

2006



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

Chapitre 1

La gestion des activités fédérales en matière
de changements climatiques



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2006 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte cinq chapitres, le Point de vue de la commissaire — 2006, Changements climatiques : tour d'horizon et les Points saillants. La table des matières principale se trouve 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 l'adresse 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 (sans frais)
Télécopieur : 613 943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 1 613 954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2006
N° de catalogue FA1-2/2006-1F
ISBN 0-662-72416-X



Chapitre

1

La gestion des activités fédérales en matière
de changements climatiques

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
Objet de la vérification	7
Observations et recommandations	9
L'approche fédérale	9
Le Canada est loin de réduire ses émissions de gaz à effet de serre	9
Les mécanismes de gouvernance au chapitre des changements climatiques sont inadéquats	11
Les rapports au Parlement et au public présentent des lacunes	14
L'approche fédérale pour le secteur des transports	18
Les principales mesures examinées ne traitent pas adéquatement la question des émissions dans le secteur des transports	18
La lutte contre les émissions de gaz à effet de serre des grands émetteurs industriels	23
L'approche à l'égard des émissions des grandes industries ne promet que des résultats limités	23
Conclusion	28
L'échange de droits d'émissions en tant qu'outil	29
L'utilisation par le gouvernement de l'échange de droits d'émissions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre est un nouvel outil qui présente des obstacles à surmonter	29
Des problèmes compromettent le succès du projet de système d'échange de droits d'émissions du Canada	32
Le système du Canada est complexe, et les progrès affichés sont lents	34
D'autres risques doivent être gérés	35
Il reste peu de temps pour mettre en place des projets pilotes d'échange de droits d'émissions	36
Conclusion	39
Technologies du développement durable Canada	39
Un élément important de l'initiative de réduction des émissions de gaz à effet de serre du gouvernement	39
Le gouvernement a pris des mesures raisonnables pour harmoniser les activités de TDDC en matière de changements climatiques avec les initiatives fédérales	41
Le gouvernement a pris des mesures raisonnables pour surveiller TDDC	42
Les décisions stratégiques de TDDC concordent avec son mandat	43
Dans l'ensemble, les processus de sélection et de gestion des projets de TDDC sont satisfaisants	45
TDDC a établi un processus satisfaisant pour la mesure et la communication des résultats de ses activités de lutte contre les changements climatiques	47
Conclusion	51

À propos de la vérification	52
Annexe	
Tableau des recommandations	57



La gestion des activités fédérales en matière de changements climatiques

Points saillants

Objet Plusieurs organisations fédérales se partagent la responsabilité des mesures prises par le Canada pour lutter contre les changements climatiques. Il s'agit de ministères et d'organismes aux mandats très divers, ainsi que de fondations comme Technologies du développement durable Canada. Les administrations provinciales et territoriales assument également certaines responsabilités de concert avec le gouvernement fédéral; l'industrie, les administrations municipales et les Canadiens ont eux aussi un rôle déterminant à jouer.

Nous avons examiné les mécanismes mis en place par le gouvernement fédéral pour gérer ses activités liées aux changements climatiques, la mesure dans laquelle il peut rendre compte des coûts et des résultats de ses initiatives, ainsi que les critères dont il s'est servi pour élaborer ses principales cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Nous avons aussi examiné deux nouveaux moyens que le gouvernement fédéral a retenus pour atteindre ses cibles en matière de changements climatiques. Ainsi, nous avons déterminé dans quelle mesure le gouvernement est prêt à mettre en œuvre un système national efficace pour l'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre. Nous avons aussi examiné une fondation, Technologies du développement durable Canada, mise sur pied par le gouvernement en 2001 pour, entre autres, faciliter la réduction des émissions de gaz à effet de serre au moyen de l'innovation technologique.

Pertinence Le Canada s'est engagé au niveau international à réduire ses émissions de gaz à effet de serre et, plus particulièrement, à ramener ses émissions à un niveau de 6 p. 100 inférieur aux niveaux de 1990, au cours de la période allant de 2008 à 2012. Bien que, pour donner suite à ses engagements, le gouvernement fédéral ait annoncé depuis 1992 l'octroi de plusieurs milliards de dollars, en 2004, les émissions de gaz à effet de serre du Canada étaient supérieures de 26,6 p. 100 aux niveaux de 1990.

La réaction aux changements climatiques est une question horizontale — c'est-à-dire, une question qui touche un grand nombre

de ministères, de mandats et d'administrations. Aucun ministère, organisme ou gouvernement ne détient à lui seul tous les leviers, ressources et compétences nécessaires pour gérer cette question de façon adéquate. Pour que les ministères concernés agissent ensemble de façon cohérente et coordonnent leurs efforts afin d'éviter tout chevauchement, et pour que le Parlement et le public puissent faire un examen critique des coûts et des résultats de ces efforts, il est essentiel que la gouvernance et la reddition de comptes soient efficaces.

Si le Canada veut réduire ses émissions de gaz à effet de serre de façon suffisante pour lui permettre d'honorer ses engagements, il devra dresser un plan détaillé, tenant compte des principales sources d'émissions. Il a besoin d'un tel plan pour favoriser la transformation de l'économie canadienne, de façon à ce que celle-ci modifie son influence sur le climat. L'approche fédérale dans les secteurs clés doit absolument comprendre des mécanismes stratégiques et des cibles qui reposent sur des données, des analyses et une gestion fiables.

Technologies du développement durable Canada a reçu 280 millions de dollars du gouvernement fédéral pour soutenir et financer le développement et la démonstration de technologies de lutte contre les changements climatiques. Il est essentiel que les projets financés par cette fondation contribuent à l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière de changements climatiques.

Constatations

- Le gouvernement n'a pas encore créé de structure de gouvernance efficace pour gérer ses activités de lutte contre les changements climatiques, et ce, malgré le fait que diverses études ont fait ressortir le besoin de mécanismes de gouvernance et que des engagements internes ont été pris depuis 2003 pour mettre en place une structure de gouvernance renouvelée pour la lutte contre les changements climatiques.
- Il n'y a pas, à l'échelle du gouvernement, de surveillance ni de communication intégrées de l'information sur les dépenses et le rendement liés aux activités de lutte contre les changements climatiques. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en train de concevoir un système pour saisir cette information, mais celui-ci n'est pas encore pleinement opérationnel et l'organisme qui en sera responsable n'a pas encore été désigné. Le Secrétariat n'a pas pu nous fournir de documents pour étayer entièrement sa réponse à la question posée par un parlementaire en 2005, à savoir que les dépenses totales du gouvernement fédéral pour lutter contre les changements climatiques s'élevaient alors à 1,6 milliard de dollars.

Nous n'avons pas pu non plus reproduire, à l'aide des données disponibles, le montant des dépenses totales communiqué en réponse à la question du parlementaire. Le système, dans sa forme actuelle, n'est pas assez précis pour être utilisé aux fins de la gestion et des rapports.

- Les mesures de réduction des émissions des gaz à effet de serre dans les secteurs des transports et de l'industrie — qui sont responsables d'environ 78 p. 100 des émissions de gaz à effet de serre du Canada — ne permettront vraisemblablement pas de ramener les émissions sous les niveaux de 1990; les mesures ne pourront probablement que ralentir la progression des émissions dans ces secteurs. Dans l'entente volontaire avec l'industrie automobile, il n'y a aucune disposition prévoyant une vérification indépendante du modèle, des données et des résultats servant à déterminer les progrès accomplis.
- Le système proposé de réduction des émissions de gaz à effet de serre des grands émetteurs industriels et le système national d'échange de droits d'émissions sont tous deux très complexes. Jusqu'ici, les progrès ont été lents et de nombreuses questions doivent encore être réglées, notamment la diffusion publique d'information clé. Certains aspects du système national d'échange de droits d'émissions, en particulier le prix plafond de 15 \$ la tonne promis à l'industrie, présentent la possibilité de graves risques financiers pour les contribuables canadiens, risques qui pourraient varier de zéro à plus d'un milliard de dollars.
- Environnement Canada et Ressources naturelles Canada, les ministères qui parrainent Technologies du développement durable Canada, ont pris des mesures raisonnables pour surveiller les activités de lutte contre les changements climatiques de la fondation, tel que prévu dans ses ententes de financement. De son côté, la fondation a pris des mesures raisonnables afin de remplir son mandat en matière de changements climatiques. Elle a, à tous les égards importants, respecté ses ententes de financement avec le gouvernement pour ce qui est de la prise de décisions stratégiques et de la sélection de projets d'investissement. Elle a aussi mis en place un processus satisfaisant pour mesurer et communiquer les résultats de ses activités liées aux changements climatiques, même s'il est trop tôt pour faire rapport sur les réductions réelles d'émissions de gaz à effet de serre. Nous avons toutefois certaines préoccupations en ce qui concerne les réductions d'émissions prévues par la fondation pour 2010.

Réaction des organisations vérifiées. Les organisations ont accepté toutes nos recommandations. Leurs réponses apparaissent dans le chapitre à la suite des recommandations qui s’y rapportent. Toutefois, à l’exception des réponses dans lesquelles Ressources naturelles Canada et Technologies du développement durable Canada indiquent certaines mesures qu’ils ont accepté de prendre, aucune réponse ne contient d’engagement ferme à l’égard de mesures précises ni de calendriers de mise en œuvre.

Introduction

De l'information détaillée sur les changements climatiques se trouve dans le document intitulé **Changements climatiques : tour d'horizon**, qui accompagne le **Point de vue de la commissaire**.

