

**Observations du
commissaire — 2000**

Table des matières

	Page
Points saillants	5
Introduction	7
Gérer l'interdépendance	7
Objet du présent Rapport	8
Le smog : un risque pour la santé	8
Le smog représente une grave menace pour la santé et l'environnement	8
Un bon départ mais sans suite	9
La reddition de comptes dépend de la qualité de l'information communiquée sur la performance	10
Les prochaines étapes	10
Travailler ensemble : des partenariats pour le développement durable	10
Le rôle des organismes centraux	12
L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie	12
Passer de la parole aux actes	13
Mise en oeuvre des stratégies de développement durable	13
L'écologisation des opérations gouvernementales	13
Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage	15
Notre plan de travail	16
L'examen des stratégies de développement durable	16
Vérifications de la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable	17
Le processus de pétition	18
Conclusion	18
Pièces	
1 Principales faiblesses de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable	7
2 Cadre d'établissement des nouveaux mécanismes de régie	8
3 Comparaison de pratiques de gestion appliquées avec la norme ISO 14001 – Moyennes pour les six ministères que nous avons examinés en 1999 et les six que nous avons examinés en 1998	14
4 Questions liées à l'environnement et au développement durable : notre plan de travail	16
Annexes	
A. Extraits de la <i>Loi sur le vérificateur général</i>	19
B. Travaux du Bureau du vérificateur général sur l'environnement et le développement durable, 1999	23
C. Sommaire des pétitions reçues et des réponses des ministres	25
D. Groupe des conseillers du commissaire à l'environnement et au développement durable	29



Observations du commissaire — 2000

Points saillants

1. Bien que le gouvernement fédéral ait à maintes reprises réitéré son engagement à l'égard du développement durable — établir un équilibre viable entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux, maintenant et pour les générations futures — il continue d'éprouver de la difficulté à passer de la parole aux actes.
2. La poursuite du développement durable est rendue plus complexe par le fait que la responsabilité à cet égard est largement partagée entre les ministères et entre les gouvernements, de même qu'avec d'autres partenaires. Généralement, un certain nombre d'organisations sont responsables de tel ou tel aspect d'une question, mais aucune n'est responsable de l'ensemble. Elles doivent travailler de concert en vue de concevoir et de mettre en oeuvre une stratégie coordonnée. Mais la gestion de ces relations de travail s'est avérée difficile.
3. **Le smog — un risque pour la santé.** Depuis dix ans, par exemple, le gouvernement fédéral rappelle régulièrement que le problème du smog au Canada est une importante question de santé publique, ainsi qu'une grave menace pour l'environnement. Il y a dix ans, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'environnement ont reconnu les graves conséquences de l'ozone troposphérique — une composante clé du smog — et ils ont entériné un plan pour le réduire. L'objectif du plan était de « résoudre complètement » le problème d'ici 2005.
 - Les gouvernements ont pris un bon départ mais ils ont omis de suivre les étapes suivantes. Ils ont convenu d'un plan mais ils ne l'ont pas mis en oeuvre. Les améliorations déjà obtenues au chapitre de la qualité de l'air s'amenuisent lentement en raison de la hausse des émissions attribuable à un plus grand nombre de véhicules et à l'utilisation accrue d'énergie. Des niveaux de polluants qui, jusqu'ici, étaient considérés comme sécuritaires sont mis en question.
 - Le plan du Canada en matière de lutte contre le smog a échoué parce que le partenariat qui devait le soutenir n'a pas fonctionné. Le gouvernement fédéral a, en grande partie, fait ce qu'il avait dit qu'il ferait; par contre, il ne s'est pas acquitté de sa tâche la plus importante, guider l'effort national de réduction du smog. Le problème du smog au Canada est loin d'être réglé. Une nouvelle approche s'impose.
4. **Le smog ne constitue pas un cas isolé.** Dans les rapports précédents, nous avons cerné des problèmes persistants dans la gestion, par le gouvernement fédéral, des enjeux clés tels que les changements climatiques, les substances toxiques et la biodiversité. Parmi ces problèmes, mentionnons des objectifs, des rôles et des responsabilités mal définis, des lacunes au niveau de la mesure de la performance et de la communication de l'information sur celle-ci et enfin, des dispositions inappropriées en matière d'examen et de vérification. Il s'ensuit que les engagements pris envers les Canadiens n'ont pas été respectés.
5. **La reddition de comptes est un élément essentiel à l'établissement de relations de travail efficaces.** Le présent Rapport fournit quelques exemples de relations de travail réussies — qui combinent des rapports crédibles, des mécanismes redditionnels efficaces, des processus transparents et la protection de l'intérêt public. Trop souvent toutefois, la conclusion d'une entente est perçue comme une fin en soi plutôt que comme un moyen de produire des résultats pour les Canadiens de manière efficiente et efficace. Et trop souvent aussi, bon nombre des facteurs essentiels à un régime redditionnel efficace ne sont pas au premier plan des préoccupations des

personnes qui pensent à établir un partenariat réussi. Les organismes centraux ont un rôle important à jouer en veillant à ce que les éléments d'une bonne relation de travail soient compris et utilisés par les ministères.

6. Autres enjeux clés :

- **L'aide gouvernementale : investissements dans les énergies renouvelables et non renouvelables.** Dans le passé, la plupart des dépenses fédérales et des incitatifs fiscaux dans le secteur de l'énergie ciblaient les ressources non renouvelables, source prédominante d'énergie au Canada. Aujourd'hui, sauf pour quelques exceptions, l'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie ne favorise pas particulièrement le secteur des ressources non renouvelables par rapport au secteur des ressources renouvelables. Cependant, les investisseurs interrogés au cours de notre enquête croient que de nombreux projets d'investissement dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique ne présentent pas actuellement des caractéristiques attrayantes. Par conséquent, le gouvernement fédéral voudra peut-être réexaminer sa stratégie en vue d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.
- **Les stratégies de développement durable.** Les ministères ont déclaré qu'ils avaient réalisé 20 p. 100 des engagements décrits dans leur stratégie, par rapport à 11 p. 100 en 1998. De plus, ils améliorent les pratiques de gestion qui soutiennent la mise en oeuvre de la stratégie. Leur deuxième stratégie sera déposée à la Chambre des communes d'ici décembre 2000; je m'attends à ce qu'il y ait une amélioration marquée sur le plan de la qualité.
- **L'écologisation des opérations gouvernementales.** Il y a dix ans, le gouvernement fédéral s'est engagé à faire preuve de leadership en réduisant les conséquences environnementales de ses propres opérations. Aujourd'hui, cependant, on ne dispose que d'informations élémentaires sur les opérations du gouvernement et leurs conséquences sur l'environnement. Aucune organisation n'a été chargée d'établir une méthode cohérente concernant l'écologisation des opérations gouvernementales et de faire rapport sur les progrès, et aucune ne juge devoir assumer un rôle de leader à ce chapitre.

7. **Suivi de vérifications antérieures.** Ce rapport présente également le premier suivi effectué depuis la création du poste de commissaire. Le suivi nous permet de vérifier si les ministères ont donné suite de manière satisfaisante à nos recommandations et à nos observations. Dans l'ensemble, les progrès sont lents. En effet, après deux ans, seulement 5 p. 100 de nos recommandations ont été entièrement suivies, et les progrès sont insatisfaisants dans une proportion de 53 p. 100. Les ministères doivent redoubler leurs efforts.

