrès accomplis concernant la mise en oeuvre de ses engagements fiscaux par rapport à des attentes clairement établies.

Réponse de Finances Canada. Au début de chaque année, le Ministère communique dans son rapport sur les plans et les priorités, les activités qu'il a l'intention d'entreprendre pour s'acquitter de ses engagements en matière de développement durable. À la fin de chaque année, le Ministère rend compte

de ses activités dans le rapport ministériel sur le rendement qui comprend un document supplémentaire détaillé faisant état des activités entreprises dans le cadre des engagements de la stratégie de développement durable.

La capacité du Ministère de communiquer des renseignements plus détaillés au sujet des analyses envisagées ou réalisées sur des modifications apportées précisément à la fiscalité est restreinte par les questions de confidentialité qui ont été mentionnées dans la réponse du Ministère à la recommandation 3.60.

3.57 Nous avons relevé plusieurs moyens que pourrait prendre Finances Canada pour améliorer sa manière de communiquer ses résultats. Selon nous, le Ministère pourrait accroître sa transparence en rendant publique l'analyse des effets prévus sur l'environnement des mesures fiscales figurant dans le budget. Il pourrait le faire dans une annexe du budget ou dans un document distinct.

3.58 De même, dans certaines circonstances, il pourrait être opportun que Finances Canada rende publique l'analyse des mesures fiscales qui ont été mises de côté après examen. Par exemple, diverses parties prenantes ont proposé à Finances Canada de permettre aux employés de recevoir de leur employeur, à titre d'avantage non imposable, un laissez-passer pour le transport en commun en vue d'accroître le nombre d'usagers de ce mode de transport. La proposition n'a pas été adoptée; l'analyse du Ministère a montré qu'elle n'était pas économiquement efficace puisque le nombre d'usagers n'augmenterait que légèrement. En février 2002, le Ministère a transmis des renseignements analytiques à ce sujet au Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Ce cas montre bien qu'il est parfois possible de rendre publique de l'information sur les mesures mises de côté après examen.

3.59 Les moyens que nous avons abordés aideraient le Parlement et le public à exiger du Ministère qu'il rende des comptes sur les progrès accomplis par rapport à ses engagements et sur le caractère suffisant des analyses faites. La diffusion de l'information permet à la population de faire un examen plus approfondi des analyses, rehausse la qualité du débat public et améliore finalement l'information. Nous savons toutefois qu'il n'est pas toujours possible d'accroître la transparence puisque l'on ne peut divulguer les mesures qui sont à l'étude à cause du secret qui entoure l'élaboration du budget.

3.60 Recommandation. Pour mieux rendre compte de ses engagements fiscaux, Finances Canada devrait envisager de rendre publique l'analyse des possibles effets sur l'environnement :

- des mesures fiscales qui sont adoptées;
- des mesures fiscales mises de côté après examen, lorsque cela peut se faire.

Réponse de Finances Canada. Le Ministère s'est engagé à diffuser une déclaration publique sur les incidences environnementales d'une nouvelle mesure, conformément à la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes, lorsque cette mesure a fait l'objet d'une évaluation détaillée des incidences environnementales.

Dans le but d'accroître encore davantage la transparence, le Ministère s'est également engagé à rendre public un cadre établissant les paramètres généraux et les critères qui orientent le Ministère dans son analyse des propositions des intervenants qui visent à modifier les mesures fiscales en vigueur ou à en mettre en œuvre de nouvelles en vue d'aider à atteindre les objectifs de développement durable. Ce cadre aidera les intervenants à comprendre le processus d'évaluation du Ministère en ce qui concerne les propositions de politiques fiscales en général.

La capacité du Ministère de communiquer des renseignements plus détaillés sur l'analyse de mesures ou de propositions fiscales précises est restreinte par la nécessité de ne pas influencer les décisions prises par les agents économiques qui pourraient tenter de tirer avantage d'une mesure fiscale éventuelle ou d'en éviter les répercussions. De plus, la confidentialité habituelle du processus d'élaboration des politiques doit être respectée afin que les ministres puissent compter sur des avis francs pour mener leurs discussions. Des facteurs semblables sont également reconnus dans les principes établis pour les documents confidentiels du Cabinet et dans les diverses exemptions discrétionnaires prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Conclusion

3.61 Pour la période visée par sa stratégie de développement durable de 2001-2003, Finances Canada a analysé un éventail de questions liées à ses engagements fiscaux. Il n'a toutefois pas indiqué clairement ce qu'il cherche à réaliser par ces engagements, en ce qui concerne les résultats visés ou attendus. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pu évaluer dans quelle mesure le Ministère a fait des progrès par rapport à ses engagements.

3.62 La démarche que le Ministère a adoptée pour tenir ces engagements a été fragmentaire et non systématique, puisqu'il n'a pas défini les étapes importantes comme déterminer les domaines principaux exigeant une analyse. Par conséquent, le Ministère n'est pas à même d'indiquer au Parlement et à la population du Canada à quel point il a analysé comment le régime fiscal entrave ou favorise la réalisation du développement durable.

3.63 Finances Canada doit s'efforcer davantage de respecter ses engagements fiscaux, notamment son but premier qui consiste à déterminer exactement sous quels aspects le régime fiscal pourrait entraver la réalisation du développement durable. L'examen systématique, fondé sur le risque, d'occasions déterminantes d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement constitue une étape importante en vue d'utiliser le régime fiscal comme un outil de développement durable.

La gestion des déchets solides de bureau

Les déchets solides de bureau et le gouvernement fédéral

Le saviez-vous?

- Nombre de tonnes de déchets produits par la population du Canada en 2002 : **31 millions**
- Pourcentage de ces déchets qui ont été acheminés à des sites d'enfouissement ou à des incinérateurs : **79 %**
- Revenus d'exploitation des entreprises canadiennes spécialisées en gestion des déchets en 2002 : **4,1 milliards de dollars**
- Nombre de personnes employées dans les secteurs privé et public de l'industrie de la gestion des déchets au Canada en 2002 : **32 400**
- Montant que le secteur municipal a dépensé pour la gestion des déchets en 2002 : **1,5 milliard de dollars**

Source : Statistique Canada

3.64 Le gouvernement fédéral est la plus grande entreprise au Canada. Il compte plus d'employés que la plus grande entreprise privée du pays. Il est également le premier locateur et le premier propriétaire d'immeubles à bureaux. Par conséquent, un organisme de cette taille produit de vastes quantités de déchets solides de bureau.