1.1 Le Canada a pris des engagements importants en matière de changements climatiques. Lorsque le Canada a signé la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1992, une de ses obligations juridiques internationales, il s'est engagé à adopter des politiques et des mesures pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'à promouvoir l'adaptation aux changements climatiques. En 1997, le gouvernement a adopté le Protocole de Kyoto et s'est ensuite engagé à réduire les émissions de gaz à effet de serre du Canada à un niveau de 6 p. 100 inférieur aux niveaux de 1990, au cours de la période allant de 2008 à 2012.

1.2 La lutte contre les changements climatiques exige la collaboration de nombreux intervenants. Bien que la signature des accords internationaux soit une responsabilité du gouvernement fédéral, tous les intervenants doivent se concerter pour que le Canada puisse atteindre ses objectifs. Les intervenants fédéraux sont notamment Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, Transports Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, l'Agence canadienne de développement international, Affaires indiennes et du Nord Canada, Industrie Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Infrastructure Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé, Finances Canada, ainsi que des fondations financées par le gouvernement fédéral comme Technologies du développement durable Canada. Bien que les administrations provinciales, territoriales et municipales, l'industrie et les Canadiens aient aussi des rôles importants à jouer, nous examinons, dans le présent chapitre, les actions menées par quelques-uns des principaux intervenants fédéraux.

Le saviez-vous?

Avant 1997, le gouvernement du Canada avait annoncé deux plans nationaux sur les changements climatiques, qui comportaient la participation des administrations provinciales et d'autres parties intéressées :

- la *Stratégie d'action nationale sur le réchauffement de la planète* (1990);
- le *Programme national d'action du Canada sur les changements climatiques* (1995).

1.3 La réponse du gouvernement fédéral aux changements climatiques a évolué. Depuis 1997, le gouvernement du Canada investit progressivement dans la lutte contre les changements climatiques par l'intermédiaire de ses budgets successifs. Ces investissements prennent appui sur les mesures prévues dans les trois plans fédéraux sur les changements climatiques que le Canada a annoncés depuis lors :

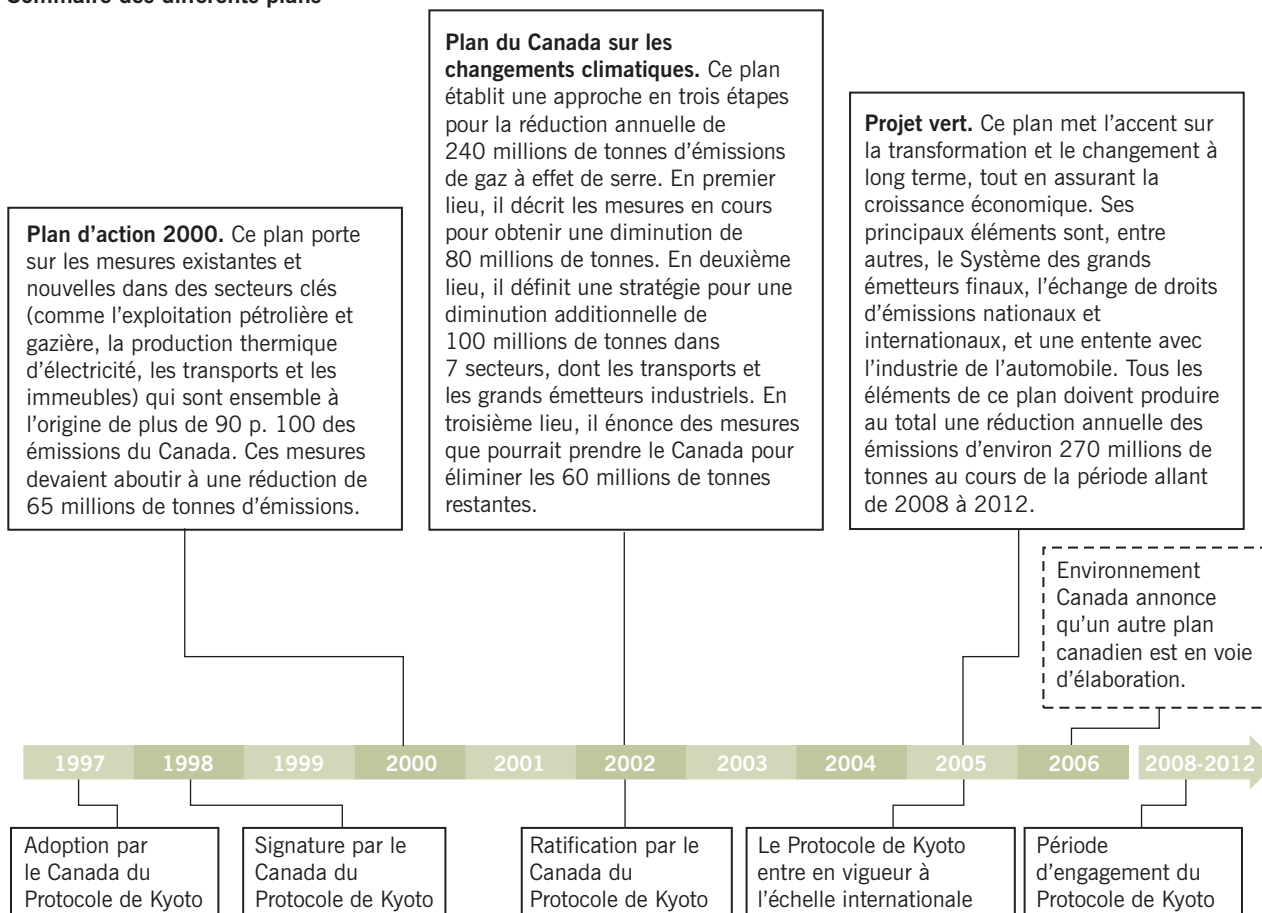
- le *Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique* (Plan d'action 2000);
- le *Plan du Canada sur les changements climatiques* (2002);

- le *Projet vert* — *Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques : Un Plan pour honorer notre engagement de Kyoto* (2005).

Chaque plan mise sur les actions passées et propose de nouvelles mesures pour atteindre les objectifs du Canada en matière de changements climatiques. La pièce 1.1 résume les trois différents plans que le gouvernement a produits, dans le contexte des principales étapes du protocole de Kyoto. La pièce 1.2 résume les principales annonces de financement connexes qui ont été faites au cours de cette période.

Pièce 1.1 Résumé des trois plans fédéraux sur les émissions de gaz à effet de serre depuis 1997

Sommaire des différents plans



Étapes de Kyoto

Pièce 1.2 Sommaire des annonces de financement, par le gouvernement fédéral, pour les changements climatiques entre 1997 et 2005

Année	Annonces de financement pour les changements climatiques
1997	60 millions de dollars
1998	150 millions de dollars
2000	1,12 milliard de dollars
2001	405 millions de dollars
2003	2,00 milliards de dollars
2004	800 millions de dollars
2005	1,82 milliard de dollars*
Total	6,36 milliards de dollars

* Le budget de 2005 a également affecté un montant supplémentaire de 1,51 milliard de dollars pour la période allant de 2010 à 2020 afin de mettre au point des sources d'énergie de remplacement, comme l'énergie éolienne.

Au 31 mars 2005, les dépenses du gouvernement pour les initiatives visant les changements climatiques portaient avant tout sur les programmes d'atténuation et sur les transferts aux fondations. Des sommes moins importantes ont été dépensées pour les programmes internationaux, l'éducation et la communication d'information au public, les travaux scientifiques sur les changements climatiques, les répercussions et l'adaptation, les technologies et l'innovation ainsi que l'élaboration des politiques.

1.4 Les changements climatiques exigent des changements transformateurs. Selon le gouvernement fédéral, le plan de 2005 était conçu non seulement pour réduire les gaz à effet de serre, mais aussi pour transformer la manière dont les pratiques socio-économiques du Canada influent sur le climat. Dans nos rapports précédents, nous avons plusieurs fois recommandé au gouvernement d'amorcer les changements requis (voir la pièce 1.3).

Objet de la vérification

1.5 Nous avons examiné les principaux éléments de la gestion des activités fédérales en matière de changements climatiques, notamment si :

- le gouvernement a un cadre de gestion convenable pour son initiative de lutte contre les changements climatiques;
- le gouvernement évalue ses dépenses importantes au titre des changements climatiques de manière à pouvoir présenter des rapports fidèles et fiables sur les coûts de l'initiative de lutte contre les changements climatiques;
- les cibles et les outils stratégiques du gouvernement visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs des transports et des grands émetteurs industriels s'appuient sur des données et des analyses fiables.

1.6 Nous avons aussi examiné l'utilisation que fait le gouvernement de deux nouveaux mécanismes devant l'aider à atteindre ses cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Nous nous sommes penchés sur l'état de préparation de la mise en œuvre d'un système national d'échange de droits d'émissions. Nous avons également passé en revue les activités ayant trait aux changements climatiques de Technologies du développement durable Canada, une fondation que le gouvernement a mise sur pied pour investir dans la mise au point et la démonstration de nouvelles technologies favorisant le développement durable.

Pièce 1.3 Observations formulées dans des rapports précédents – principales questions soulevées concernant la gestion

Dans le Chapitre 3 du rapport du commissaire de 1998, « Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada », nous avons conclu que le non respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques était principalement le résultat d'une mauvaise planification et d'une gestion inefficace. Nous avons recommandé que le gouvernement fédéral dirige une intervention nationale concertée, conjointement avec d'autres ordres de gouvernement et les intervenants principaux, afin d'honorer les engagements du Canada. Cette intervention prendrait la forme d'un plan officiel de mise en œuvre qui serait axé sur les résultats et qui préciserait :

- les attentes à l'égard du rendement;
- les cibles intermédiaires;
- le système de contrôle à utiliser.