Introduction

8. Le présent chapitre met en relief les questions clés qui, à mon avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes. Les rapports précédents ont recensé trois principales lacunes dans la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable (voir la pièce 1). Le présent Rapport met l'accent sur les défis qui se rattachent aux secteurs où les responsabilités sont largement partagées.

Gérer l'interdépendance

9. Certains des défis les plus pressants auxquels font face les gouvernements aujourd'hui, notamment la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, relèvent du mandat de plusieurs ministères et de la compétence de plusieurs administrations. Généralement, un certain nombre d'organisations gouvernementales sont responsables de tel ou tel aspect d'une question, mais aucune n'est responsable de l'ensemble. Ces organisations doivent collaborer afin de concevoir et de mettre en oeuvre une réponse concertée.

10. Le partenariat peut constituer une façon plus novatrice, plus rentable et plus

efficace d'exécuter les programmes et d'offrir les services. Mais il comporte des risques, notamment que les mécanismes soient mal définis, que les engagements ne soient pas respectés, qu'une attention insuffisante soit apportée à la protection de l'intérêt public, que la transparence soit moindre et que la reddition de comptes soit inadéquate. Trop souvent, la conclusion d'une entente est perçue comme une fin en soi plutôt que comme un moyen de produire des résultats pour les Canadiens de manière efficace et efficace. Comme nous l'avons indiqué dans nos rapports précédents, la gestion de ces types de relations de travail — au sein des gouvernements, entre les gouvernements et avec d'autres partenaires — s'est avérée un défi.

11. Quand les organisations travaillent ensemble, la relation redditionnelle — l'obligation de rendre compte d'une responsabilité conférée — devient plus complexe. Il y a dix ans, le vérificateur général s'était demandé qui était responsable du bien-être environnemental au Canada, et il avait alors posé la question suivante : « Qui mène la boutique? » Il avait fait remarquer que le ministère de l'Environnement, qui a la responsabilité générale de coordonner les politiques et les programmes environnementaux fédéraux, ne pourrait pas régler

Les responsabilités à l'égard de l'atteinte des objectifs en matière de développement durable sont largement partagées; les gérer s'est avéré un défi.

Écart entre les engagements pris et les mesures concrètes adoptées. Les Canadiens se trouvent dans le peloton de tête pour ce qui est de la réflexion sur les questions liées à l'environnement et au développement durable, tant sur la scène nationale que sur la scène internationale. Nous avons moins bien réussi à traduire nos réflexions et nos paroles en mesures concrètes – à finir ce que nous avons commencé. Dans de nombreux domaines, la performance du gouvernement fédéral est loin de répondre aux objectifs énoncés.

Manque de coordination entre les ministères et entre les administrations. Certains des problèmes les plus pressants auxquels les gouvernements font face relèvent du mandat de plusieurs ministères et de compétences de plusieurs administrations. Il faut une coordination efficace pour relever les défis en matière de développement durable – et ce n'est pas le point fort des gouvernements.

Lacunes de l'examen du rendement et de l'information communiquée au Parlement. Une bonne information est essentielle si l'on veut prendre de bonnes décisions – fixer des priorités, élaborer des politiques et des programmes, évaluer les progrès et rendre compte des réalisations. L'information dont nous disposons actuellement n'est pas à la hauteur.

Pièce 1

Principales faiblesses de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable

Source : Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable – 1999

efficacement les grandes questions, à moins de collaborer avec d'autres ministères et d'autres ordres de gouvernement. Tout en reconnaissant qu'il était difficile de composer avec une responsabilité partagée au sein du gouvernement, il avait soutenu qu'il fallait éviter de l'éparpiller au point où il n'y ait plus de reddition de comptes efficace.

12. En se fondant sur les travaux effectués depuis, le vérificateur général a relevé les caractéristiques que devraient avoir les modalités de travail lorsque des partenaires travaillent ensemble à l'atteinte d'objectifs communs (voir la pièce 2). Des rapports crédibles, des mécanismes redditionnels efficaces, des processus transparents et la protection de

l'intérêt public sont les éléments de base d'un tel cadre.

Objet du présent Rapport

13. Dans le présent Rapport, nous continuons de nous pencher sur les défis que représente pour le gouvernement fédéral la gestion de ses initiatives en matière d'environnement et de développement durable. Le partenariat a occupé une large place dans la stratégie fédérale. Au cours des dix dernières années, de nombreux engagements ont été pris qui nécessitent, pour atteindre les objectifs fixés, une coopération et une coordination entre les divers ministères, entre les gouvernements et avec d'autres partenaires.

14. Lors de l'examen d'enjeux tels que le smog, les pluies acides, les aires protégées, la biotechnologie et l'écologisation des opérations gouvernementales, nous avons déterminé les éléments clés de l'établissement et du maintien de relations de travail efficaces. Ces éléments peuvent servir de fondement à l'évaluation et à la modification des initiatives en cours, ainsi qu'à la conception de nouvelles initiatives.

Le smog : un risque pour la santé

Le smog représente une grave menace pour la santé et l'environnement

15. Nous avons examiné les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour réduire les niveaux des polluants atmosphériques qui sont les principales composantes du smog; le chapitre 4 présente nos résultats. La pollution atmosphérique n'est pas un phénomène nouveau, mais elle a des conséquences importantes sur la santé, l'environnement et l'économie. Le terme « smog » a d'abord été utilisé pour décrire le mélange de fumée et de brouillard que l'on trouve dans l'air au-dessus des villes. Aujourd'hui, ce terme est utilisé pour

Pièce 2

Cadre d'établissement des nouveaux mécanismes de régie

Pour garantir des rapports crédibles, il faut prévoir :

- des objectifs clairs et publics;
- des attentes de rendement concrètes;
- la mesure du rendement et des modalités de rapport appropriées.

Pour établir des mécanismes redditionnels efficaces, il faut prévoir :

- des responsabilités et des rôles clairs;
- des ententes de rendement qui correspondent aux compétences;
- une structure de gestion bien définie;
- un régime de surveillance approprié;
- des dispositions prévoyant la résolution des conflits entre partenaires;
- des dispositions prévoyant expressément des évaluations;
- des procédures en cas de rendement insatisfaisant;
- un régime de vérification approprié.

Pour garantir une transparence adéquate, il faut prévoir :

- l'accès public à l'information;
- la communication de l'information sur les principales politiques et décisions.

Pour protéger l'intérêt public, il faut prévoir :

- des dispositions relatives aux plaintes et aux recours des citoyens;
- des dispositions concernant la consultation du public et la rétroaction;
- des politiques pour promouvoir les valeurs pertinentes du secteur public.

Source : Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 23, « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée », 1999

décrire une gamme plus grande de polluants atmosphériques. La plupart de ces polluants résultent des activités industrielles et de l'utilisation des combustibles fossiles — pétrole, gaz naturel et charbon — dans les véhicules automobiles, les résidences, les centrales thermiques et les usines.