3.65 Les administrations municipales, provinciales, territoriales et fédérale ont chacune leur part de responsabilité en ce qui concerne la gestion des déchets au Canada :

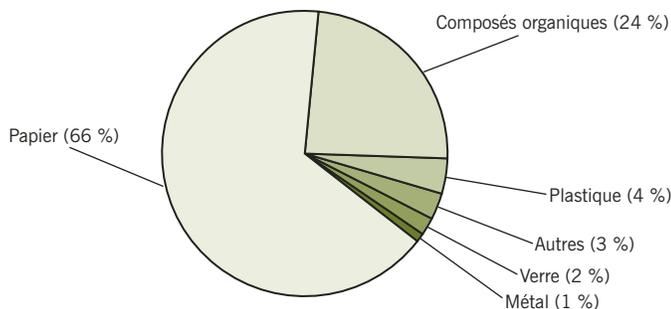
- les administrations municipales ramassent et éliminent les déchets domestiques et gèrent les sites d'enfouissement et les incinérateurs;
- les administrations provinciales et territoriales élaborent des règlements et des politiques sur la gestion des déchets;
- le gouvernement fédéral soutient les provinces et les territoires grâce à des initiatives de recherche et d'éducation publique et il gère les déchets produits par ses propres activités.

On trouvera à la page 22 un précis sur la gestion des déchets.

3.66 Les bureaux du gouvernement fédéral produisent des déchets solides non dangereux qui se composent généralement des matières suivantes : papier, carton, métal, plastique, verre et composés organiques (voir la pièce 3.5). Dans le présent chapitre, nous les désignons par le terme « déchets solides de bureau » ou « déchets de bureau ».

Pièce 3.5 Les déchets solides de bureau au gouvernement fédéral (selon le poids), 2000-2003

Les données sont fondées sur la quantité totale de déchets mesurée lors de neuf caractérisations des déchets effectuées dans les six ministères et organismes vérifiés



3.67 Le gouvernement, de façon volontaire, a pris divers engagements et a établi des buts, des lignes directrices, des stratégies et des objectifs volontaires relativement à la gestion de ses déchets solides. Bon nombre de ses engagements figurent dans les stratégies de développement durable.

Précis sur la gestion des déchets

Si les déchets ne sont pas bien gérés, leurs sous-produits peuvent avoir des effets graves sur la santé humaine et sur l'environnement : ils peuvent se retrouver dans l'air que nous respirons et l'eau que nous buvons. Pour éviter les coûts économiques et environnementaux du transport, les sites d'enfouissement doivent être situés près de la population qui produit les déchets; toutefois, le coût des terrains près des zones urbaines est élevé, et les gens ne veulent pas que les sites d'enfouissement soient situés à proximité de leur lieu d'habitation. Voilà pourquoi il est important pour les citoyens, les entreprises, les administrations locales, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral du Canada qu'il y ait des programmes, des méthodes, des lois et des règlements efficaces en matière de gestion des déchets.



Une machine recouvre les déchets au site d'enfouissement du chemin Trail, à Ottawa

Photo : Services des déchets solides, ville d'Ottawa

Les 3 R

Les particuliers, les organisations et les fabricants peuvent faire beaucoup pour réduire les déchets au minimum.

Réduction. Le moyen à privilégier est la réduction de la consommation initiale et de la quantité de déchets produits. Les personnes et les organisations peuvent contribuer à la réduction en n'utilisant pas de produits d'emballage ni de produits à utilisation unique, et en achetant des produits réutilisables, réparables, rechargeables ou remplissables.

Réutilisation. L'autre moyen à privilégier est la réutilisation des biens et des matériaux.

Recyclage. Le recyclage consiste à transformer un produit ancien ou déjà utilisé pour fabriquer un nouveau produit.

La réduction de la consommation et la réutilisation des biens sont préférables au recyclage du point de vue de l'environnement, et ces pratiques sont intégrées dans les trois R : réduire, réutiliser et recycler. Il existe un quatrième R, soit la récupération, qui consiste à utiliser les matériaux utiles de produits qui ont été éliminés.

La valeur des déchets

On ne voit plus la gestion des déchets du même œil depuis que l'on connaît la valeur des matériaux qui se trouvent dans les déchets, et il faut à cet égard tirer des enseignements de la nature. On parle maintenant de conception « du berceau au berceau » pour imiter les processus naturels : il s'agit d'utiliser les méthodes de fabrication pour fabriquer des produits dont les composantes biologiques et inorganiques peuvent entrer encore et encore dans la fabrication d'autres biens utiles.

Observations et recommandations

Le gouvernement a-t-il atteint son objectif de réduction des déchets?

3.68 Depuis plus d'une décennie, le gouvernement fédéral a pris des engagements fermes et a établi des objectifs précis en matière de réduction des déchets :

- **1989.** Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) recommande de réduire de 50 p. 100 la production de déchets au plus tard en 2000.
- **1990.** Dans son document intitulé *Plan vert*, le gouvernement fédéral s'engage à réduire de 50 p. 100 la quantité de déchets produits par ses propres activités, au plus tard en 2000.
- **1995.** Dans le *Guide de l'écogouvernement*, on demande aux ministères de « passer progressivement à des pratiques de prévention de la pollution » et de « réaliser l'objectif du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) de 50 p. 100 de réduction d'ici l'an 2000, en utilisant 1988 comme année de base ».
- **1999.** Dans le discours du Trône, le gouvernement fédéral affirme qu'il se posera comme modèle d'excellence environnementale dans ses propres activités.

3.69 Étant donné que le gouvernement fédéral s'est fixé depuis des années des objectifs en matière de gestion des déchets solides, qu'il vise l'excellence en matière d'écologisation des activités gouvernementales et que la gestion des déchets solides de bureau est de nature concrète, nous nous attendions à noter des progrès importants.

3.70 Toutefois, le gouvernement n'a pas établi de plan de mise en œuvre pour atteindre ses objectifs. Nous avons observé qu'on ne savait pas si la cible visée portait autant sur le réacheminement que sur la réduction des déchets; qu'il n'existait pas, à l'échelle gouvernementale, de stratégie destinée à mesurer les progrès; et qu'on avait omis de mettre en place un processus de reddition de compte et d'attribuer des responsabilités. Par conséquent, le gouvernement ne sait pas s'il a atteint la cible qu'il s'était fixée de réduire les déchets de 50 p. 100 au plus tard en 2000.