Dans le Chapitre 6 du rapport de suivi de la commissaire de 2001, « Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape », nous avons signalé que le gouvernement fédéral avait fait des progrès importants pour ce qui est d'établir la structure de gestion relativement aux changements climatiques, mais qu'il n'avait pas fourni d'information détaillée au Parlement. Nous avons indiqué que le gouvernement fédéral devait continuer :

- de clarifier les rôles et les responsabilités;
- de concevoir une gamme plus étendue de mesures pour réaliser les engagements du Canada en matière de changements climatiques;
- de fournir une information plus complète au Parlement.

Dans le Chapitre 20 du rapport du vérificateur général de 2000, « La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats », nous avons recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor fasse preuve d'un plus grand leadership pour la gestion des questions horizontales et qu'il veille à débloquer des ressources aux fins de la coordination et de la gestion.

Dans le Chapitre 4 du rapport de la vérificatrice générale de 2005, « La gestion des initiatives horizontales », nous avons fait observer que l'attention insuffisante portée aux initiatives horizontales par le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor était la cause de lacunes en matière :

- de gouvernance horizontale;
 - de reddition de comptes;
 - de coordination.
-

1.7 Durant la période de notre vérification, il y a eu une élection fédérale et le gouvernement du Canada a changé. Après être entré en fonction en février 2006, le nouveau gouvernement a indiqué qu'il pourrait y avoir des changements stratégiques en matière de changements climatiques. Il a également indiqué qu'un nouveau plan sur les changements climatiques était en voie d'élaboration. Étant donné que plusieurs de ces éléments ne sont pas encore achevés, ils ne sont pas pris en considération dans le présent rapport de vérification.

1.8 Pour en savoir davantage sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, voir la section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

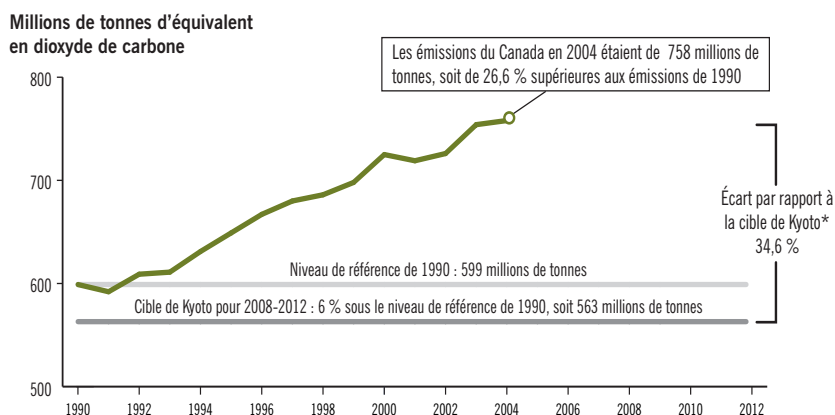
L'approche fédérale

Le Canada est loin de réduire ses émissions de gaz à effet de serre

1.9 Les émissions de gaz à effet de serre du Canada sont en hausse — l'écart par rapport à la cible de Kyoto s'accroît.

Selon les données de l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre de 2004 d'Environnement Canada, les émissions du Canada sont supérieures de 26,6 p. 100 aux niveaux de 1990, ce qui correspond à un écart de 34,6 p. 100 par rapport à la cible de Kyoto du Canada. À mesure que l'écart se creuse et que le temps passe, la cible de Kyoto devient encore plus difficile à atteindre (voir la pièce 1.4).

Pièce 1.4 L'écart entre les émissions de gaz à effet de serre du Canada et sa cible de Kyoto se creuse



* Les procédés mathématiques utilisés pour calculer l'écart ne comportent pas l'addition des pourcentages. En outre, les pourcentages ont été calculés à partir des chiffres originaux non arrondis.

Source : Adaptation du *Rapport d'inventaire national – émissions et absorptions des gaz à effet de serre au Canada : 1990-2004*, Environnement Canada (avril 2006)

1.10 Évolution de l'approche adoptée à l'égard des changements climatiques.

Le Canada a adopté le Protocole de Kyoto en 1997. Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral ait effectué des analyses économiques, sociales et environnementales, ainsi que des analyses de risques afin d'appuyer sa décision de signer le Protocole de Kyoto en 1998, avant d'adopter ce que le gouvernement du Canada considère maintenant comme la cible de réduction des émissions la plus exigeante de toutes celles des pays signataires de Kyoto. En ce qui concerne cette cible, nous avons constaté que l'analyse économique n'était pas très avancée et que le gouvernement était incapable de démontrer qu'il avait fait des analyses détaillées sur le plan social, environnemental ou des risques. Le gouvernement fédéral a pris la décision de fixer sa cible à 6 p. 100 sous les niveaux de 1990 afin que cette cible corresponde à celles de ses principaux partenaires commerciaux et, en particulier, qu'elle soit proche de la cible de réduction de 7 p. 100 que les États-Unis devaient, selon les attentes, adopter à cette époque.

1.11 Nonobstant cette décision, le gouvernement avait reconnu qu'il lui faudrait adopter de nouvelles stratégies, y compris un instrument économique de taille, pour relever ce défi. En 1998, les administrations fédérales, provinciales et territoriales ont mis en œuvre un mécanisme multilatéral, le Processus national sur les changements climatiques du Canada, pour examiner avec d'autres parties intéressées les impacts, les coûts et les avantages de la lutte contre les changements climatiques. Le gouvernement fédéral avait constaté que des mesures immédiates devaient aussi être prises pour donner une impulsion au processus et faire participer activement le public. Le Plan d'action 2000 a introduit des mesures de transition dans tous les secteurs.

1.12 Le Processus national sur les changements climatiques du Canada a pris fin en octobre 2002. Pour atteindre ses objectifs, le Canada a néanmoins encore besoin de la collaboration des provinces et des territoires. Le gouvernement fédéral a depuis mené des travaux bilatéraux avec les provinces et les territoires afin de négocier un protocole d'entente pour la coopération dans le domaine des changements climatiques et le partage des coûts de certains programmes et projets.

1.13 Après la ratification du Protocole, en 2002, le gouvernement fédéral a donné plus d'importance à l'atteinte de sa cible de Kyoto. Le plan de 2002 misait donc sur les initiatives déjà en cours et introduisait de nouvelles mesures de réduction des émissions. Le plan de 2005 allait plus loin, établissant un lien entre la prospérité

économique et les progrès environnementaux au moyen de mécanismes axés sur les forces du marché, comme les échanges de droits d'émissions.

1.14 Les signataires du Protocole de Kyoto reconnaissent que ce n'est que la première étape d'une action internationale continue, mais le Canada n'a pas encore joint les rangs d'autres pays industrialisés qui ont établi un objectif ou une stratégie à long terme de réduction des émissions.

Les mécanismes de gouvernance au chapitre des changements climatiques sont inadéquats

1.15 Dans notre rapport de 1998, nous avons observé que le gouvernement fédéral devait appliquer les principes d'une saine gestion — la **gouvernance** et la **reddition de comptes** — à un sujet aussi complexe que les changements climatiques. Nous nous attendions au moins à ce que le gouvernement précise son rôle en tant que chef de file, ainsi que les rôles et les responsabilités des divers intervenants fédéraux quant au respect des engagements au titre des changements climatiques. Les mécanismes de gouvernance et de reddition de comptes s'appliquent à tous les éléments de l'approche adoptée par le gouvernement pour lutter contre les changements climatiques — de l'atténuation à l'adaptation aux répercussions. Depuis, les progrès du gouvernement fédéral ont été sporadiques.

1.16 Plusieurs études récentes ont parlé de l'utilité des mécanismes de gouvernance pour gérer les activités fédérales portant sur les changements climatiques. En 2005, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a affirmé que les actions menées pour réduire les émissions de gaz à effet de serre étaient ponctuelles et qu'elles ne comportaient pas de stratégie globale ni de cadre redditionnel. Environnement Canada a constaté, lors d'une évaluation des risques terminée en avril 2004, qu'il n'y avait pas de prise en charge de l'initiative de la part des organismes centraux, et donc peu d'intégration des politiques.

1.17 Pour relever un défi à long terme aussi complexe que les changements climatiques, il faut se doter, comme pour toute initiative horizontale, de mécanismes spécialement conçus pour :

- coordonner les activités fédérales des différents ministères;
- tenir les ministères responsables de leur **rendement** à l'égard des objectifs convenus;
- communiquer au Parlement et aux Canadiens l'information sur le rendement global de l'initiative.

Gouvernance — La gouvernance a trait aux processus et aux structures dans le cadre desquels s'exercent le pouvoir et l'autorité, y compris les processus de prise de décision. Répond à la question : Qui participe et comment?

Reddition de comptes — L'obligation de démontrer et d'assumer la responsabilité d'un rendement à la lumière d'attentes convenues. Répond à la question : Qui est responsable envers qui et de quoi?

Rendement — La façon dont les choses sont accomplies pour obtenir les résultats escomptés. Répond aux questions suivantes : A-t-on obtenu les résultats escomptés? A-t-on obtenu les résultats en respectant le budget et de la façon la plus efficiente possible? Y a-t-il eu des répercussions indues, imprévues?

1.18 Le chapitre 4 du rapport de la vérificatrice générale de novembre 2005 signalait que le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avaient pas accordé une attention assez soutenue à la façon dont les initiatives horizontales étaient mises en place et gérées. Le rapport indiquait que les rôles et les responsabilités pour les initiatives horizontales sélectionnées (qui n'incluaient pas celle liée aux changements climatiques) n'étaient pas clairement définis et que les cadres redditionnels étaient inadéquats. Nous reconnaissons que les ministères et organismes fédéraux devaient gérer les initiatives, mais nous nous attendions à ce que les organismes centraux veillent à ce que la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination des initiatives soient convenables.