16. Depuis dix ans, le gouvernement fédéral rappelle régulièrement que le problème du smog au Canada est une importante question de santé publique ainsi qu'une grave menace pour l'environnement. Tout en reconnaissant la difficulté d'établir un lien direct, le gouvernement a estimé que la pollution atmosphérique était responsable de quelque 5 000 décès prématurés par année dans 11 grandes villes canadiennes. Si ce chiffre est exact, plus de Canadiens meurent chaque année des suites de la pollution atmosphérique que des suites d'un accident d'automobile, d'un cancer du sein ou de la prostate ou d'un mélanome. En outre, un nombre beaucoup plus grand de Canadiens souffrent de problèmes, respiratoires ou autres, qui peuvent imposer un lourd fardeau à notre système de soins de santé. Le secteur de l'agriculture perd des millions de dollars chaque année en raison des effets sur les récoltes des polluants atmosphériques courants.

17. On note une tendance à la baisse de quelques polluants atmosphériques et, dans l'ensemble, la qualité de l'air au Canada s'est améliorée au cours des 30 dernières années à la suite des efforts déployés par les gouvernements fédéral et provinciaux et par l'industrie. Toutefois, les améliorations déjà obtenues au chapitre de la qualité de l'air s'amenuisent en raison de la hausse des émissions attribuable à un plus grand nombre de véhicules et à l'augmentation de la consommation et de la production d'énergie. Environnement Canada s'attend à ce que la qualité de l'air continue de se détériorer, à moins que des mesures

vigoureuses ne soient prises. En outre, des niveaux de polluants qui, jusqu'ici, étaient considérés comme sécuritaires sont mis en question.

Un bon départ mais sans suite

18. En 1990, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a reconnu les graves conséquences de l'ozone troposphérique et il a entériné un plan pour le réduire. Ce plan représentait une réalisation majeure pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et il fournissait une solide orientation stratégique pour résoudre le problème du smog au Canada. L'objectif du plan était de « résoudre complètement » les problèmes liés à l'ozone d'ici 2005.

19. Après avoir approuvé le plan, toutefois, les partenaires ne se sont jamais entendus sur la façon de le mettre en oeuvre — quelles seraient les responsabilités de chacun et quels seraient les échéanciers. Le plan était donc voué à l'échec. Dix ans plus tard, un grand nombre des éléments de base d'une bonne gestion manquent toujours. Le gouvernement fédéral reconnaît maintenant que les progrès ont été plus lents que prévu et que la date cible initiale ne sera probablement pas respectée.

20. Nous avons conclu que le gouvernement fédéral avait, en grande partie, fait ce qu'il avait dit qu'il ferait au cours de la première phase du plan. Par contre, il ne s'est pas acquitté de sa tâche la plus importante, guider l'effort national de réduction du smog. Par conséquent, la majorité des réductions potentielles d'émissions, qui devaient être assurées par d'autres parties, n'ont pas été réalisées. Je crois que la responsabilité du gouvernement fédéral se situe au-delà de ses propres activités de réduction du smog. En effet, il doit aussi collaborer avec les provinces et les territoires et travailler de concert avec ses autres partenaires à l'élaboration de stratégies et de plans nationaux efficaces. Si

Le problème du smog au Canada est une importante question de santé publique.

Le plan pour régler le problème du smog au Canada n'a jamais été mis en oeuvre.

l'approche actuelle ne fonctionne pas, il faut en concevoir une autre.

La reddition de comptes dépend de la qualité de l'information communiquée sur la performance

21. Le gouvernement fédéral n'a pas réussi non plus à fournir au public et au Parlement une information appropriée sur les mesures retenues afin de respecter les engagements qu'il a pris envers les Canadiens en 1990 et sur les résultats des efforts à l'échelle du pays. Pour être utile, cette information doit être pertinente, crédible et compréhensible. Elle devrait aider le public et les députés à examiner en profondeur les intentions et les résultats obtenus, et elle devrait leur être fournie en temps opportun. Le public et le Parlement ne pouvaient donc pas, en l'absence de cette information, déterminer si le Canada s'attaquait à son problème de smog à un rythme raisonnable.

Les prochaines étapes

22. C'est par l'entremise du Processus des standards pancanadiens que le Canada continue de s'occuper de la question du smog. Ce processus doit englober les engagements qui seront pris par chaque administration à l'égard de mesures précises concernant le smog. Les leçons tirées de l'expérience des dix dernières années doivent être appliquées à ce processus pour améliorer la qualité de l'air. En particulier, les parlementaires et tous les Canadiens devraient s'attendre à ce que des ententes précisent les rôles de chacun et les échéanciers, prévoient un système de surveillance et de communication des résultats afin d'évaluer les progrès réalisés et contiennent des dispositions pour les corrections en cours de route, le cas échéant. Si ces éléments clés d'une bonne gestion ne sont pas mis en place, le processus des standards pancanadiens donnera difficilement de bons résultats.

Travailler ensemble : des partenariats pour le développement durable

23. Le plan du Canada en matière de lutte contre le smog a échoué parce que le partenariat qui devait le soutenir n'a pas fonctionné. Et pourtant, le smog ne constitue pas un cas isolé.

- En 1998, nous avons fait rapport sur le Programme d'action national concernant les changements climatiques. Toutefois, de l'aveu même du gouvernement fédéral, au lieu de pointer vers une stabilisation des niveaux de 1990, les niveaux des émissions de gaz à effet de serre, au Canada, indiquaient une tendance inverse. Nous avons constaté l'absence de nombreux éléments d'un bon partenariat. En effet, il n'y avait pas d'attribution précise des rôles et des responsabilités ni de plan de mise en oeuvre. De plus, la surveillance des progrès était limitée et il n'y avait aucun rapport sommaire consolidé au Parlement.

- La protection de la biodiversité exige l'intervention des ministères aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau provincial. En 1998, nous avons indiqué que les progrès étaient lents, en partie à cause des lacunes de la coordination au sein du gouvernement fédéral et entre les gouvernements.

- Notre vérification de 1999 a révélé des lacunes importantes au chapitre de la gestion des substances toxiques par le gouvernement fédéral. Nous avons noté, en particulier, que les ministères fédéraux avaient des vues fort divergentes sur de nombreuses questions clés. Le comportement de certains ministères constituait un obstacle de taille à l'efficacité des programmes fédéraux.

- Enfin, en 1999, nous avons vérifié sept ententes de coopération fédérale-provinciale dans le domaine de l'environnement et nous avons constaté qu'elles ne fonctionnaient pas aussi bien qu'elles le pourraient.

Le plan du Canada en matière de lutte contre le smog a échoué parce que le partenariat qui devait le soutenir n'a pas fonctionné.

24. Le gouvernement fédéral reconnaît que la gestion de ce qu'on appelle maintenant l'administration « horizontale » est une question importante et qu'il faut faire mieux. Étant donné que le règlement de nombreuses questions liées à l'environnement et au développement durable exige des relations de travail efficaces, nous nous sommes intéressés à l'établissement de ces relations et à leur maintien. Le chapitre 5 présente un aperçu, le chapitre 6 traite de la collaboration au sein de l'administration fédérale, le chapitre 7 traite de la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et le chapitre 8 porte sur la coopération avec le secteur privé. Collectivement, ces chapitres présentent les résultats de 17 études de cas d'organisations qui travaillent ensemble à l'atteinte d'objectifs communs dans des domaines tels que la biotechnologie, les pluies acides, les forêts et les mines.

25. Ces études de cas illustrent l'importance de la coopération et de la coordination pour atteindre des objectifs stratégiques communs et améliorer l'efficacité et l'efficacité des programmes. De plus, elles font ressortir que des relations de travail efficaces, que ce soit entre les ministères, entre les gouvernements ou entre les secteurs public et privé, présentent des caractéristiques communes.