3.71 La plupart des ministères visent le réacheminement des déchets. Dans un rapport qu'il a publié en 2003, Environnement Canada faisait observer que « le principal défi consiste à réduire la quantité de déchets solides produits au Canada. En second lieu, il faut augmenter la quantité de déchets réacheminés ». La **réduction des déchets** ainsi que le **réacheminement des déchets**, par le recyclage, sont donc importants. Lors de notre vérification, nous avons constaté que cinq des six ministères et organismes examinés ont pris, dans leur stratégie, des engagements quantitatifs de réacheminer les déchets par le recyclage. Bien que certains ministères se soient engagés à réduire l'utilisation du papier, Ressources naturelles Canada est le seul ministère ayant établi une cible globale de réduction des déchets dans sa stratégie de développement durable.

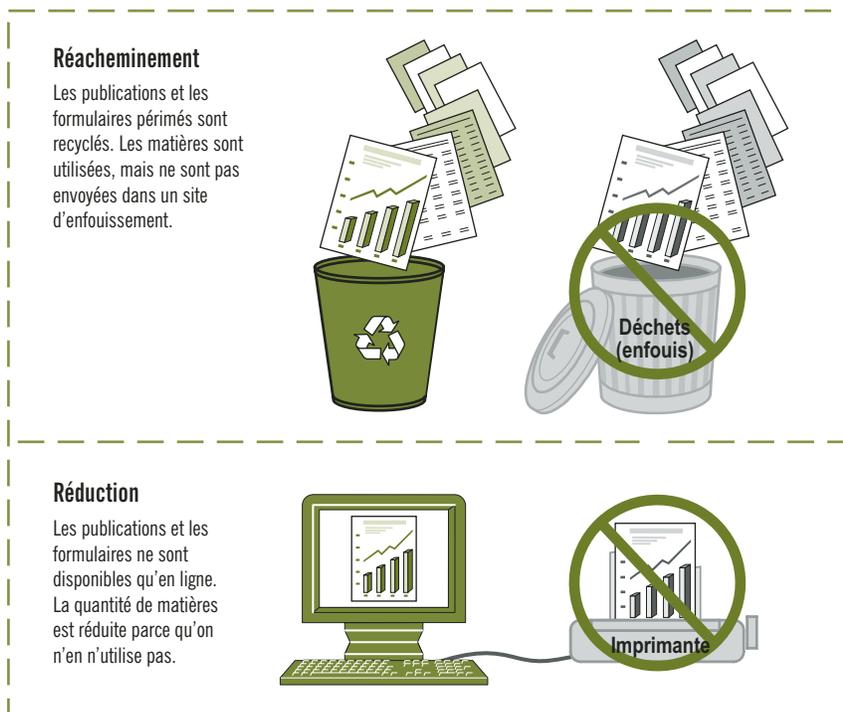
3.72 En mettant l'accent sur des objectifs de réacheminement des déchets, les ministères et les organismes n'accordent peut-être pas assez d'importance aux initiatives de réduction à la source comme l'approvisionnement « écologique ». Dans un programme complet de gestion des déchets solides, il faut inclure des objectifs portant à la fois sur la réduction et sur le

Réduction des déchets (à la source) — La réduction des déchets fait diminuer la quantité de déchets produits, ramassés et gérés.

Réacheminement des déchets — Le réacheminement des déchets fait en sorte que, au lieu d'être envoyés dans un site d'enfouissement, les déchets sont réutilisés, recyclés ou récupérés. La réduction des déchets n'en fait pas partie.

réacheminement des déchets. La pièce 3.6 illustre la différence entre la réduction et le réacheminement.

Pièce 3.6 La réduction des déchets par opposition au réacheminement des déchets



3.73 Si la plupart des ministères que nous avons vérifiés ne visent pas la réduction de la production de déchets dans leur stratégie de développement durable, tous prennent des initiatives pour réduire les déchets. Par exemple, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a mis en place plusieurs initiatives destinées à réduire l'utilisation du papier, notamment les formulaires et les publications électroniques. De même, le ministère de la Justice Canada a lancé un projet appelé « Trousse de l'avocat » pour que les procureurs fédéraux puissent gérer les documents par voie électronique. Dans sa stratégie de développement durable de 2004-2006, Anciens Combattants Canada fait observer que le recyclage a été un volet important de son programme à ce jour, mais que la clef du succès réside dans la réduction.

Les déchets de bureau sont recyclés

3.74 Au cours de notre vérification, nous nous sommes rendus dans des immeubles occupés par des fonctionnaires fédéraux dans sept villes et cinq provinces. Certains immeubles appartiennent au gouvernement fédéral et d'autres sont loués auprès du secteur privé; certains sont gérés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) ou par ses sous-traitants, tandis que d'autres sont gérés par des propriétaires du secteur privé. Nous avons constaté que les déchets de bureau sont gérés jusqu'à un certain

point, surtout par le recyclage et l'élimination dans toutes les installations que nous avons visitées.

3.75 Dans tous les immeubles où nous nous sommes rendus, le papier et le carton sont recyclés. Le recyclage du plastique, du verre et du métal de même que le compostage des aliments et des serviettes de papier varient selon les programmes de recyclage locaux, les règlements provinciaux et l'engagement des fonctionnaires et des gérants d'immeubles.



Un contenant typique pour le tri des matières recyclables

3.76 Presque partout, les fonctionnaires et les gérants d'immeubles ont donné des exemples de leur façon de gérer les déchets. Mentionnons notamment l'installation de contenants pour le tri des matériaux recyclables, les initiatives de compostage et l'affichage indiquant la présence de contenants de recyclage.

Les ministères ne peuvent démontrer qu'ils remplissent leurs engagements

3.77 Bien que la plupart des occupants et des gérants des immeubles pensent qu'ils ont accompli des progrès, les ministères et les organismes n'ont pu nous faire part de mesures fiables pour montrer que ces initiatives ont amélioré la gestion des déchets de bureau. Les ministères et les organismes n'ont pu démontrer qu'ils respectent chacun des engagements précisés dans leur stratégie de développement durable. La pièce 3.7 présente les engagements pris par les six ministères et organismes dans leur stratégie de développement durable ainsi que les résultats dont ils ont fait état.

3.78 Les six ministères et organismes que nous avons vérifiés ont tous pris des engagements quantitatifs assez clairs et concrets en matière de gestion des déchets de bureau. Toutefois, seulement l'Agence des douanes et du revenu du Canada a pu démontrer qu'elle avait rempli deux de ses trois engagements. Les autres ministères n'ont pu faire la preuve qu'ils avaient rempli leurs engagements.