1.19 Les premiers mécanismes de coordination ont été supprimés progressivement mais n'ont pas été remplacés. En 1998, le gouvernement fédéral a créé le Secrétariat du changement climatique, qui avait pour mandat de coordonner les interventions du gouvernement fédéral et de collaborer avec les gouvernements provinciaux et l'industrie afin d'élaborer une stratégie nationale. Ce secrétariat présidait un certain nombre de comités interministériels et faisait rapport aux sous-ministres de Ressources naturelles Canada et d'Environnement Canada.

1.20 Le Secrétariat du changement climatique servait de tribune pour la coordination et l'intégration des efforts des ministères et avait la responsabilité de préparer des rapports au Parlement sur les activités fédérales liées aux changements climatiques et sur leurs résultats. Il a graduellement cessé ses activités en 2004.

1.21 Les rôles de Ressources naturelles Canada et d'Environnement Canada ont été modifiés au fil du temps. Après l'adoption du Protocole de Kyoto, en 1997, Ressources naturelles Canada a piloté l'élaboration et la coordination de la stratégie nationale de mise en œuvre du Canada; Environnement Canada était le principal responsable de la politique environnementale globale. Les deux ministères dirigeaient conjointement la mise en œuvre du Plan d'action 2000, en collaboration avec cinq autres ministères, et ils étaient tous deux chargés de surveiller la mise en œuvre du programme de réduction des émissions approuvé en 2003. En 2002, Ressources naturelles Canada s'est vu confier la responsabilité de négocier avec l'industrie une stratégie de réduction des émissions industrielles de gaz à effet de serre. En mai 2005, cette responsabilité a été transférée à Environnement Canada. C'est ce ministère qui est actuellement le principal responsable des questions relatives aux changements climatiques et qui

est aussi chargé, en collaboration avec les autres ministères fédéraux, de déterminer les priorités et d'élaborer des activités de soutien pour la stratégie fédérale.

1.22 Depuis 2003, des documents soumis aux ministres indiquent qu'en raison de l'attitude plus ferme du gouvernement à l'égard des changements climatiques, des mécanismes de gouvernance et des institutions renouvelés verront bientôt le jour. Nous remarquons toutefois que pour le moment, il manque encore de nombreux éléments d'une structure de gouvernance efficace, entre autres :

- une définition claire des rôles et des responsabilités des ministères et des organismes centraux;
- des organismes de coordination et des structures de gestion complémentaires appropriés;
- une capacité de surveillance permettant de tenir les ministères responsables de leur rendement en regard des objectifs convenus et d'informer le Parlement et les Canadiens au sujet du rendement global de l'initiative de lutte contre les changements climatiques.

1.23 L'élaboration des mécanismes redditionnels a été retardée.

Lorsqu'une initiative comporte la participation de plusieurs ministères, la complexité et l'importance de la mesure du rendement et de l'information communiquée sur celui-ci s'en trouvent accrues. Des indicateurs de rendement et des systèmes de gestion de l'information appropriés sont alors essentiels. C'est pourquoi, sous la direction du Secrétariat du Conseil du Trésor, les ministères responsables des programmes portant sur les changements climatiques ont commencé, en 2003, à concevoir un cadre de gestion et de responsabilisation pour les changements climatiques.

1.24 Selon les directives du Secrétariat du Conseil du Trésor, le cadre de gestion et de responsabilisation pour les questions horizontales devrait :

- décrire les rôles et les responsabilités des principaux partenaires;
- décrire la séquence logique des activités et des résultats;
- déterminer des mesures du rendement adéquates;
- préciser le cadre d'évaluation;
- assurer une communication adéquate des résultats.

1.25 Le cadre de gestion et de responsabilisation pour les changements climatiques est un prototype, le premier du genre pour une initiative horizontale d'envergure. En général, le Secrétariat

du Conseil du Trésor ne participe pas activement à la gestion des initiatives horizontales, mais dans le cas des changements climatiques, il a collaboré à la conception d'outils et de processus de gestion qui pourraient aussi s'appliquer à des initiatives semblables. Le Secrétariat a indiqué que la préparation du cadre avance lentement parce qu'il faut concevoir de nouvelles approches et collaborer de façon continue avec les ministères.

1.26 Les travaux liés au cadre de gestion et de responsabilisation ont été interrompus pour faire l'examen des programmes sur les changements climatiques annoncé dans le budget de 2005 et dans le plan sur les changements climatiques de 2005. Deux éléments essentiels du cadre sont inachevés : l'élaboration de mécanismes de gouvernance et la mise en œuvre du cadre de gestion du rendement. Nous ne connaissons pas l'état d'avancement des travaux sur les mécanismes de gouvernance. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a exprimé son intention de mettre à jour le cadre de gestion du rendement au cours de l'exercice 2006-2007.

Les rapports au Parlement et au public présentent des lacunes

1.27 L'information sur les dépenses n'est toujours pas intégrée. Il est difficile de recueillir et de résumer les données sur les dépenses au titre d'une initiative horizontale, car les systèmes du gouvernement ne sont pas conçus pour saisir les données de dépenses effectuées par plusieurs ministères et faire rapport sur celles-ci. Les travaux effectués jusqu'ici sur le cadre de gestion et de responsabilisation englobaient la conception d'un système électronique de saisie de l'information financière des programmes sur les changements climatiques, aux fins de la gestion. En 2004, les gestionnaires de programme des ministères ont été priés de fournir de l'information sur les fonds autorisés, engagés et dépensés au titre des programmes sur les changements climatiques. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a ensuite entré cette information dans son système électronique. Toutefois, le Secrétariat n'a pas encore entièrement vérifié les données ministérielles pour s'assurer qu'elles sont exactes et complètes, et les données n'ont pas été mises à jour. Le système ne comprend pas les fonds transférés aux fondations ni les dépenses détaillées de celles-ci. Une mise à jour des données financières, qui inclura les approbations ministérielles pertinentes des directeurs financiers, est prévue pour l'été 2006.

1.28 La pièce 1.5 montre l'une des utilisations possibles de cette information et fait état des problèmes qui peuvent survenir lorsqu'elle n'est pas actuelle ni vérifiée. Le système, dans sa forme actuelle, n'est pas assez précis pour être utilisé pour la gestion et les rapports.

Pièce 1.5 Réponse du gouvernement fédéral à la question d'un parlementaire sur les dépenses relatives aux changements climatiques

Entre 1997 et 2003, le gouvernement fédéral a annoncé un financement de 3,7 milliards de dollars pour la lutte contre les changements climatiques. En mars 2005, un parlementaire a demandé quel montant de ce financement avait été dépensé pour les préparatifs découlant des engagements du Canada dans le cadre du Protocole de Kyoto. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a préparé un résumé et de l'information contextuelle pour la réponse interministérielle à la question, et les ministères ont communiqué leurs dépenses respectives.

Selon la réponse fournie, à la fin de l'exercice 2003-2004, les ministères fédéraux avaient dépensé 1,6 milliard des 3,7 milliards de dollars affectés (y compris un montant de 710 millions de dollars transféré à des fondations, comme Technologies du développement durable Canada).

Nous avons passé en revue les dépenses ministérielles détaillées enregistrées dans la base de données du Secrétariat et nous n'avons pas pu établir de correspondance avec le montant total communiqué dans sa réponse. Le Secrétariat a indiqué qu'il avait préparé le sommaire des dépenses pour les changements climatiques en combinant l'information financière de sa base de données, l'information financière mise à jour par les ministères et les fonds alloués aux fondations. Il n'a cependant pas pu nous fournir les documents devant permettre de corroborer entièrement les dépenses totales déclarées. Les chiffres ministériels détaillés inclus dans la réponse étaient inférieurs de 250 millions de dollars environ au montant de 1,6 milliard de dollars. Le Secrétariat a expliqué que ces écarts étaient attribuables à une erreur de double comptage s'étant produite pendant la préparation du sommaire.

1.29 Les systèmes d'information sur le rendement sont encore en cours d'élaboration. Depuis 1995, le gouvernement fédéral s'est engagé à mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats; cela signifie que les ministres, les cadres supérieurs et les gestionnaires fondent leurs décisions sur les résultats des programmes et leur coût. La préparation de mesures du rendement et d'attentes significatives à l'égard du rendement peut représenter l'un des aspects les plus exigeants de la gestion axée sur les résultats et exiger beaucoup de temps. Dans le cas des changements climatiques, il est souvent difficile de mesurer les résultats des programmes et de faire le lien entre les activités des programmes et leurs résultats, qui peuvent prendre plusieurs années à se matérialiser.

1.30 En 2005, le gouvernement fédéral a annoncé un examen détaillé des programmes sur les changements climatiques afin d'établir s'ils devraient être maintenus, élargis ou abolis, d'après certains critères comme leur effet sur la compétitivité, les partenariats avec d'autres parties intéressées, l'innovation et la rentabilité. En octobre 2005, le Secrétariat du Conseil du Trésor avait terminé son examen en regard de ces critères.

1.31 Il y a encore un travail considérable à faire pour achever, mettre à jour et faire fonctionner le système de surveillance et de rapport des

dépenses et du rendement au chapitre des changements climatiques. Bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait mis en œuvre des initiatives dans ces secteurs, les organismes centraux n'ont pas attribué la responsabilité finale de ces processus.

Le saviez-vous?

Le processus de pétition en matière d'environnement que gère la commissaire à l'environnement et au développement durable permet aux Canadiennes et aux Canadiens d'informer officiellement les ministres fédéraux de leurs préoccupations d'ordre environnemental et d'obtenir une réponse. Voir le Chapitre 5, « Les pétitions en matière d'environnement », pour obtenir plus de détails sur le processus.