26. Nous avons constaté, cependant, que bon nombre des facteurs essentiels à un régime redditionnel efficace ne sont pas au premier plan des préoccupations des personnes qui pensent à établir un partenariat réussi. Les participants aux mécanismes que nous avons examinés avaient cerné cinq principaux facteurs de succès : des objectifs et des résultats attendus clairs et réalistes; des buts partagés ou complémentaires; des personnes efficaces et engagées; des avantages évidents pour les organisations participantes; l'intérêt, le soutien et l'engagement de la haute direction.

27. Ces facteurs sont importants, mais d'autres éléments sont nécessaires à la reddition de comptes : des rôles et des responsabilités clairs, un équilibre entre les attentes et les capacités, des dispositions pour la surveillance, les rapports et l'évaluation. Les participants ont placé ces éléments bien au bas de la liste.

28. Pour gérer efficacement leurs relations de travail, les ministères doivent adopter une perspective plus vaste de ce qui constitue le succès, en attachant plus d'importance à la reddition de comptes. Les partenaires savent comment établir et maintenir des relations de travail ou ce qu'il faut pour assurer la reddition de comptes. Le défi consiste à passer de la parole aux actes.

29. Les études de cas montrent également que les partenaires doivent avoir la discipline requise pour suivre toutes les étapes nécessaires durant le cycle de vie d'une entente. Au cours des premières étapes — avant la conclusion de l'entente — les partenaires éventuels doivent porter une attention particulière à l'établissement de la relation. Ils doivent être persuadés que la question est importante et qu'un partenariat est la meilleure façon de s'en occuper. Au cours des dernières étapes — la conception de l'entente elle-même et la durée de celle-ci — il faut attacher plus d'importance à la reddition de comptes. L'établissement des relations et la reddition de comptes sont deux éléments essentiels d'une bonne relation de travail visant l'atteinte d'objectifs communs.

30. Les cas que nous avons examinés fournissent également des exemples de relations de travail « strictes-souples »; à la fois « strictes » quant aux résultats à obtenir selon l'entente intergouvernementale et « souples » quant à la façon d'obtenir ces résultats dans les circonstances propres à chaque administration. En 1985, dans le cadre du Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada, les ministres

La reddition de comptes n'est pas au premier plan des préoccupations des personnes qui pensent à établir un partenariat réussi.

Les ministères doivent attacher plus d'importance à la reddition de comptes afin d'obtenir des résultats.

Les organismes centraux peuvent contribuer à une gestion plus efficace des questions transsectorielles.

ont convenu de limites pour les émissions de dioxyde de soufre, afin de protéger les systèmes aquatiques modérément sensibles. Les gouvernements provinciaux ont décidé de la façon de parvenir aux réductions; ils ont suivi différentes approches mais ont atteint leurs objectifs.

31. Nous concluons que, lorsque les facteurs clés d'une bonne relation de travail sont combinés aux principaux éléments d'un mécanisme redditionnel efficace, il est plus probable que les relations de travail soient réussies et que les objectifs communs soient atteints. En revanche, l'absence de ces facteurs et éléments fait augmenter le risque d'échec.

Le rôle des organismes centraux

32. Les organismes centraux peuvent contribuer à une gestion plus efficace des questions transsectorielles. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont des rôles importants à jouer, en faisant en sorte que les ministères comprennent les principes et les éléments d'une bonne relation de travail et les appliquent, et en coordonnant les initiatives horizontales.

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

33. L'utilisation et la production de combustibles fossiles contribuent de manière importante à la formation du smog et à l'émergence d'autres problèmes environnementaux. Certains sont d'avis que l'aide gouvernementale fédérale aux investissements dans le secteur de l'énergie favorise les sources d'énergie non renouvelable, en particulier les combustibles fossiles, et que l'ensemble de cette aide prend la forme de subventions cachées dans le régime fiscal. Dans le chapitre 3, nous faisons état des constatations d'une étude que nous avons effectuée pour donner de l'information sur l'aide gouvernementale aux

investissements dans le secteur de l'énergie et pour établir si cette aide favorise le secteur des énergies non renouvelables. Nous nous sommes surtout intéressés à l'aide accordée par l'intermédiaire du régime fiscal parce qu'elle est moins transparente que le soutien direct. Nous avons aussi voulu savoir pourquoi l'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelable, autre que celle obtenue au moyen des grands projets d'aménagement hydroélectrique, représente une petite partie de l'ensemble de l'énergie disponible au Canada. Le régime fiscal joue-t-il un rôle déterminant à cet égard?

34. Dans le passé, les gouvernements ont appuyé le développement des sources d'énergie et encouragé l'efficacité énergétique pour diverses raisons, notamment pour garantir un approvisionnement en énergie, développer les économies régionales et régler les problèmes environnementaux. En 1996, le gouvernement fédéral a déclaré, dans sa Stratégie sur les énergies renouvelables, qu'il voulait augmenter les investissements dans les énergies renouvelables. Depuis de nombreuses années, il a dit également souhaiter que les Canadiens utilisent l'énergie avec plus d'efficience.

35. Dans le passé, la plupart des dépenses fédérales et des incitatifs fiscaux ciblaient les ressources non renouvelables, source prédominante d'énergie au Canada. Aujourd'hui, cependant, sauf pour quelques exceptions, l'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie ne favorise pas particulièrement le secteur des ressources non renouvelables par rapport au secteur des ressources renouvelables. Nous avons aussi constaté que le régime fiscal n'encourage pas certains investissements qui ont pour objet d'améliorer l'efficacité énergétique.

36. Du point de vue d'un investisseur, les projets d'investissement dans les énergies renouvelables et

l'efficacité énergétique sont en concurrence avec de nombreuses autres possibilités d'investissement. La plupart des investisseurs interrogés au cours de notre enquête croient que de nombreux projets d'investissement dans les énergies renouvelables ne donnent pas un taux de rendement suffisant pour constituer un investissement souhaitable. Ils ont tendance à ne pas avoir de marchés établis et de produits ayant fait leurs preuves qui attirent les investisseurs. La période de récupération des investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique est souvent aussi trop longue pour qu'ils aient la préférence des investisseurs. Compte tenu de ces obstacles, le gouvernement fédéral voudra peut-être envisager d'élaborer de nouvelles stratégies devant permettre d'atteindre ses objectifs liés aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique.

Passer de la parole aux actes

Mise en oeuvre des stratégies de développement durable

37. Les stratégies ministérielles constituent un important élément des initiatives en matière de développement durable du gouvernement fédéral. La surveillance des progrès et la communication d'information sur ceux-ci sont des aspects clés de notre mandat. Notre objectif consiste à aider les parlementaires à comprendre et à surveiller le processus de la stratégie, de même qu'à aider les ministères à comprendre leurs obligations en matière de gestion et les bonnes pratiques pour s'en acquitter. Le chapitre 1 du présent Rapport constitue notre deuxième évaluation des stratégies de développement durable. Celles-ci demeurent un travail en évolution.

38. Lors de notre vérification de cette année, les ministères étaient à mi-chemin environ de la période couverte par leur

stratégie. Selon leurs propres rapports, ils avaient réalisé quelque 20 p. 100 des engagements décrits dans leur stratégie, par rapport à 11 p. 100 en 1998. La mise en oeuvre de leur plan d'action s'améliore également.