Des raisons majeures expliquent les lacunes sur le plan des résultats

3.79 Plans de mise en œuvre incomplets. Pour réaliser et mesurer les progrès accomplis par rapport à leurs engagements, les ministères doivent prendre, pour concrétiser ces engagements, des mesures correspondant à un plan de mise en œuvre. Par exemple, un organisme devrait :

- définir les rôles et les responsabilités;
- veiller à ce que l'infrastructure nécessaire soit mise en place;
- mettre en œuvre des programmes permanents d'éducation et de sensibilisation;
- prendre des méthodes économiquement efficaces de mesurer les quantités de déchets;
- veiller à ce que les occupants des immeubles soient informés périodiquement.

Sans un plan de mise en œuvre, les engagements de la stratégie de développement durable ne sont que des vœux pieux et ont peu de chances de se réaliser.

Pièce 3.7 Engagements et résultats signalés par six ministères et organismes dans leur stratégie de développement durable

Engagements	Résultats signalés	Nos observations
Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC)		
<p>Élaborer des programmes de gestion de l'environnement pour la gestion des déchets solides.</p> <p>Dans les installations prioritaires appartenant à l'ADRC, réacheminer en moyenne 50 % des déchets solides à destination des sites d'enfouissement.</p> <p>Dans les installations louées prioritaires, réacheminer en moyenne 70 % des déchets solides à destination des sites d'enfouissement.</p>	<p>L'Agence a élaboré un programme de gestion de l'environnement pour les déchets.</p> <p>Pour les immeubles dont elle est propriétaire, elle a réacheminé les déchets dans une proportion de 43 %; pour les immeubles loués, elle l'a fait dans une proportion de 79 %.</p>	<p>L'Agence a établi une méthode d'échantillonnage pour mesurer les déchets et faire un suivi de ses engagements. Elle a rempli deux de ses trois engagements en ce qui concerne la gestion des déchets de bureau.</p>
Ministère de la Justice Canada		
<p>D'ici le 31 mars 2004, réduire de 76 %, à l'échelle nationale, la quantité totale de déchets solides destinés aux sites d'enfouissement.</p>	<p>Le Ministère a déclaré dans sa stratégie de 2004-2006 avoir rempli partiellement son engagement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il ne peut pas mesurer la quantité de déchets réacheminés dans les immeubles loués auprès du secteur privé. • Il a réacheminé 80 % des déchets produits à l'administration centrale. 	<p>Le Ministère ne connaît pas son taux de réacheminement à l'échelle nationale.</p> <p>Le taux de réacheminement de 80 % signalé à l'administration centrale comprend les biens excédentaires de l'État, comme les meubles, qui ne sont généralement pas considérés comme des déchets.</p>
Environnement Canada		
<p>Plans d'action du Système de gestion de l'environnement d'Environnement Canada relatif à la gestion des déchets solides en place et rapport annuel sur les progrès en regard des objectifs d'ici le 31 mars 2002.</p> <p>D'ici au 31 mars 2004, éviter d'envoyer dans les sites d'enfouissement 70 % des déchets solides; autrement dit, il faudra recycler 70 % de tous les déchets solides selon le poids. (Selon les lignes directrices de l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales.)</p>	<p>Le Ministère a modifié sa stratégie pour l'appliquer à chacun de ses immeubles plutôt qu'à l'ensemble du Ministère. Les plans d'action selon les immeubles sont incomplets.</p> <p>Le Ministère n'a pas fait état publiquement des progrès accomplis par rapport à l'objectif de 70 %.</p>	<p>Le Ministère n'a pas fini d'élaborer ses plans d'action ni sa stratégie globale de mesure.</p> <p>Les données internes montrent que le ministère n'a pas rempli son engagement de réacheminer 70 % des déchets.</p>
Ressources naturelles Canada (RNCan)		
<p>D'ici 2003, maintenir, élargir et promouvoir le programme zéro déchets de RNCan.</p> <p>Le cadre de mesure du rendement de RNCan prévoit une réduction de 50 % des déchets solides non dangereux par rapport à la quantité mesurée lors des vérifications de 1995-1996, et ce, d'ici 2000.</p>	<p>Le Ministère a signalé certaines activités de maintien, d'expansion et de promotion du programme dans la région de la capitale nationale.</p> <p>Le rapport sur le rendement de 2001-2002 montre qu'il y a eu une réduction de 42 % de la quantité moyenne de déchets produits par personne par année.</p>	<p>Le Ministère a fait peu d'activités de promotion et d'expansion de son programme d'élimination des déchets.</p> <p>Le taux de réduction de 42 % n'est pas fiable, étant donné les problèmes relevés au sujet des données sur lesquelles ce pourcentage est fondé.</p>

Pièce 3.7 Engagements et résultats signalés par six ministères et organismes dans leur stratégie de développement durable (suite)

Engagements	Résultats signalés	Nos observations
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)		
D'ici le 31 mars 2004, atteindre et maintenir un taux de recyclage des déchets solides des bureaux de 60 % dans toutes les installations des Services immobiliers appartenant à l'État, autrement dit, éviter d'envoyer dans les sites d'enfouissement ou d'incinération 60 % de l'ensemble des déchets solides de bureau.	Le Ministère a signalé dans son rapport de rendement sur le développement durable pour 2002 qu'il avait réacheminé 62 % de ses déchets.	Au cours de notre vérification, le Ministère a réexaminé ses données et a conclu qu'il avait réacheminé 57 % de ses déchets. Il ne s'agit pas toutefois de données fiables, étant donné les problèmes relevés au sujet des données sur lesquelles ce pourcentage est fondé (voir le paragraphe 3.82).
Anciens Combattants Canada		
Détourner chaque année 5,6 % des déchets solides destinés aux sites d'enfouissement, jusqu'en mars 2004. Remarque : L'engagement original (stratégie de développement durable de 1997) a été élaboré en fonction de la recommandation formulée dans le <i>Guide de l'écogouvernement</i> , soit une réduction de 50 % des déchets entre 1988 et 2000. Si 100 est utilisé comme valeur pour les déchets produits en 1988, il a été calculé qu'une réduction de 5,6 % par année entre 1988 et 2000 donnerait une réduction de 50 % d'ici 2000.	Selon les caractérisations des déchets les plus récentes effectuées par TPSGC pour les deux immeubles de l'administration centrale à Charlottetown, les déchets ont été réacheminés dans une proportion de 91 % et 76 %. C'est ainsi qu'Anciens Combattants Canada déclare avoir dépassé ses engagements.	Le Ministère a pris le même engagement dans ses trois stratégies de développement durable; il est incapable de mesurer les résultats pour l'ensemble du Ministère.