1.32 Promesse non tenue de publier des rapports publics.

Dans le *Plan du Canada sur les changements climatiques* de 2002, le gouvernement fédéral avait promis de publier des rapports biennaux signalant les réussites du Plan et décrivant son évolution à mesure qu'il est adapté pour relever les nouveaux défis. La réponse du gouvernement à la pétition en matière d'environnement n^o 63 réitère cet engagement.

1.33 Il n'y a toutefois pas eu, depuis juin 2003, de rapport détaillé sur les résultats globaux des initiatives du gouvernement dans le domaine des changements climatiques. Le site Web du gouvernement fédéral sur les changements climatiques est une source d'information générale. Ressources naturelles Canada prépare des rapports réguliers sur la consommation d'énergie, et quelques ministères font état d'activités relatives aux changements climatiques dans leur rapport sur le rendement soumis chaque année au Parlement. Le plan de 2005 énonce ce qui suit : « Nous ferons annuellement rapport de nos progrès aux Canadiens à compter de 2008. » Le gouvernement fédéral n'a pas encore désigné le responsable de la préparation de ce rapport. Pour le moment, il n'y a pas de rapport global des dépenses ou des résultats.

1.34 Recommandation. Environnement Canada, en collaboration avec le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, devrait veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une gouvernance et d'une reddition de comptes efficaces pour la question des changements climatiques au sein du gouvernement fédéral. Il faudrait définir et attribuer les principaux rôles et responsabilités, et en informer le public. Il faudrait aussi communiquer le nom des ministères participants et la nature de leur participation. Il y aurait lieu de créer des mécanismes appropriés de financement, d'élaboration et de mise en œuvre pour :

- la prise de décision globale;
- la coordination interministérielle sur une base continue;
- la surveillance et les rapports au Parlement et aux Canadiens sur le rendement financier et non financier, passé et futur, relativement aux activités de lutte contre les changements climatiques;

- l'évaluation et la modification des politiques et des programmes sur les changements climatiques.

Réponse du gouvernement du Canada. On souligne avec justesse, dans ce chapitre, qu'un dossier aussi complexe que celui des changements climatiques, dans lequel interviennent un certain nombre d'organismes fédéraux, exige une gestion horizontale efficace comportant des mécanismes appropriés de gouvernance et de responsabilisation. Le gouvernement convient qu'il faut définir clairement les rôles et les responsabilités, mettre en place des processus pour appuyer la prise de décisions et la coordination, communiquer de manière transparente les résultats au Parlement et à la population canadienne, et soumettre les politiques et les programmes à une évaluation et à des modifications périodiques.

Dans sa réponse au chapitre 4 du rapport de la vérificatrice générale du Canada de novembre 2005, le gouvernement mentionnait spécifiquement la fonction d'organisme central dans l'optique des initiatives horizontales. Cette fonction doit jouer un rôle de facilitation dans le lancement de telles initiatives afin de garantir leur positionnement efficace dans l'ensemble des priorités gouvernementales et de les établir de manière à garantir l'élaboration d'une approche intégrée. Le Bureau du Conseil privé veille à ce que les ministères compétents participent aux processus du Cabinet, que les rôles de leadership des ministères soient définis et que, s'il y a lieu, des structures de gouvernance horizontales soient mises en place.

Par ailleurs, le Bureau du Conseil privé et d'autres organismes centraux tels que le Secrétariat du Conseil du Trésor doivent respecter le leadership et la responsabilité des ministères quant à la mise en œuvre des initiatives, telles celles reliées aux changements climatiques, d'une manière qui cadre avec leurs sphères de compétences et qui respecte les pratiques de gestion du Conseil du Trésor. Comme le reconnaît ce chapitre, il revient aux ministères et organismes de gérer de telles initiatives.

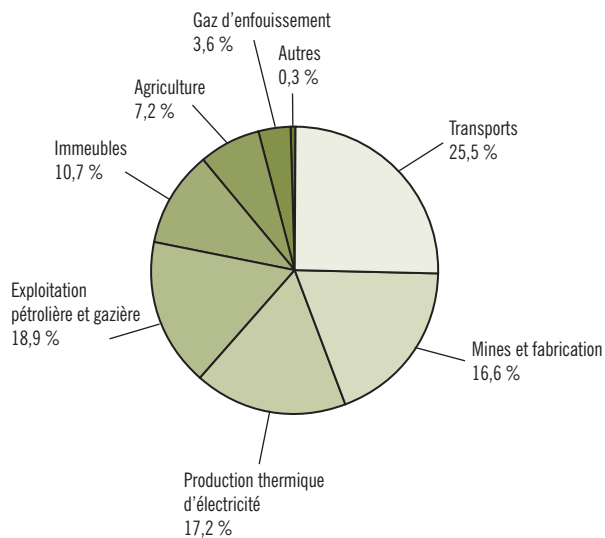
Le gouvernement du Canada est à élaborer un plan d'action canadien sur l'environnement pour réduire la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre. Cette approche établira des mesures intégrées et efficaces qui permettront d'atteindre des résultats concrets et réalistes. La recommandation de la commissaire à l'environnement et au développement durable quant à la gouvernance et à la reddition de comptes sera prise en considération lors de l'élaboration du Plan d'action.

L'approche fédérale pour le secteur des transports

Les principales mesures examinées ne traitent pas adéquatement la question des émissions dans le secteur des transports

1.35 Le secteur des transports représente à lui seul environ 25 p. 100 des émissions de gaz à effet de serre du Canada (voir la pièce 1.6). Il joue un rôle crucial dans la vie des Canadiens et l'économie, en permettant la circulation des personnes et des marchandises ainsi que la prestation de services.

Pièce 1.6 Sources des émissions de gaz à effet de serre au Canada en 2004



Source : Adaptation du *Rapport d'inventaire national – émissions et absorptions des gaz à effet de serre au Canada : 1990-2004*, Environnement Canada (avril 2006)

1.36 La réduction des émissions dans le secteur des transports représente un défi de taille puisqu'il faut s'attaquer non seulement aux émissions du nombre toujours croissant de voitures et de camions sur les routes, mais aussi à celles du transport aérien, maritime et ferroviaire (voir la pièce 1.7). Pour y parvenir, des changements transformateurs à long terme devront être opérés non seulement dans le domaine de la technologie des véhicules, des mélanges de carburants et des infrastructures, mais également au niveau du comportement des Canadiens et des modes de transport utilisés par ces derniers.

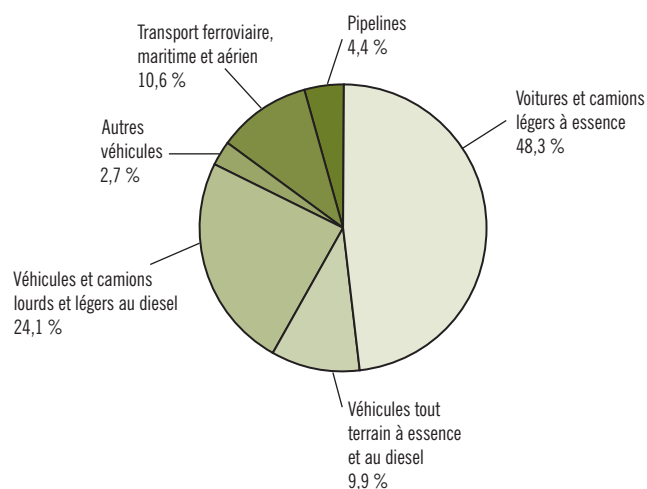
1.37 Dans son plan de 2000, le gouvernement fédéral proposait plusieurs mesures visant à réduire initialement de 9 millions de tonnes les émissions attribuables aux transports. Le plan de 2002, qui faisait fond sur celui de 2000, prévoyait des mesures additionnelles et une cible sectorielle révisée de 21 millions de tonnes. Par contre, le plan de 2005 ne contenait qu'une seule mesure bien définie pour les transports, à savoir un protocole d'entente avec l'industrie automobile.

1.38 Nous nous inquiétons de l'absence de stratégie fédérale pour la réduction des émissions attribuables aux transports, compte tenu du niveau actuel des émissions et du cadre de réglementation dont dispose le gouvernement fédéral dans ce secteur. La responsabilité pour le secteur des transports est partagée entre trois ministères fédéraux (Transports Canada, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada), raison pour laquelle une stratégie fédérale est primordiale afin d'assurer la coordination des efforts.

1.39 Les décisions de politique doivent aussi reposer sur une analyse rigoureuse. Dans le cadre du Processus national sur les changements climatiques, un groupe d'experts a été chargé d'examiner les possibilités pour réduire les émissions dans le secteur des transports. À l'issue de ses travaux, le groupe a produit en 1999 un rapport intitulé *Les transports et le changement climatique : Options à envisager*. Cette analyse des aspects environnementaux et socio-économiques a servi à préparer les cibles et les mesures du Plan d'action 2000 et du plan de 2002; elle a aussi soutenu l'entente conclue avec l'industrie automobile en 2005.

1.40 Dans certains secteurs clés, l'entente conclue en 2005 avec l'industrie automobile ne répond pas aux attentes. En avril 2005, l'Association canadienne des constructeurs de véhicules et l'Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada ont signé avec Ressources naturelles Canada, au nom du gouvernement du Canada, un protocole d'entente dans lequel elles se

Pièce 1.7 Les voitures et camions légers à essence représentaient près de la moitié des émissions du secteur des transports en 2004



Source : Adaptation du *Rapport d'inventaire national – émissions et absorptions des gaz à effet de serre au Canada : 1990-2004*, Environnement Canada (avril 2006)



Les véhicules légers sont l'une des plus grandes sources d'émissions de gaz à effet de serre au Canada.