39. En revanche, la qualité de l'information fournie au Parlement par la plupart des ministères, dans leur deuxième rapport annuel sur les progrès de la mise en oeuvre de leur stratégie de développement durable, est toujours loin de répondre aux normes du Conseil du Trésor. Par conséquent, il demeure difficile de déterminer si les stratégies sont sur la bonne voie ou si des mesures correctives s'imposent.

40. Les ministères commencent à peine à adopter une approche systématique à l'égard de la mise en oeuvre de leur stratégie. Nous avons examiné les pratiques de gestion de six ministères et avons constaté qu'il y avait eu amélioration depuis l'an dernier. En moyenne, ils appliquaient la moitié des pratiques nécessaires pour fournir une assurance raisonnable qu'ils obtiendraient les résultats escomptés. Comme le montre la pièce 3, les ministères que nous avons examinés n'avaient appliqué, l'an dernier, que le tiers environ de ces pratiques de gestion.

41. La pièce 3 montre également que les pratiques ministérielles continuent d'être plus énergiques au tout début du cycle de gestion et qu'elles s'affaiblissent à mesure que les ministères passent à la mise en oeuvre, puis à la surveillance et aux améliorations. Les ministères doivent mettre en place de solides systèmes de gestion pour appuyer la mise en oeuvre de leur stratégie.

L'écologisation des opérations gouvernementales

42. Il y a dix ans, le gouvernement fédéral s'est engagé à faire preuve de leadership en réduisant les conséquences environnementales de ses propres opérations. Dans le discours du Trône

Les projets d'investissement dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique sont en concurrence avec de nombreuses autres possibilités d'investissement.

Le gouvernement a réitéré sa volonté de se poser comme modèle d'excellence environnementale.

d'octobre 1999, il a réitéré sa volonté de se poser comme modèle d'excellence environnementale.

43. En 1996, nous avons examiné les progrès accomplis et avons noté une absence de leadership concernant le processus d'écologisation, tant à l'échelle du gouvernement qu'au sein des différents ministères et organismes. Nous avons aussi constaté que l'information communiquée sur les progrès était sélective. Aucun rapport d'ensemble n'avait été produit et il n'y avait pas de plan de rapport global consolidé dans un avenir prévisible.

44. L'année dernière, nous avons signalé que les ministères n'étaient pas encore en mesure de faire le suivi de leur performance environnementale et qu'on ne disposait pas d'une base d'information pour faire rapport au Parlement sur les progrès accomplis à l'échelle du gouvernement en matière d'écologisation des opérations. Dans le chapitre 2 du présent Rapport, nous nous penchons de nouveau sur cette question en insistant sur les progrès accomplis par les ministères en

ce qui concerne la mesure de la performance environnementale de leurs opérations internes.

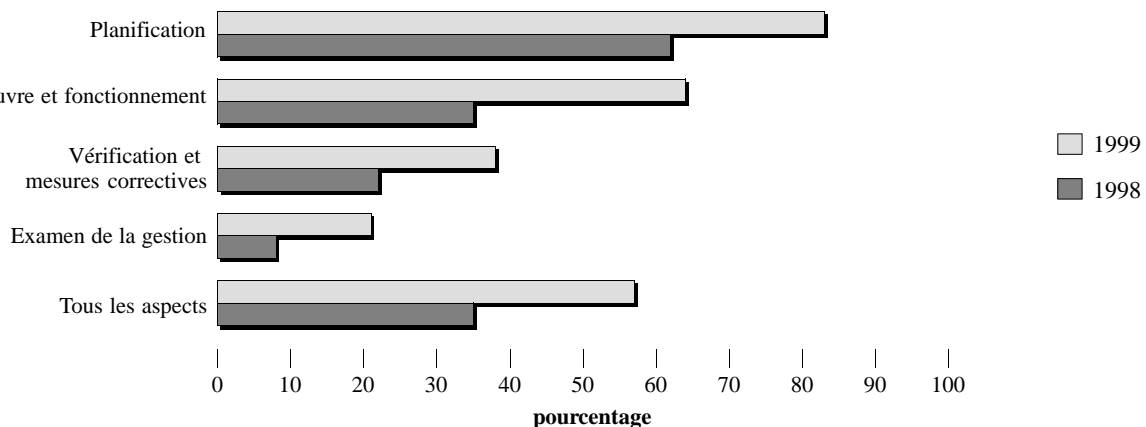
45. Le gouvernement fédéral est la plus grande entreprise au pays. Il a un effectif de 224 000 employés, gère directement 21,4 millions d'hectares de terre et 59 000 immeubles et installations, achète pour plus de 8 milliards de biens et services et possède 25 000 véhicules. La manière dont il gère ces ressources a des conséquences financières et environnementales importantes.

46. Et pourtant, on ne dispose que d'informations élémentaires sur de vastes opérations du gouvernement et leurs conséquences sur l'environnement. Le gouvernement fédéral ne sait pas quels sont les impacts environnementaux et les coûts de ses opérations — mais il devrait le savoir. Quant à l'élaboration d'un système de mesure de la performance environnementale ou de mesures de la performance communes pour les ministères, les progrès sont aussi lents et inégaux. Il n'y a toujours pas de rapports

Pièce 3

Comparaison de pratiques de gestion appliquées avec la norme ISO 14001 – Moyennes pour les six ministères que nous avons examinés en 1999 et les six que nous avons examinés en 1998

Voir le chapitre I pour de plus amples renseignements.



sur la performance pour l'ensemble du gouvernement.

47. Un certain nombre d'initiatives interministérielles sont en cours mais le leadership est fragmenté. Aucune organisation n'a été chargée d'établir une méthode cohérente concernant l'écologisation des opérations gouvernementales et de faire rapport sur les progrès, et aucune ne juge devoir assumer un rôle de leader à ce chapitre. Les organismes centraux ont un rôle important à jouer dans l'élaboration de normes s'appliquant à l'ensemble du gouvernement.

Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage

48. Le suivi constitue une partie importante de notre processus de vérification. Il nous permet de tenir le Parlement au courant des progrès accomplis par les ministères à la suite des recommandations de nos rapports. Le chapitre 9 présente les résultats du premier suivi effectué depuis la création du poste de commissaire. Ce suivi a comme principal objectif de vérifier si les ministères ont donné suite de manière satisfaisante à nos recommandations et à nos observations.

49. Nous nous sommes surtout intéressés à quatre vérifications présentées dans les chapitres des rapports de 1997 et de 1998 : « Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux » (avril 1997); « Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé » (décembre 1997); « La biodiversité au Canada : le temps presse » (mai 1998); « L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable » (mai 1998).

50. Je suis satisfait des progrès qui ont été faits jusqu'ici par le gouvernement pour donner suite aux observations et aux

recommandations que nous avons formulées dans les chapitres sur l'ozone et la biodiversité. Environnement Canada continue à faire preuve d'engagement et de leadership pour ce qui est de l'élaboration des politiques et des programmes visant à éliminer ou à réduire les substances appauvrissant la couche d'ozone. Les obligations internationales sont respectées. À l'heure actuelle, les ministères établissent des cadres de mesure de la performance dans le domaine de la biodiversité, et le Canada participe à l'élaboration d'un cadre international de communication de l'information. Enfin, de nouveaux partenariats ont été constitués pour améliorer la coopération.