3.80 Nous avons demandé aux ministères et aux organismes de nous transmettre leur plan de mise en œuvre. Bien qu'aucun n'ait pris toutes les mesures nécessaires pour réaliser ses engagements, certains ont lancé des initiatives importantes :

Système de gestion de l'environnement — Un système de gestion de l'environnement comprend la structure organisationnelle, les activités de planification, les responsabilités, les pratiques, les procédures, les processus et les ressources nécessaires à l'élaboration, à la mise en œuvre, à la réalisation, à l'examen et au maintien d'une politique environnementale et des éléments d'une stratégie de développement durable.

- L'Agence des douanes et du revenu du Canada a élaboré un programme de gestion des déchets solides dans le cadre de son **système de gestion de l'environnement**.
- Environnement Canada, TPSGC et Anciens Combattants Canada ont établi un lien entre leurs engagements et leur système de gestion de l'environnement, ce qui pourrait servir ultérieurement de plan de mise en œuvre.
- Ressources naturelles Canada a dressé la liste des étapes à venir dans son rapport sur le rendement de 2001-2002, mais n'a pas élaboré de plans de travail détaillés pour atteindre sa cible en matière de réduction des déchets.

3.81 Méthodes de mesure inexistantes ou peu fiables. Anciens Combattants Canada et le ministère de la Justice Canada se sont fixé des objectifs précis en ce qui concerne le réacheminement des déchets, mais ils

n'ont pas adopté, à l'échelle du ministère, une stratégie visant à mesurer les progrès accomplis à cet égard.

3.82 TPSGC fournit bureaux et autres installations à plus de 187 000 fonctionnaires et parlementaires. Il utilise Atout, une base de données servant à saisir et à présenter les données sur les déchets de bureau pour les 321 immeubles que possède et exploite l'État. Nous avons constaté que les données d'Atout ne sont pas fiables à plusieurs égards :

- il n'existe pas de données pour des immeubles entiers dans le sommaire récapitulatif national de la gestion des déchets de bureau, qui regroupe les données fournies par Atout;
- les renseignements saisis dans Atout ne sont pas uniformes pour l'ensemble des immeubles et des régions. Par exemple, les données sur le recyclage du papier décheté, des bouteilles et des canettes sont saisies pour la production de rapports dans certains immeubles et dans certaines régions, mais non dans d'autres;
- les employés des régions ont signalé qu'Atout est difficile à utiliser et que les données ne sont pas saisies en tenant compte du contrôle de la qualité à certains endroits.

3.83 Ressources naturelles Canada a adopté également des processus visant à mesurer les quantités de déchets solides. Toutefois, les données présentées par ce ministère sont elles aussi peu fiables. Compte tenu des erreurs et des disparités évidentes que nous avons relevées dans les données présentées par TPSGC et par Ressources naturelles Canada, il semble que personne n'ait vérifié l'exactitude des données avant de les présenter à la direction du ministère, au public ou au Parlement.

3.84 Au cours de notre vérification, nous avons trouvé des exemples de méthodes économiquement efficaces pour mesurer les résultats en matière de gestion des déchets de bureau :

- L'Agence des douanes et du revenu du Canada a élaboré une méthode d'échantillonnage fondée sur la **caractérisation des déchets** et sur des questionnaires pour obtenir des données à l'égard des installations qu'elle possède ou loue.
- Une entreprise d'Ottawa fournit aux gérants et aux locataires d'immeubles des rapports mensuels. En outre, elle utilise des rapports abrégés de caractérisation des déchets et les **rapports des transporteurs** pour surveiller et mesurer chaque année les résultats en matière de gestion des déchets dans les grands immeubles à bureaux.

3.85 **Disparité des renseignements reçus sur les résultats.** Nombre des occupants à qui nous avons parlé n'étaient pas satisfaits des renseignements qu'ils avaient reçus sur les résultats de leurs efforts en matière de recyclage. Dans chacun des organismes que nous avons vérifiés, nous avons trouvé des cas où les données sur les déchets ne sont pas transmises périodiquement aux occupants de manière à ce qu'ils puissent mieux comprendre leurs résultats et s'efforcer de les améliorer. Dans certains cas, les données n'étaient pas disponibles parce qu'il n'y avait pas eu de caractérisation des déchets. Dans

Caractérisation des déchets — La caractérisation des déchets consiste à faire le tri physique de déchets et de matières recyclables, pendant un certain temps et dans certaines parties d'un immeuble, pour obtenir des données sur la composition des déchets ainsi que sur les déchets qui ont été réacheminés ou qui auraient pu l'être.

Rapports des transporteurs — Les rapports des transporteurs contiennent des données sur la quantité de matériaux recyclés ou envoyés à un site d'enfouissement, selon le poids ou le volume, pour un bâtiment donné. La disponibilité de tels rapports dépend du contrat qu'a négocié un gérant d'immeubles avec ses fournisseurs de services et du respect des modalités de ce contrat. Les entreprises de transport peuvent fournir des rapports mensuels, trimestriels, annuels ou sur demande.

d'autres cas, les gérants d'immeubles disposaient des données, mais ne les transmettaient pas périodiquement aux occupants.

3.86 En raison de l'absence de mesures fiables et du manque d'uniformité relativement à la communication des résultats des efforts des occupants, les ministères et organismes n'obtiennent probablement pas le meilleur taux de rendement possible. Si les gérants et les occupants d'immeubles ne connaissent pas leur taux de rendement ni les raisons pour lesquelles ils ont atteint ce taux, il leur est difficile de faire mieux.

3.87 Les rôles et les responsabilités, tels qu'ils sont perçus, ne sont pas clairs. Au cours de notre vérification, les occupants des immeubles de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, d'Environnement Canada et d'Anciens Combattants Canada ont dit qu'il faut clarifier les rôles et les responsabilités dans la gestion des déchets de bureau. Adoptée en 1996, la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* a confirmé les responsabilités de TPSGC relativement aux immeubles à bureaux appartenant à l'État et à la gestion de l'infrastructure connexe pour le compte des ministères. Environnement Canada et Anciens Combattants Canada indiquent avoir eu à jouer, par le passé, un rôle plus direct dans la gestion des déchets solides. Par exemple, ils signalent que le fait de ne pas exercer actuellement un contrôle direct à cet égard dans les immeubles de TPSGC qu'ils occupent constitue l'une des causes de leur difficulté à obtenir des données de façon constante.