Photo : Bastiaan Kalt

sont engagées à réduire les émissions de gaz à effet de serre des véhicules légers de 5,3 millions de tonnes d'ici 2010. Cet objectif doit être atteint en grande partie en améliorant l'efficacité énergétique et en introduisant des technologies de pointe visant la réduction des émissions, des technologies de pointe pour les moteurs diesel, des véhicules à carburant de remplacement et des véhicules hybrides, ainsi que d'autres technologies visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

1.41 Dans le rapport du commissaire de 1999, au Chapitre 4, « Gérer les risques associés aux substances toxiques : les obstacles aux progrès », nous avons décrit les principaux critères d'une entente volontaire réussie avec un tiers. Comme le gouvernement a recours aux ententes volontaires avec l'industrie pour régler des problèmes environnementaux et de santé majeurs, il importe qu'elles soient transparentes et qu'elles incluent, entre autres éléments, des objectifs et des mesures efficaces. Cette liste de critères a par la suite été intégrée à la *Politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale* de 2001 d'Environnement Canada.

1.42 L'entente intervenue entre Ressources naturelles Canada et l'industrie automobile répond à bon nombre des critères établis pour les ententes volontaires, par exemple en ce qui concerne l'établissement d'un objectif environnemental et de cibles clairs. Par contre, l'absence de vérification indépendante crédible du modèle, des données et des résultats qui serviront à déterminer les progrès est une source de préoccupation majeure (voir la pièce 1.8).

1.43 Même si l'entente se termine en 2010, le Ministère a signalé que toutes les nouvelles technologies qui entrent sur le marché sous l'effet de cette entente devraient entraîner une hausse des réductions des émissions de gaz à effet de serre après 2010, à mesure que les nouveaux véhicules remplaceront les anciens. Selon le Ministère, les réductions atteindront 11,2 millions de tonnes d'ici 2015. Toutefois, comme le montre la pièce 1.9, l'entente pourrait seulement réduire le rythme de croissance des émissions des véhicules légers. La pièce met aussi en relief l'écart entre les données utilisées par Ressources naturelles Canada et le rapport d'inventaire national d'Environnement Canada, écart que Ressources naturelles Canada n'a pas encore réglé.

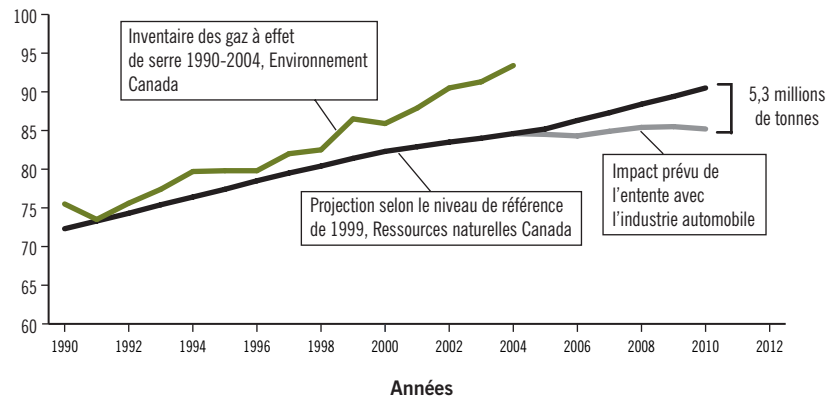
Pièce 1.8 Évaluation de l'entente intervenue en 2005 avec l'industrie automobile d'après les critères établis pour les ententes volontaires

Critères pour les ententes volontaires (tels que définis dans le chapitre 4 du rapport du commissaire de 1999)	Évaluation de l'entente de 2005
Objectif(s) environnemental(aux) clairement défini(s)	Il y a un objectif environnemental clair - la réduction des émissions de gaz à effet de serre des véhicules légers.
Des niveaux de référence établis au début de l'entente	La projection pour 2010 des émissions selon le scénario du statu quo* sur la base de laquelle l'entente a été négociée avec l'industrie ne tenait pas compte de toute l'information à jour disponible à la date des négociations, en 2004-2005. Se fondant sur les <i>Perspectives des émissions du Canada : une mise à jour</i> , 1999, Ressources naturelles Canada a estimé que les émissions de gaz à effet de serre des véhicules légers à essence seraient de 90,5 millions de tonnes en 2010. Le rapport d'inventaire national (1990-2002) d'Environnement Canada signalait toutefois que les émissions de 2002 de ce sous-secteur atteignaient déjà plus de 90 millions de tonnes.
Des cibles mesurables et des échéanciers	Il y a une cible mesurable claire pour 2010, et des cibles intermédiaires pour 2007, 2008 et 2009.
Des mesures significatives du rendement	Un modèle complexe a été préparé pour mesurer les progrès en regard des cibles.
Des rôles et des responsabilités bien définis	Les rôles et les responsabilités de Ressources naturelles Canada et de l'industrie automobile sont définis dans l'entente.
Des conséquences sont associées au non-respect des cibles, et il y a des récompenses et de la reconnaissance pour les avoir atteintes	L'entente écarte la possibilité de pénalités pour les sociétés, ou pour l'industrie dans son ensemble; elle ne comprend qu'une déclaration générale « le Gouvernement du Canada a le droit de réglementer [...] et il le fera s'il le juge nécessaire ». Cependant, Ressources naturelles Canada a indiqué qu'un règlement contribuerait moins à la réduction des émissions qu'une entente volontaire.
Des exigences de communication périodique de l'information	L'entente comprend l'engagement de publier un rapport annuel sur le rendement. Le Ministère a indiqué que des rapports d'étape périodiques et des mises à jour seront rendus publics.
Une exigence de vérification crédible régulière	Le modèle, les données et les résultats utilisés pour déterminer les progrès ne seront pas vérifiés de façon indépendante avant la publication des rapports.
Des évaluations régulières pour suivre l'application de l'initiative et déterminer s'il faut prendre des mesures correctives	Ressources naturelles Canada a indiqué qu'un comité interministériel de directeurs généraux a été formé pour guider l'évaluation des progrès par le gouvernement et pour cerner toute mesure corrective requise.

* L'expression en caractères gras est définie dans la section portant sur les grands émetteurs industriels (voir à la page 24).

Pièce 1.9 L'entente intervenue avec l'industrie automobile pourrait seulement freiner la hausse des émissions de gaz à effet de serre des véhicules légers à essence

Millions de tonnes d'équivalent en dioxyde de carbone



L'entente intervenue avec l'industrie automobile pourrait seulement freiner la hausse des émissions des véhicules légers à essence (automobiles et camions). En outre, il y a une divergence entre les projections de Ressources naturelles Canada utilisées aux fins de l'entente et le rapport d'inventaire national d'Environnement Canada.

Sources : Adaptation du *Rapport d'inventaire national – émissions et absorptions des gaz à effet de serre au Canada : 1990-2004*, Environnement Canada (avril 2006) et de *Perspectives des émissions du Canada : une mise à jour*, Ressources naturelles Canada (1999)

1.44 Recommandation. Ressources naturelles Canada devrait veiller à ce que le modèle, les données et les résultats du protocole d'entente de 2005 intervenu avec l'industrie automobile soient vérifiés indépendamment et à ce que les résultats de la vérification soient rendus publics.

Réponse de Ressources naturelles Canada. Ressources naturelles Canada est d'accord avec la recommandation. Le Ministère a amorcé des discussions avec l'industrie de l'automobile sur la vérification indépendante des données, du modèle et des résultats du modèle comptable utilisé pour contrôler le protocole d'entente conclu avec l'industrie, avant le premier rapport sur les objectifs intérimaires pour l'année modèle 2007. L'intention serait de faire en sorte que les résultats de cette vérification soient rendus publics. En outre, le Ministère et l'industrie ont déjà publié un rapport d'étape qui s'ajoute aux exigences du protocole d'entente.

1.45 Recommandation. Dans toute entente volontaire future, Ressources naturelles Canada devrait établir des exigences similaires à celles qui figurent dans la *Politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale* de 2001 d'Environnement Canada. Bien que l'entente avec l'industrie automobile renferme un bon

nombre des ces exigences, les ententes futures devraient au moins comprendre les dispositions suivantes :

- un engagement de la haute direction des parties intéressées;
- des objectifs environnementaux bien définis;
- des niveaux de référence mesurés au début de l'entente;
- des cibles claires assorties d'échéanciers;
- des mesures du rendement significatives;
- des rôles et des responsabilités bien définis pour toutes les parties intéressées;
- des conséquences en cas de non-respect des cibles et des mesures incitatives pour les atteindre;
- des exigences pour la communication périodique de l'information;
- une vérification régulière crédible;
- l'évaluation régulière de l'entente pour déterminer les progrès et des options quant aux mesures correctives à prendre, au besoin.

Réponse de Ressources naturelles Canada. Ressources naturelles Canada reconnaît les exigences énumérées dans la pièce 1.8 du présent chapitre et cernées dans la *Politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale de 2001* d'Environnement Canada. Le Ministère examinera sans tarder les options qui s'offrent à lui afin d'adopter une politique-cadre similaire pour les futures ententes volontaires dans le secteur de l'automobile et d'autres secteurs.

La lutte contre les émissions de gaz à effet de serre des grands émetteurs industriels



Les grands émetteurs industriels, comme les centrales de production thermique d'électricité, sont l'une des principales sources d'émissions de gaz à effet de serre au Canada.