51. Je ne suis pas satisfait des progrès réalisés en ce qui concerne les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux. Le Canada n'est toujours pas en position de connaître la mesure dans laquelle il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite de déchets dangereux à la frontière et il n'a pas de plan d'action pour combler les lacunes importantes dans l'application de la loi.

52. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a pris des mesures raisonnables pour faire suite aux constatations de notre vérification. Elle a mené une revue de la conformité en collaboration avec les ministères et elle a publié des lignes directrices, comme nous l'avions recommandé. Néanmoins, nous ne sommes pas satisfaits des progrès accomplis par d'autres ministères et d'autres organismes. Et même les ministères qui ont pris des mesures pour améliorer leurs processus d'évaluation ne signalent que peu de modifications à leurs pratiques actuelles.

53. Dans l'ensemble, on a agi avec lenteur à la suite de nos recommandations. Des lacunes sont apparentes en ce qui concerne la mise en oeuvre, l'information, le leadership et la gestion des relations de travail. Seulement 5 p. 100 de nos recommandations ont été entièrement

Dans l'ensemble, on a agi avec lenteur à la suite de nos recommandations et de nos observations formulées dans des rapports antérieurs.

Les ministères préparent actuellement leur deuxième stratégie de développement durable qui sera présentée à la Chambre des communes d'ici décembre 2000. Je m'attends à ce qu'il y ait une amélioration marquée sur le plan de la qualité.

suivies et les progrès sont insatisfaisants dans une proportion de 53 p. 100. Nous croyons que nos recommandations sont toujours pertinentes et valables; les ministères doivent redoubler leurs efforts. Nous continuerons de surveiller leurs progrès.

Notre plan de travail

54. Notre programme de travail est divisé en quatre grands secteurs : l'examen des stratégies de développement durable des ministères et de leur mise en oeuvre; les vérifications de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable; les études visant à accroître la compréhension des pratiques de gestion et à les améliorer; et le suivi des pétitions. La pièce 4 résume notre plan de travail pour la prochaine année.

L'examen des stratégies de développement durable

55. Les stratégies ministérielles sont un outil important pour la promotion du développement durable à l'échelle de

l'administration fédérale. Elles énoncent les objectifs de chaque ministère et les étapes qu'il entend suivre pour les atteindre. Les ministères ont publié leur première stratégie en 1997. Ils préparent actuellement leur deuxième stratégie qui sera présentée à la Chambre des communes d'ici décembre 2000.

56. Mise à jour des stratégies de développement durable.

En décembre 1999, nous avons publié un document précisant nos attentes pour la deuxième série de stratégies de développement durable. Nous avons demandé aux ministères d'axer leurs efforts sur trois secteurs :

- **évaluer** leur première stratégie : déterminer ce que cette première stratégie a permis d'accomplir, ce qui a changé et ce qui doit être fait différemment, et utiliser leur évaluation au cours des consultations qui serviront à préparer la deuxième stratégie;
- consolider la **planification** des stratégies : établir des liens clairs entre les activités des ministères, les incidences

Pièce 4

Questions liées à l'environnement et au développement durable : notre plan de travail

Tâche	2001
Stratégies ministérielles de développement durable	Effectuer les vérifications suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • deuxième série de stratégies de développement durable • mise en oeuvre des stratégies
Intégrer le quatrième « E » aux travaux du Bureau du vérificateur général L'argent a-t-il été dépensé en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficacité, de l'efficacité et de l'incidence environnementale?	Effectuer les vérifications suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable dans le cadre du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, notamment la gestion de l'eau, les espèces et les habitats, les pêches et l'agriculture Effectuer un suivi de vérifications antérieures : <ul style="list-style-type: none"> • changements climatiques • efficacité énergétique
Études	Effectuer l'étude suivante : <ul style="list-style-type: none"> • volet social du développement durable
Pétitions	Surveillance au nom du vérificateur général

importantes de ces activités et les mesures à prendre en priorité;

- accélérer l'établissement des **systèmes de gestion** nécessaires pour que les stratégies permettent de passer de la parole aux actes.

57. Dans chacun de ces secteurs, le soutien, la participation et l'engagement de la haute direction seront essentiels pour que l'organisation puisse continuer d'avancer dans la voie du progrès. Conformément au thème du Rapport de cette année, Travailler ensemble, le document de décembre indique aussi que les ministères doivent unir leurs efforts dans les secteurs de responsabilité partagée.

58. Mettre en oeuvre les stratégies de développement durable. Depuis la publication de leur stratégie, les ministères ont concentré leurs efforts sur leur mise en oeuvre. En 1998 et 1999, ils ont présenté leur rapport sur les progrès de leur stratégie. Ces rapports ont comme objectif d'aider les parlementaires, le public et les ministères eux-mêmes à déterminer si les stratégies sont sur la bonne voie ou si des mesures correctives s'imposent.

59. Nous continuerons de faire rapport chaque année sur la mesure dans laquelle les ministères ont fait ce qu'ils ont dit qu'ils feraient dans leur stratégie. Nous continuerons également d'examiner la capacité des ministères à exécuter leur stratégie, en nous servant de la norme ISO 14001 comme point de repère.

60. Établir des cibles claires et mesurables. En 1998, nous avons recommandé que les ministères établissent une série de points de repère précis pour juger du succès de la mise en oeuvre de leur stratégie et qu'ils les soumettent à la Chambre des communes au printemps de 1999. Nous présentons l'évaluation de ces cibles dans le chapitre 1 du présent Rapport. Cette année, 45 p. 100 des ministères ont soumis des cibles.

La moitié de ces cibles ont maintenant des critères ou des mesures de succès clairement définis et une date de réalisation prévue. Mais les ministères continuent d'utiliser des mots tels que « accroître », « améliorer », « promouvoir », « aider » et « faciliter », au lieu de préciser ce qui doit être réalisé et quand cela doit être fait.

Vérifications de la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable

61. Par sa propre stratégie, le Bureau du vérificateur général s'emploie à intégrer le développement durable à ses travaux et à la manière de les réaliser. Au cours de l'année dernière, le vérificateur général a effectué un certain nombre de vérifications dont un important volet portait sur l'environnement et le développement durable (voir l'annexe B).

62. Au cours de la prochaine année, nous examinerons d'autres questions :

- **Gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable dans le cadre du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.** Le Rapport de 2001 portera sur la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable dans le cadre du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Ce bassin constitue le plus grand réservoir d'eau douce du monde. Il est une source d'approvisionnement en énergie, en eau potable et en poisson et sert à des fins agricoles, récréatives et de transport aux habitants des deux côtés de la frontière depuis des siècles. Il est aussi l'une des régions les plus peuplées et industrialisées d'Amérique du Nord. Les travaux de vérification seront axés sur des aspects tels que l'eau, les espèces et leur habitat, les pêches et l'agriculture. Nous examinerons des questions telles que la mesure de la performance, les partenariats, la reddition de comptes de même que l'information aux fins de la prise de décisions.

Le Rapport de 2001 portera sur la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable dans le cadre du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

Le partenariat a occupé une large place dans la stratégie fédérale.

• **La dimension sociale du développement durable.** Jusqu'à maintenant, la plupart de nos travaux ont porté sur les dimensions environnementales et économiques du développement durable. La dimension sociale est également importante mais elle n'est pas aussi bien comprise. Au cours de la prochaine année, nous examinerons les vues actuelles en ce qui concerne la dimension sociale du développement durable et nous présenterons les résultats au Parlement en 2001. Cette étude servira de point de départ pour l'établissement de notre futur programme de travaux dans ce secteur.