3.88 TPSGC et ses ministères locataires signent des « accords d'occupation » qui établissent les conditions de l'usage des locaux de même que les coûts des locaux et des services fournis. Lorsqu'un immeuble appartient à des intérêts privés, un bail est utilisé pour préciser ces conditions. Les accords d'occupation et les baux ne précisent pas toujours qui est chargé de la gestion des déchets, comme les services de recyclage ainsi que la collecte et la production de données sur les déchets. À l'automne de 2003, TPSGC a conçu un bail « écologique » qui est utilisé lorsqu'il doit négocier tout nouveau bail. L'article 11.1 du bail écologique porte expressément sur le recyclage et précise les responsabilités de chaque partie quant à la gestion et à la mesure des quantités de déchets.

Certains problèmes se situent à un niveau supérieur

3.89 Certains des problèmes relevés dans les six organisations examinées se retrouvent à l'échelle du gouvernement. Par exemple, cinq des six ministères et organismes que nous avons vérifiés ne peuvent démontrer qu'ils remplissent leurs engagements à l'égard du réacheminement des déchets de bureau. En outre, le gouvernement ne peut faire la preuve qu'il a atteint son objectif de réduire de 50 p. 100 les déchets produits, au plus tard en 2000.

3.90 Il n'existe pas de direction centrale pour la gestion des déchets. Au début des années 1990, le Bureau de la gestion des déchets, situé à Environnement Canada, s'est entendu avec tous les ministères pour élaborer et coordonner les politiques, les programmes et les initiatives de gestion des déchets au gouvernement fédéral, permettant ainsi la prise de décisions

éclairées. Il a été démantelé entre 1995 et 1997, à la suite de l'Examen des programmes. À la fin des années 1990, TPSGC a commencé à s'occuper de recyclage en fournissant l'infrastructure nécessaire à ses locataires. Cependant, ni TPSGC ni aucun autre ministère ou organisme n'a de mandat global concernant la gestion des déchets solides et la mesure des quantités de déchets ou la production de rapports sur la question, pour l'ensemble du gouvernement fédéral.

3.91 Les priorités ne sont pas claires. Dans toutes ses activités, le gouvernement produit des déchets qui doivent être gérés d'une façon ou d'une autre. La plupart des ministères et des organismes qui ont élaboré une stratégie de développement durable en 2001 se sont engagés à gérer les déchets solides dans le contexte de l'écologisation de leurs activités. Toutefois, la cible fixée pour l'ensemble du gouvernement dans les années 1990 est périmée, et l'on ne sait pas si on vise encore à atteindre l'objectif de réduction de 50 p. 100. La priorité accordée à la gestion des déchets n'était pas claire pour les ministères et les organismes que nous avons examinés, ni d'ailleurs pour nous dans notre vérification.

3.92 Le développement durable dans les opérations gouvernementales est une initiative importante. L'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales (DDOG) est une initiative interministérielle présidée par Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et TPSGC. Elle procure aux ministères et aux organismes des lignes directrices sur des mesures et des objectifs communs en matière de résultats, ainsi que des rapports sur les progrès réalisés dans six secteurs d'opérations gouvernementales, notamment la gestion des déchets solides non dangereux et l'approvisionnement « écologique ». Intitulé *Écologisation de la grande maison fédérale*, le rapport publié en 2003 par cette initiative est un effort de l'ensemble du gouvernement en vue de mesurer les progrès vers l'écologisation des activités gouvernementales. Il constitue un accomplissement important en vue d'atteindre ce but. Toutefois, il n'existe pas pour cette initiative un système de vérification de la qualité des données recueillies et présentées. On note des problèmes importants dans la façon dont les ministères mesurent les données et les communiquent aux responsables de l'initiative, de sorte que l'on peut douter de la fiabilité des données sur la gestion des déchets présentées par cette initiative.

3.93 La capacité de l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales (maintenant gérée par le comité directeur de l'initiative fédérale Prêcher par l'exemple) à coordonner, à regrouper et à éduquer les ministères et les organismes en ce qui a trait au suivi des initiatives d'écologisation, comme la gestion des déchets de bureau, et à la présentation de rapports à ce sujet, est prometteuse. Toutefois, elle ne peut qu'encourager la participation des ministères et organismes à l'initiative, cette participation étant volontaire. L'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales ne peut obliger qui que ce soit à utiliser des mesures communes de résultats ni à recueillir et à présenter les données correctement ou de façon comparative.

Quelques pratiques exemplaires

Lois provinciales. Il existe à l'Île-du-Prince-Édouard un règlement sur la gestion des déchets exigeant que toutes les entreprises, habitations, institutions et industries fassent le tri, le recyclage et le compostage des déchets. Lors d'une caractérisation des déchets à l'administration centrale d'Anciens Combattants Canada à Charlottetown, il a été démontré que 91 p. 100 des déchets étaient recyclés, ce qui comprend le papier, le carton, le verre, le métal et le plastique.

Engagement des individus. Un facteur important de succès dans la gestion des déchets de bureau est l'engagement des individus. Nous avons constaté que des initiatives fructueuses sont tributaires de fonctionnaires et de gestionnaires fédéraux enthousiastes et déterminés. Par exemple, les employés d'Environnement Canada à Edmonton utilisent un système de recyclage volontaire faute d'un programme municipal de recyclage.

3.94 Où est le modèle d'excellence? Le gouvernement fédéral a indiqué qu'il veut être un modèle d'excellence en environnement dans ses propres activités. Or, il ne dispose pas des données sur les résultats qui lui permettraient de savoir s'il a rempli ses nombreux engagements en matière de gestion des déchets solides. En outre, les initiatives de gestion des déchets en vigueur dans les ministères découlent davantage des lois provinciales, de la disponibilité ou de l'absence de programmes municipaux et de l'engagement des individus que d'une orientation donnée par le gouvernement fédéral.

3.95 L'exemple relevé dans la région du Québec de TPSGC montre ce qui peut être fait (voir la pièce 3.8). La région a adopté une démarche stratégique et globale pour la gestion des déchets de bureau et a démontré qu'elle a obtenu de bons résultats par l'utilisation de méthodes de mesure par échantillonnage.

Pièce 3.8 Un modèle fédéral de recyclage qui fonctionne

En 1997, TPSGC a lancé son programme de recyclage nouveau et amélioré dans la région du Québec. Le programme est maintenant au service d'environ 18 000 fonctionnaires qui travaillent pour plus de 30 ministères et organismes fédéraux dont les bureaux sont situés dans plus de 50 immeubles répartis dans 30 villes du Québec. Parmi les matériaux recyclés, mentionnons le papier, le carton, le métal, le plastique et le verre.