Photo : Bastiaan Kalt

L'approche à l'égard des émissions des grandes industries ne promet que des résultats limités

1.46 L'industrie fait une importante contribution à l'économie canadienne. Les secteurs pétrolier et gazier, de la production thermique d'électricité, des mines et de la fabrication représentent ensemble 53 p. 100 environ des émissions de gaz à effet de serre du Canada (voir la pièce 1.6). Le Plan d'action 2000 renfermait des mesures pour cibler ces grands secteurs industriels, ainsi que d'autres secteurs. Le plan de 2002 a ensuite regroupé ces trois secteurs industriels principaux dans une stratégie pour les grands émetteurs industriels. L'élaboration d'une stratégie de réduction des émissions de ces secteurs, appelée plus tard Système des grands émetteurs finaux, était maintenue dans le plan de 2005, mais certaines révisions étaient aussi prévues. Les quelque 700 entreprises qui constituent les plus grands émetteurs industriels de ces trois secteurs produisent une partie importante des émissions.

1.47 Les cibles de réduction des émissions pour les grandes industries ont été abaissées. Les différentes mesures visant les grandes industries dans les plans fédéraux de 2000 et de 2002 devaient contribuer à une baisse des émissions de gaz à effet de serre d'environ 95 millions de tonnes. De ce total, les mesures du plan de 2000 devaient éliminer 25 millions de tonnes. Le reste, soit 70 millions de tonnes, devait être éliminé grâce à des mesures précisées dans le plan de 2002, dont 55 millions de tonnes découlaient de ce qui est maintenant appelé le Système des grands émetteurs finaux. En revanche, ces plans n'indiquaient pas comment la cible de 25 millions de tonnes avait été calculée. Par ailleurs, le gouvernement n'a pas été capable de nous fournir une analyse à l'appui de sa cible de 55 millions de tonnes.

1.48 Depuis 2002, la conception du Système des grands émetteurs finaux a été modifiée pour tenir compte des consultations avec l'industrie. Le gouvernement a affirmé qu'à la suite de ces discussions, la cible avait été abaissée à cause de préoccupations telles que la compétitivité des entreprises qui ont des **émissions liées à des procédés fixes**. Par conséquent, le plan de 2005 abaissait les réductions totales de gaz à effet de serre attendues de l'industrie, les faisant passer de 55 millions de tonnes à 45 millions de tonnes. Par ailleurs, la référence aux **émissions selon le scénario du statu quo**, qui sert à calculer les réductions, a été révisée à la hausse de 6 millions de tonnes depuis 2002. De plus, les entreprises qui font partie du Système des grands émetteurs finaux pourront recevoir des crédits pour les réductions d'émissions, jusqu'à concurrence de 9 millions de tonnes, en investissant dans le Fonds d'investissement technologique pour la lutte aux gaz à effet de serre. Ces modifications font que les réductions réelles annuelles réalisées par les grands émetteurs finaux pourraient être de 30 millions de tonnes seulement au cours de la période de 2008 à 2012, soit environ 65 millions de tonnes de moins que les réductions prévues dans le plan de 2002, lorsque la gamme d'initiatives visant l'industrie était plus large.

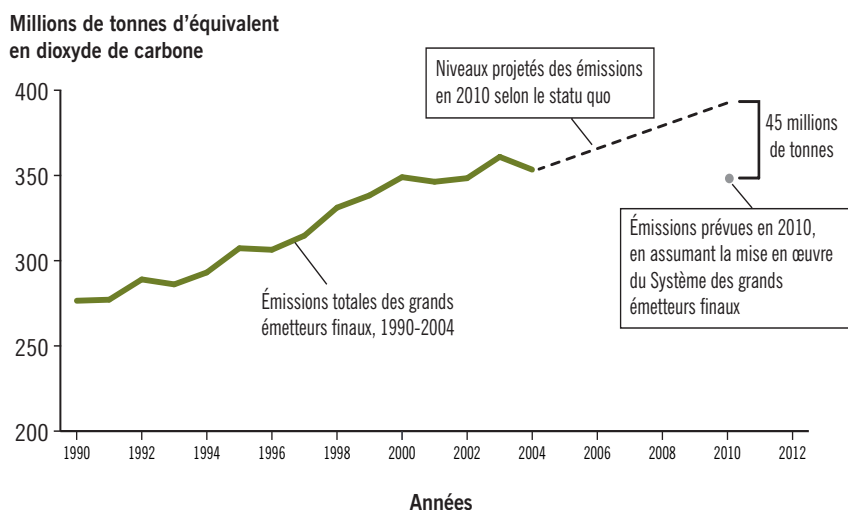
1.49 L'approche fédérale pour les grands émetteurs industriels ne pourrait que freiner la croissance des émissions. Les projections pour les grands émetteurs industriels montrent que l'approche proposée, le Système des grands émetteurs finaux, dont l'objectif est de réduire **l'intensité des émissions** des activités industrielles, n'abaisserait pas les émissions absolues sous les niveaux de 1990 (voir la pièce 1.10). La croissance projetée de la production selon l'industrie, en particulier dans le secteur pétrolier et gazier, signifie que cette stratégie ne pourrait probablement que ralentir la croissance des émissions de bon nombre de grands émetteurs industriels.

Émissions liées à des procédés fixes — Les émissions de gaz à effet de serre qui sont produites purement par des réactions chimiques et non par la combustion de carburants. Par exemple, les procédés électrolytiques utilisés par les fonderies pour produire de l'aluminium émettent du dioxyde de carbone.

Émissions selon le scénario du statu quo — Les émissions de gaz à effet de serre qui se produiraient en l'absence d'exigences particulières de réduction des émissions.

Intensité des émissions — La quantité d'émissions de gaz à effet de serre (en équivalent en dioxyde de carbone) par unité de production.

Pièce 1.10 Le système des grands émetteurs finaux ne pourrait que freiner la hausse des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2010



Source : Adaptation du *Rapport d'inventaire national – émissions et absorptions des gaz à effet de serre au Canada : 1990-2004*, Environnement Canada (avril 2006); données fournies par la Direction sur les gaz à effet de serre d'Environnement Canada

1.50 Les objectifs énoncés du Système des grands émetteurs finaux consistent à réduire les émissions de gaz à effet de serre par l'intermédiaire d'une approche réglementée axée sur le marché, et à maintenir la compétitivité de l'industrie en veillant à ne pas créer un fardeau trop lourd pour des régions ou secteurs particuliers. Les entreprises visées par le système pourraient choisir parmi les options suivantes afin de se conformer aux règlements visant les grands émetteurs finaux :

- réduire leurs émissions, par exemple en adoptant des technologies plus efficaces sur le plan énergétique;
- investir dans le Fonds d'investissement technologique pour la lutte aux gaz à effet de serre;
- acheter des crédits de réduction des émissions d'autres grands émetteurs industriels ou de projets qui compensent les émissions, dans le cadre d'un régime national d'échange de droits d'émissions;
- acheter des crédits internationaux de réduction des émissions par l'entremise des mécanismes prévus dans le Protocole de Kyoto.

Le gouvernement fédéral est aussi en train d'élaborer un mécanisme qui permettra aux entreprises de se conformer aux exigences à un coût maximal de 15 \$ la tonne.

1.51 D'autres analyses sont nécessaires. Le Plan d'action 2000 contenait des mesures de réduction des émissions pour l'industrie basées sur des analyses économiques, sociales et environnementales menées par le truchement du Processus national sur les changements climatiques en 1998 et en 1999. Des analyses économiques supplémentaires ont incité le gouvernement fédéral à intégrer l'échange de droits d'émissions dans le plan de 2002, afin d'aider les grands émetteurs industriels à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. C'est aussi l'une des principales caractéristiques du Système des grands émetteurs finaux, dans le plan de 2005. L'analyse de l'approche demeure toutefois incomplète parce qu'Environnement Canada n'a pas encore mis la dernière main à certains de ses éléments, notamment les règlements sectoriels, ou la façon dont le mécanisme de garantie du prix de 15 \$ sera appliqué.

1.52 Environnement Canada doit terminer la conception des éléments indispensables du Système des grands émetteurs finaux avant sa mise en œuvre, le 1^{er} janvier 2008. Le Ministère, avec l'aide d'autres parties intéressées, a fait des progrès au chapitre de l'élaboration et de l'introduction graduelle des mécanismes de déclaration obligatoire des émissions de gaz à effet de serre au niveau des installations. C'est là un élément fondamental de la réussite du Système des grands émetteurs finaux. L'obligation de rapport au public a toutefois été retardée d'environ un an. L'infrastructure essentielle, comme le règlement qui donnera force exécutoire au Système des grands émetteurs finaux et le registre des crédits d'émissions, n'est pas encore achevée. Qui plus est, les coûts d'administration du Système des grands émetteurs finaux sont pour le moment inconnus.

1.53 Les risques que pourrait présenter le Système des grands émetteurs finaux doivent être pris en compte. Les nombreux objectifs du Système des grands émetteurs finaux et ses différentes options de conformité ont rendu sa conception très complexe. Environnement Canada doit encore prendre en compte les principaux risques liés à l'approche proposée (voir la pièce 1.11).

1.54 Recommandation. Environnement Canada devrait s'assurer que les réductions d'émissions obtenues par le Système des grands émetteurs finaux sont **réelles**, **mesurables** et **vérifiables** et que la méthode ayant servi à leur calcul est claire pour les parlementaires et le public. Environnement Canada devrait aussi évaluer de façon continue, **transparente** et rapide les incertitudes et les risques associés au système et prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Réductions d'émissions réelles — La réduction ou l'évitement des émissions, par suite d'une action précise et identifiable.

Réductions d'émissions mesurables — L'assurance que le niveau réel des émissions de gaz à effet de serre associées à une action peut être quantifié.

Réductions d'émissions vérifiables — L'assurance que la méthode utilisée pour calculer les réductions d'émissions est transparente et peut être reproduite, et que les données appropriées requises pour vérifier les calculs sont disponibles et peuvent être confirmées.