Le processus de pétition

63. Les modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général* ont créé le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable et obligé les ministres à préparer une stratégie de développement durable. Les modifications ont aussi établi un processus de pétition. Celui-ci est un moyen pour les Canadiens de faire part de leurs préoccupations au sujet de questions particulières dans le domaine de l'environnement et du développement durable relevant de la compétence fédérale et d'obtenir une réponse à ces préoccupations.

64. Aux termes du processus, un résident canadien peut envoyer une pétition au vérificateur général. Celle-ci est ensuite acheminée au ministre fédéral compétent qui doit y répondre dans un délai de 120 jours.

65. Le nombre de pétitions a diminué au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2000. Deux nouvelles pétitions ont été reçues et envoyées aux ministres pour réponse, comparativement à neuf en 1999 et à dix en 1998. L'une d'elles porte sur l'utilisation de substances toxiques et l'autre, sur l'information en matière de développement durable dans les parcs nationaux du Canada. Toutefois, une pétition qui avait été reçue à la fin de

1998 a reçu une réponse en avril 1999. L'annexe C contient de l'information sur la nature et l'état d'avancement des pétitions. Au cours de la prochaine année, nous ferons l'examen du processus de pétition afin d'établir comment il pourrait être raffermi.

Conclusion

66. Le Rapport de cette année ciblait encore les défis que représente pour le gouvernement fédéral la gestion de ses initiatives en matière d'environnement et de développement durable. Le partenariat a occupé une large place dans la stratégie fédérale. Au cours des dix dernières années, de nombreux engagements ont été pris qui nécessitent, pour atteindre les objectifs fixés, une coopération et une coordination entre les divers ministères, entre les gouvernements et avec d'autres partenaires.

67. Dans les rapports précédents, nous avons cerné des problèmes persistants dans la gestion, par le gouvernement fédéral, d'enjeux clés tels que les changements climatiques, les substances toxiques et la biodiversité. Parmi ces problèmes, mentionnons des objectifs, des rôles et des responsabilités mal définis, des lacunes au niveau de la mesure de la performance et de la communication de l'information sur celle-ci et enfin, des dispositions inappropriées en matière d'examen et de vérification. Nous avons aussi constaté que les engagements pris envers les Canadiens n'avaient pas été respectés.

68. Lors de l'examen de questions telles que le smog, les pluies acides, les aires protégées, la biotechnologie et l'écologisation des opérations du gouvernement, nous avons déterminé les éléments clés de l'établissement et du maintien de relations de travail efficaces. Ces éléments peuvent servir de fondement à l'évaluation et à la modification des initiatives en cours, ainsi qu'à la conception de nouvelles initiatives.

Annexe A

Extraits de la *Loi sur le vérificateur général*Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada
et le contrôle du développement durable.

DÉFINITIONS

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

FONCTIONS

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

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

Idem

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

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

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Nomination du commissaire

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

Fonctions

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

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mission

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

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

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

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

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

Annexe B

Travaux du Bureau du vérificateur général sur l'environnement et le développement durable, 1999

Référence	Principales conclusions
Pêches et Océans – La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique, chapitre 4	En octobre 1997, nous avons fait rapport des problèmes liés à la gestion, par Pêches et Océans, des pêches du poisson de fond de l'Atlantique. Dans la présente vérification, nous avons constaté que bon nombre de ces problèmes sévissent également dans la gestion, par le Ministère, des pêches des mollusques et crustacés de l'Atlantique. Ainsi, nous avons remarqué que la capacité de capture s'accroît et que la participation des pêcheurs aux pêches des mollusques et crustacés est encouragée par la délivrance de permis de pêche à accès libre. En outre, nous avons relevé des trous dans l'information utilisée pour prendre des décisions sur la ressource ainsi que des lacunes dans le contrôle et la surveillance. Les répercussions globales de ces problèmes ne sont pas évidentes, car la plupart des pêches des mollusques et crustacés enregistrent actuellement de fortes valeurs au débarquement. Toutefois, à notre avis, ce sont là des préoccupations majeures sur lesquelles il faut se pencher afin que les pêches des mollusques et crustacés soient gérées durablement. (Paragraphe 4.1)
La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique : suivi, chapitre 8	Nous croyons que les efforts déployés par le gouvernement, afin de donner suite aux recommandations du chapitre 16 de notre rapport de 1997 sur la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, sont satisfaisants. De nouvelles mesures de restructuration et d'adaptation des pêches sont mises en oeuvre. Contrairement à ce que nous avons constaté en 1997, les critères d'admissibilité aux nouvelles mesures sont clairs, logiques et applicables. Le cadre de reddition de comptes établi pour les mesures corrige les faiblesses que nous avons observées à l'époque : les responsabilités des organisations sont maintenant définies, il existe un plan stratégique global et un mécanisme officiel de coordination est prévu. (Paragraphe 8.1 et 8.2)
Défense nationale – Les matières dangereuses : la gestion des risques pour les employés et l'environnement, chapitre 13	La vérification que nous avons faite dans dix bases des Forces canadiennes nous a permis de constater que les cas de non-respect des exigences de la législation et des politiques relatives aux matières dangereuses à la Défense nationale étaient répandus, fréquents et répétitifs. Cette situation peut exposer les employés et l'environnement à des risques accrus. Le Ministère a fait des efforts pour améliorer sa gestion des matières dangereuses. L'incidence de ces efforts n'a pas souvent été clairement mesurée, mais nous avons constaté que les taux de blessures associées à des matières dangereuses et nécessitant au moins une journée d'absence ont diminué de plus de la moitié entre 1993 et 1997. Toutefois, les cas de non-conformité n'occasionnent pas tous des accidents — certains peuvent endommager la santé des employés ou l'environnement sur une longue période. (Paragraphe 13.1 et 13.2)
Le programme Travaux d'infrastructure Canada : Phase II et suivi de la vérification de la Phase I, chapitre 17	Le suivi de notre chapitre de vérification de 1996 indique que peu de progrès ont été accomplis afin de combler les lacunes cernées dans la Phase I du programme Travaux d'infrastructure Canada. Le secteur principal où il y a eu amélioration est la réalisation d'une évaluation environnementale avant l'approbation des projets d'infrastructure. Cependant, il existe encore des faiblesses dans la définition et le suivi des mesures d'atténuation nécessaires. (Paragraphe 17.88 à 17.94)

Référence	Principales conclusions
Pêches et Océans – Le saumon du Pacifique : la durabilité des pêches, chapitre 20	Les pêches du saumon du Pacifique éprouvent de graves problèmes. L'ensemble des prises a fléchi, mais les captures commerciales ont chuté. La durabilité à long terme des pêches est en danger parce que des facteurs comme la surpêche, la perte d'habitats et le fléchissement de la productivité de l'océan ont érodé la ressource. Il en résulte une crise de gestion qui assombrit l'avenir des pêches du saumon. Ces pêches se poursuivront, mais des mesures de contrôle plus strictes seront nécessaires à court terme pour que le saumon survive au profit des générations futures. (Paragraphe 20.1)