Il s'agit d'un programme global qui tient compte de tous les aspects de la gestion des déchets : matières, parties prenantes, utilisateurs, appareils, contrats, financement et communications. Il comporte un plan de mise en œuvre clair et une méthode d'échantillonnage stratégique pour la mesure des données, et fait état d'un taux de réacheminement des déchets de 67 p. 100.

Le programme sert de modèle à Recyc-Québec, une société d'État provinciale qui fait la promotion de la réduction, de la réutilisation, de la récupération et du recyclage des déchets.

3.96 Les problèmes signalés en 2000 persistent. Dans son rapport de 2000, au chapitre intitulé « L'écologisation des opérations gouvernementales : Quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur? », la commissaire a présenté plusieurs recommandations pour que le gouvernement fédéral mesure mieux les progrès accomplis vers l'écologisation des opérations gouvernementales, notamment en ce qui concerne la gestion des déchets. Bien que son étendue ait été très différente, la vérification de 2000 renferme un certain nombre d'observations semblables à celles de la présente vérification, notamment l'absence de direction centrale, la nécessité de disposer de plans d'action et les lacunes relatives aux données et aux stratégies de mesure.

3.97 Étant donné le bilan du gouvernement fédéral en ce qui concerne la gestion des déchets, l'incertitude entourant les priorités et les buts actuels et le fait que cinq des six organisations ne soient pas à même de démontrer qu'elles ont rempli les engagements qu'elles ont pris dans leur stratégie, il importe de remettre dans la bonne voie la gestion des déchets solides au

gouvernement fédéral. On pourrait mettre en place une ou plusieurs des solutions suivantes :

- se fonder sur les dispositions actuelles de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* pour élaborer des règlements relatifs à la gestion des déchets solides au gouvernement fédéral;
- désigner un organisme chargé de gérer les déchets solides et d'en mesurer les quantités ainsi que de faire rapport sur la question pour le compte du gouvernement fédéral;
- renforcer les mécanismes actuels dans l'ensemble des ministères, comme l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales.

3.98 Recommandation. À titre d'autorité centrale chargée de l'appareil gouvernemental, le Bureau du Conseil privé devrait désigner un ou des ministères qui auraient pour mandat de relancer la démarche de gestion des déchets pour le compte du gouvernement du Canada. Il faudrait notamment renouveler les objectifs du gouvernement en matière de réduction des déchets, de réacheminement des déchets et d'approvisionnement écologique, dans le plus vaste contexte de l'écologisation des activités gouvernementales.

Réponse du gouvernement du Canada. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement a pris des mesures pour gérer ses déchets solides de bureau en mettant en œuvre des systèmes de recyclage novateurs et des initiatives de réduction et de réutilisation. Le gouvernement reconnaît la nécessité de poursuivre et d'améliorer la réalisation d'initiatives 3R et de perfectionner des mesures de rendement communes et des mécanismes de reddition de comptes. Par le truchement de l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales (DDOG), le gouvernement a entrepris l'établissement de rapports de synthèse en publiant son premier rapport intitulé *Écologisation de la grande maison fédérale*.

L'expertise dans les secteurs de la gestion environnementale, de la réduction des déchets, du détournement des déchets et de l'approvisionnement écologique existe au sein de plusieurs organisations fédérales. De plus, la mise en œuvre d'initiatives particulières nécessite souvent un partenariat avec les municipalités et le secteur privé. Le Bureau du Conseil privé travaillera avec les ministères pour faciliter la coordination et une horizontalité efficace.

3.99 Recommandation. Tout ministère principal désigné pour remplir ce mandat devrait collaborer avec les autres ministères et organismes en vue d'élaborer des lignes directrices sur la mise en œuvre de la gestion des déchets. Ces lignes directrices devraient être à la disposition des ministères et organismes à temps pour la prochaine ronde de stratégies de développement durable, dont l'échéance est décembre 2006. Il faudrait envisager ce qui suit :

- tirer parti des systèmes de gestion de l'environnement, là où ils existent;
- préciser les rôles et les responsabilités;
- fournir l'infrastructure nécessaire;

- établir des critères de recyclage lorsqu'il n'existe pas de programmes municipaux, comme le compostage;
- élaborer des programmes d'éducation et de sensibilisation;
- communiquer périodiquement les résultats aux occupants des immeubles;
- prévoir dans les contrats les pratiques à adopter pour le transport des déchets et des matières recyclables;
- établir des indicateurs de mesure communs et des méthodes de mesure de résultats économiquement efficaces dans l'ensemble du gouvernement;
- établir un modèle commun de rapport pour faciliter la présentation de rapports récapitulatifs.

Réponse du gouvernement du Canada. Des travaux sont en cours par l'entremise du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères clés participant au projet Développement durable dans la grande maison fédérale (DDGMF) en vue d'élaborer un cadre de gestion du rendement pour les opérations durables. (DDGMF est la structure de gouvernance qui intègre le DDOG et l'Initiative fédérale Prêcher par l'exemple.) Ce cadre cernerait les thèmes suivants : les milieux bâtis, l'approvisionnement écologique, la gestion des terres, le transport, la conservation de l'eau et la gestion des eaux usées ainsi que la gestion des déchets solides. Quand le thème de la gestion des déchets solides aura été complètement élaboré, les exigences de reddition de comptes, de rendement et de mesure de cet aspect opérationnel seront déterminées à temps pour donner une orientation pour les prochaines stratégies de développement durables, attendues en l'an 2006.

De plus, les systèmes de gestion environnementale offrent aux ministères et aux organismes un outil pour traiter systématiquement tous les aspects de leurs activités du point de vue environnemental. Un système de gestion environnementale permet aussi aux ministères et aux organismes d'employer une approche axée sur la gestion des risques dans la gestion de leurs activités, en traitant les aspects qui ont, selon eux, des effets négatifs plus importants sur l'environnement.

Le gouvernement continuera d'améliorer ces mécanismes.

3.100 Recommandation. Une fois que l'on aura élaboré les lignes directrices sur la mise en œuvre, les administrateurs généraux devraient veiller à ce que tous les ministères et organismes les adoptent et s'efforcent de remplir les engagements et d'atteindre les nouveaux objectifs que se sera fixés l'ensemble du gouvernement en matière de gestion des déchets solides de bureau, dans le grand contexte de l'écologisation des activités gouvernementales.

Réponse du gouvernement du Canada. Il existe des mécanismes décrivant les rôles des administrateurs généraux. En se servant d'une approche axée sur la gestion des risques, le gouvernement continuera de travailler de manière coordonnée et stratégique pour que ses activités soient gérées efficacement du point de vue environnemental.

3.101 Recommandation. Tout ministère principal désigné devrait faire un bilan des progrès accomplis et présenter un rapport récapitulatif périodique sur les engagements et les objectifs en question.

Réponse du gouvernement du Canada. L'application du cadre de gestion du rendement du DDGMF fera en sorte que les progrès soient revus et communiqués. Entre-temps, on travaille à produire la prochaine version du rapport de synthèse, *Écologisation de la grande maison fédérale*, qui doit être prête d'ici l'été de 2005.

Conclusion

3.102 Les six ministères et organismes que nous avons examinés ont pris, dans leur stratégie de développement durable de 2001, des engagements précis visant le réacheminement des déchets. Dans la plupart des cas, les engagements étaient quantitatifs, clairs et concrets.

3.103 La plupart des ministères et des organismes sont d'avis qu'ils ont amélioré leurs méthodes de gestion des déchets; toutefois, ils n'ont pu dans l'ensemble présenter des données fiables pour démontrer qu'ils avaient rempli leurs engagements dans leur stratégie de développement durable à l'égard des déchets solides de bureau. Par conséquent, nous n'avons pu déterminer dans quelle mesure des progrès ont été accomplis par rapport à ces engagements. L'Agence des douanes et du revenu du Canada a rempli deux de ses trois engagements, et il s'agit d'une exception.

3.104 Les ministères et les organismes ne peuvent démontrer qu'ils remplissent leurs engagements parce qu'ils n'ont pas pris toutes les mesures nécessaires pour les réaliser. La région du Québec de TPSGC est un bon exemple de ce qui peut être accompli par une démarche globale et une stratégie de mesure.

3.105 Certaines de nos observations s'appliquent également à un niveau supérieur. Le gouvernement ne sait pas s'il a atteint l'objectif qu'il s'était fixé en 1990, soit de réduire de 50 p. 100 les déchets produits, au plus tard en 2000. En outre, les objectifs actuels des ministères portent surtout sur le réacheminement des déchets, et il n'est pas certain que cela contribuerait à atteindre l'objectif de réduction. Dans un programme global de gestion des déchets solides, il faut inclure des objectifs pour la réduction et le réacheminement. Le gouvernement fédéral doit relancer sa démarche s'il veut s'assurer d'atteindre ses objectifs et de remplir ses engagements.

Conclusion

3.106 Par le truchement de ses politiques, de ses programmes et de ses activités, le gouvernement fédéral est en mesure de faire de réels progrès vers le développement durable. Cette année, nous avons fait la vérification d'un ensemble d'engagements stratégiques et opérationnels tirés des stratégies de développement durable de 2001 adoptées par certains ministères et organismes fédéraux. Nous avons constaté dans l'ensemble que les ministères

et les organismes que nous avons examinés doivent faire davantage pour remplir leurs engagements.

3.107 Les sept ministères et organismes que nous avons vérifiés ont été en mesure de donner des exemples d'activités entreprises relativement à leurs engagements de développement durable. Toutefois, à quelques exceptions près, ils n'ont pu démontrer qu'ils ont rempli leurs engagements.

3.108 Il est facile d'inclure des engagements dans les stratégies de développement durable; les ministères et les organismes en ont mis sur papier des centaines. Toutefois, il en est autrement de la gestion et de la mise en œuvre de ces engagements. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les ministères n'ont pas accordé suffisamment d'attention à leurs engagements. Les ministères doivent prendre les mesures nécessaires pour passer de la parole à l'acte et démontrer qu'ils prennent leurs engagements au sérieux.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de notre vérification consistait à évaluer les progrès accomplis par sept ministères et organismes relativement à des engagements précis qu'ils ont pris en 2001 dans leur stratégie de développement durable respective.

Étendue et méthode

Le présent chapitre se divise en deux parties :

L'utilisation du régime fiscal. Il est question dans cette partie des trois engagements pris par Finances Canada dans le cadre de son objectif de développement durable visant à examiner les façons d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement.

Nous avons examiné la *Stratégie de développement durable 2001-2003* de Finances Canada, ainsi que les dossiers et les documents connexes, et nous avons interrogé ses fonctionnaires.

La gestion des déchets solides de bureau. Cette partie porte sur les engagements pris par six ministères et organismes concernant la gestion des déchets solides de bureau :

- Environnement Canada,
- Ressources naturelles Canada,
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
- Agence des douanes et du revenu du Canada,
- Ministère de la Justice Canada,
- Anciens Combattants Canada.

Les trois premiers ministères sont les maîtres d'œuvre de l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales et ils ont des responsabilités relatives à la gestion des déchets solides.

Les trois autres organismes ont été retenus en partie parce qu'ils n'ont pas été souvent vérifiés par la commissaire à l'environnement et au développement durable. En décembre 2003, le gouvernement a scindé l'Agence des douanes et du revenu du Canada en deux agences : l'Agence du revenu du Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada. Les engagements de l'Agence des douanes et du revenu du Canada que nous avons examinés étaient ceux en vigueur avant la réorganisation.

Notre méthode de vérification a été la suivante :

- élaborer un questionnaire servant à interroger les ministères et les organismes;
- examiner les documents et les dossiers;
- nous rendre dans des immeubles à bureaux et constater de quelle façon les déchets sont gérés en Alberta, en Nouvelle-Écosse, en Ontario, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec;
- interroger les employés chargés de la gestion des déchets à l'administration centrale et dans des bureaux régionaux.

Certains renseignements quantitatifs présentés dans le présent chapitre sont fondés sur des données tirées de diverses sources, fédérales et autres, mentionnées dans le texte. Nous sommes satisfaits de la vraisemblance des données, compte tenu de leur utilisation dans notre chapitre. Toutefois, les données n'ont pas fait l'objet d'une vérification, sauf indication contraire dans le chapitre.

Critères

En vue de déterminer les progrès accomplis par les ministères et les organismes, nous avons escompté :

- qu'ils avaient atteint les résultats attendus (qu'ils faisaient ce qu'ils ont dit qu'ils feraient);
- qu'ils mesureraient les résultats obtenus.

Équipe de vérification

Directeur principal : Neil Maxwell

Directeurs : Richard Arseneault

Bob Pelland

Suzanne Beaudry

Chris Callaghan

Véronique Dupuis

Kimberley Leach

Eimer Sim

George Stuetz

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).