Annexe C

Sommaire des pétitions reçues et des réponses des ministres

Sujet de la pétition*	Signataire	Ministère fédéral	Date de la pétition	Date de réception de la réponse	Réponse
19. Application. La signataire demande la tenue d'une enquête sur la non-application, par Pêches et Océans et par Environnement Canada, des lois sur la protection de l'environnement aux activités passées et courantes de la Pine Falls Paper Company à Pine Falls, au Manitoba.	Alice Chambers	Pêches et Océans	Le 30 novembre 1998	Le 23 avril 1999	Le ministre des Pêches et des Océans a fourni de l'information sur l'inspection, par la Garde côtière canadienne, des ponts de la Pine Falls Paper Company. La Garde côtière canadienne a établi que 14 des 26 ponts de la société qui franchissent des eaux navigables ne constituent pas un risque pour la navigation et que la prise d'autres mesures n'est pas nécessaire. Des évaluations environnementales ont été requises pour neuf ponts, et elles ont été effectuées et approuvées, à l'exception de l'évaluation en cours du pont Manigotagan. Compte tenu du délai entre la construction de ces ponts et le moment où Pêches et Océans est devenu conscient de toute incidence possible sur l'habitat du poisson, il serait difficile de prouver que celui-ci a subi des dommages. Pêches et Océans prévoit régler la question des futures incidences possibles des ponts sur l'habitat du poisson en appliquant des mesures d'atténuation lors des travaux d'entretien ou de la désaffectation.

* Les pétitions 1 à 7 étaient incluses dans le Rapport de 1998 et les pétitions 8 à 18, dans le Rapport de 1999.

Sujet de la pétition	Signataire	Ministère fédéral	Date de la pétition	Date de réception de la réponse	Réponse
		Environnement Canada		Le 21 avril 1999	<p>Le ministre de l'Environnement a fait référence à une lettre précédente d'Environnement Canada adressée à la signataire de la pétition expliquant pourquoi aucune accusation n'avait été portée contre l'usine aux termes de la <i>Loi sur les pêches</i>. Cette lettre expliquait aussi que les exigences relatives à la surveillance des incidences environnementales étaient appliquées pour la première fois au Canada. Les problèmes éprouvés à l'usine de la Pine Falls Paper Company n'étaient pas uniquement attribuables à la société. Les gouvernements participants devaient accepter une part de responsabilité. Il a donc été décidé qu'un long processus judiciaire ne donnerait pas les résultats escomptés et qu'il constituerait une mauvaise utilisation de l'argent des contribuables. On a plutôt tenté de régler tous les problèmes administratifs et techniques. Le Ministre a indiqué qu'il serait possible, selon le Ministère, d'assurer l'application du <i>Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers</i> en installant un système de traitement secondaire. Il a ajouté que des poursuites étaient justifiées dans le cas d'un déversement de la société, mais qu'elles ne l'étaient pas dans d'autres cas en raison de la nature de la violation et parce qu'elles n'assurent pas l'obtention des résultats souhaités et une application uniforme de la loi.</p>

Sujet de la pétition	Signataire	Ministère fédéral	Date de la pétition	Date de réception de la réponse	Réponse
<p>20. Substances toxiques. Le signataire s'inquiète au sujet de l'utilisation des pesticides, des herbicides et des fertilisants dans les fermes qui cultivent le ginseng dans le Centre de la Colombie-Britannique. Il exprime aussi des inquiétudes quant à l'incidence de ces produits sur les terres, les réseaux hydrographiques et la santé des travailleurs agricoles et d'autres travailleurs qui sont touchés indirectement.</p>	<p>Nelson A. Riis, député de Kamloops, Thompson et Highland Valleys, au nom des résidents de la région de Kamloops en Colombie-Britannique.</p>	<p>Santé Canada</p>	<p>Le 25 août 1999</p>	<p>Le 27 octobre 1999</p>	<p>Le ministre de la Santé a assuré le signataire que le Canada a l'un des systèmes de réglementation des pesticides les plus rigoureux au monde. Les produits antiparasitaires sont réglementés par la <i>Loi sur les produits antiparasitaires</i> et ils sont enregistrés par l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA). Les produits sont enregistrés uniquement si des données scientifiques suffisantes ont été fournies pour évaluer leur innocuité et leur valeur. L'évaluation doit conclure que les risques pour la santé humaine et pour l'environnement associés à l'utilisation prévue du produit sont acceptables et que celui-ci n'est efficace que pour l'utilisation prévue. L'innocuité et la valeur des produits qui ont été enregistrés pour application sur le ginseng ont été évaluées, et ils peuvent être utilisés comme prévu. Ils ne représentent aucune menace grave pour la santé humaine et l'environnement si on lit et comprend bien les directives sur l'étiquette et si on s'y conforme. L'ARLA a récemment conçu un programme pour faire connaître le système de réglementation des pesticides aux producteurs de ginseng et pour vérifier l'utilisation des pesticides. Des inspections récentes indiquent que les producteurs de ginseng utilisent des produits appropriés et qu'ils sont conscients de l'importance d'une utilisation prudente et judicieuse des pesticides. L'exposition des travailleurs aux produits antiparasitaires pendant l'application, de même qu'aux résidus dans les champs traités, est aussi prise en compte dans l'évaluation des produits antiparasitaires. L'ARLA participe actuellement à deux initiatives concernant l'exposition après traitement.</p>

Sujet de la pétition	Signataire	Ministère fédéral	Date de la pétition	Date de réception de la réponse	Réponse
<p>21. Développement durable. Le signataire exprime des inquiétudes parce que Parcs Canada n'a pas préparé d'information sur les trois dimensions du développement durable, soit les dimensions économique, environnementale et sociale. Il prétend que l'étude sur la vallée de Bow à Banff, le plan de gestion du parc Jasper et le plan communautaire de Jasper ne fournissent pas de données socioéconomiques. Le signataire prétend aussi que la politique sur les recettes des parcs nationaux, qui précise que la science ne doit être financée qu'au moyen de crédits parlementaires, n'est pas prise en compte au parc national Jasper, car l'argent est affecté aux programmes scientifiques plutôt qu'à l'entretien des immobilisations et aux services aux visiteurs.</p>	<p>Pat Crowley</p>	<p>Parcs Canada</p>	<p>Le 10 janvier 2000</p>	<p>En suspens</p>	

Annexe D

Groupe des conseillers du commissaire à l'environnement et au développement durable

Blair Feltmate
Président
Sustainable Systems Associates Limited
Pickering (Ont.)

Chris Henderson
Président-directeur général
The Delphi Group, Ottawa (Ont.)

Tony Hodge
Expert-conseil en environnement
Victoria (C.-B.)

Susan Holtz
Experte-conseil en environnement
Ferguson's Cove (N.-É.)

Claude-André Lachance
Directeur, Affaires gouvernementales
Dow Chemical Canada Inc., Ottawa (Ont.)

Ken Ogilvie
Directeur général
Pollution Probe, Toronto (Ont.)

Beatrice Olivastri
Présidente-directrice générale
Ami(e)s de la Terre Canada, Ottawa (Ont.)

Robert Page
Vice-président, Développement durable
TransAlta Corporation, Calgary (Alb.)

Richard Paton
Président
Association canadienne des fabricants de produits chimiques, Ottawa (Ont.)

Glen Toner
Professeur, École d'administration publique
Université Carleton, Ottawa (Ont.)

Peter Victor
Doyen, Faculté des études environnementales
Université York, North York (Ont.)