Transparence — L'ouverture dans la conduite des activités du gouvernement afin que les parlementaires et le public puissent exercer une surveillance et faire l'examen critique des résultats du gouvernement sur le plan de la conformité aux orientations stratégiques, de l'équité, du bien-fondé et de la bonne intendance. Sachant que leurs actions et décisions sont visibles, les ministres et les gestionnaires de programmes publics ont tendance à adopter un comportement qui puisse soutenir l'examen public.

Pièce 1.11 Principaux risques du Système des grands émetteurs finaux proposé

Principaux risques	Explication
Incertitudes quant aux projections des émissions selon le statu quo, pour 2010	La projection des émissions selon le scénario du statu quo pour 2010 n'est pas seulement le niveau de référence des cibles de réduction, mais aussi un point de départ clé des hypothèses qui sous-tendent les choix stratégiques faits dans les plans de 2002 et de 2005. La projection selon le statu quo pour 2010 est considérée comme désuète et problématique par beaucoup de gens. Il n'y a pas non plus de document public montrant la ventilation des chiffres du statu quo pour 2010 pour chacun des secteurs des grands émetteurs industriels. Sans niveau de référence fiable indiquant ce que seraient les émissions selon le statu quo, les réductions prévues pourraient ne pas se matérialiser ou être inexactes, et le coût et les efforts nécessaires pour atteindre les niveaux de réduction pourraient être plus considérables que prévu.
Incertitude quant aux réductions découlant du Fonds d'investissement technologique pour la lutte aux gaz à effet de serre	Sur la cible totale de 45 millions de tonnes, une réduction pouvant aller jusqu'à 9 millions de tonnes peut être réalisée par le biais d'investissements des entreprises dans le Fonds d'investissement technologique. Les contributions financières doivent appuyer la mise au point et le déploiement de technologies canadiennes novatrices pouvant réduire les émissions de gaz à effet de serre. Néanmoins, on ne croit pas que les investissements dans le Fonds permettront de réaliser des réductions des émissions pour la période de 2008 à 2012. Essentiellement, l'industrie empruntera sur ses crédits futurs pour atteindre sa cible de conformité pour la période de 2008 à 2012. Il est aussi possible que les entreprises reçoivent des crédits pour de la recherche-développement qu'elles ont déjà prévue; le gouvernement pourra donc difficilement vérifier si les travaux de recherche-développement visant la réduction des gaz à effet de serre sont vraiment nouveaux.
Actions en justice pouvant découler de la stratégie actuelle	Selon le système proposé, les nouvelles installations industrielles doivent avoir des cibles en matière d'intensité des émissions équivalant à la norme d'émission qui peut être atteinte par l'application de la meilleure technologie de façon économique. Mais on ne sait pas si la loi permet de fixer pour les nouvelles installations des cibles qui diffèrent de celles établies pour les installations existantes. De plus, pour que le Système des grands émetteurs finaux puisse fonctionner, le gouvernement fédéral a dû ajouter les gaz à effet de serre à la liste des substances toxiques de l'annexe 1 de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> . L'industrie s'est opposée à ce qu'on déclare comme « toxiques » les gaz à effet de serre parce que si ces émissions sont considérées au même titre que celles d'autres substances comme le plomb, le mercure et les BPC, cela pourrait avoir des répercussions en dehors du système, par exemple sur la façon dont les investisseurs perçoivent ces industries. Des actions en justice pourraient nuire considérablement au Système des grands émetteurs finaux.
Questions au sujet de la transparence des rapports	Le règlement établira les exigences relativement aux rapports devant être soumis par les grands émetteurs industriels, ainsi que des pénalités dans les cas de non-conformité. Comme il faut veiller à ce que l'industrie marque des progrès par rapport aux cibles en matière d'intensité des émissions et à ce qu'elle rende compte des résultats, la vérification et des rapports transparents font partie intégrante du système. Toutefois, la protection des renseignements et la divulgation de données de l'industrie demeurent des questions non résolues. En l'absence d'information détaillée et transparente, il sera difficile pour le public de vérifier s'il y a vraiment eu réduction des émissions et si les grands émetteurs industriels ont atteint leurs cibles.
Questions d'harmonisation fédérale-provinciale-territoriale possibles	Le Système des grands émetteurs finaux permettra aux provinces et aux territoires intéressés de signer des accords d'équivalence avec le gouvernement fédéral afin que l'industrie se conforme aux règlements provinciaux. Dans de tels cas, l'harmonisation entre les lois fédérales et provinciales nécessitera un consensus quant aux définitions clés, aux exigences en matière de rapport, aux méthodes de vérification des données, ainsi qu'aux barèmes de pénalités pour les cas de non-conformité. Si ces éléments ne sont pas harmonisés, il se peut que le fardeau de la conformité au règlement visant les grands émetteurs finaux soit plus lourd que prévu pour le gouvernement fédéral, et que l'industrie doive s'acquitter de multiples obligations de conformité et ce, à des coûts administratifs plus élevés.

Réponse d'Environnement Canada. Le gouvernement du Canada est à élaborer un plan d'action canadien sur l'environnement pour réduire la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre. Cette approche établira des mesures intégrées et efficaces qui permettront d'atteindre des résultats concrets et réalistes. La recommandation de la commissaire à l'environnement et au développement durable sera prise en considération lors de l'élaboration du Plan d'action.

Conclusion

1.55 Il est essentiel que le gouvernement fédéral applique les principes de base d'une saine gestion — gouvernance et reddition de comptes — dans l'exercice de ses responsabilités de chef de file en matière de changements climatiques. Ceci veut dire qu'à tout le moins les points suivants sont respectés :

- les parties concernées comprennent parfaitement leurs rôles et leurs responsabilités et les acceptent;
- il y a un plan de mise en œuvre global qui établit des cibles concrètes et axées sur les résultats, ainsi que des échéances à court et à long terme;
- un système de surveillance axé sur les résultats est en place pour mesurer les progrès;
- des ajustements sont apportés au besoin pour atteindre les cibles;
- l'information sur le rendement global est présentée au Parlement afin de faciliter son rôle de surveillance.

1.56 Ces conditions ont déjà été mentionnées dans le rapport du commissaire de 1998, au Chapitre 3 intitulé « Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada ». Les ministères responsables des activités liées aux changements climatiques ont multiplié les efforts pour concevoir un cadre de gestion et de responsabilisation. Cependant, en résumé, le gouvernement n'a pas encore créé une structure de gouvernance efficace pour gérer ses activités liées aux changements climatiques. En outre, aucun rapport consolidé du rendement n'a été produit depuis 2003 et on ne prévoit pas d'autres rapports avant 2008.

1.57 Malgré des annonces de financement représentant plusieurs milliards de dollars, il n'y a pas de surveillance ni de rapports globaux des dépenses relatives aux changements climatiques. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en train de mettre au point un système de saisie de l'information sur les dépenses et sur le rendement, mais ce système n'est pas encore complètement opérationnel et la responsabilité de son fonctionnement n'a pas été attribuée. Le Secrétariat a été incapable de

fournir les documents devant permettre de corroborer entièrement les montants indiqués dans sa réponse de 2005 à la question d'un parlementaire portant sur les dépenses fédérales associées aux changements climatiques. Compte tenu du système actuel, nous n'avons pas pu corroborer le montant des dépenses. Le système, dans sa forme actuelle, n'est pas assez précis pour être utilisé aux fins de la gestion et des rapports.

1.58 Les trois plans fédéraux sur les changements climatiques, publiés en 2000, en 2002 et en 2005, ont pris en compte divers aspects de l'économie canadienne. Les approches préconisées pour réduire les émissions des véhicules légers à essence et des grandes industries ne pourraient que freiner la hausse des émissions de gaz à effet de serre. Cela est troublant, car les transports et l'industrie sont responsables d'environ 78 p. 100 des émissions de gaz à effet de serre du Canada. En outre, les analyses requises pour appuyer des cibles et des outils stratégiques particuliers étaient dans certains cas insuffisantes.

1.59 En 2005, le gouvernement fédéral a signé une entente avec le secteur automobile visant à réduire de 5,3 millions de tonnes les émissions de gaz à effet de serre des véhicules légers. Cette entente répond à bon nombre des principaux critères concernant une entente volontaire réussie avec un tiers, par exemple des cibles mesurables et des échéanciers. Cependant, nous sommes préoccupés par l'absence de vérification indépendante crédible du modèle, des données et des résultats utilisés pour déterminer les progrès.

1.60 L'approche proposée du gouvernement en ce qui a trait aux grands émetteurs industriels du Canada est complexe. Même s'il a réalisé des progrès au chapitre de la déclaration obligatoire des émissions au niveau des installations, le gouvernement n'a pas encore réglé certains grands risques, dont la transparence des rapports et l'assurance que les réductions des émissions de gaz à effet de serre seront réelles.

L'échange de droits d'émissions en tant qu'outil

L'utilisation par le gouvernement de l'échange de droits d'émissions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre est un nouvel outil qui présente des obstacles à surmonter

1.61 L'échange de droits d'émissions est l'une des options offertes aux entreprises visées par le Système des grands émetteurs finaux proposé. Selon ce système, les entreprises devraient réduire leurs émissions de gaz à effet de serre à un niveau établi par règlement. Elles recevraient un crédit par tonne de réduction sous le niveau exigé. Elles pourraient alors vendre ces crédits à d'autres entreprises, qui pourraient à leur tour appliquer les crédits à leurs propres cibles de réduction.

1.62 L'échange de droits d'émissions ne réduit pas directement les émissions, mais il peut contribuer à la rentabilité des réductions en donnant aux entreprises la possibilité de retenir l'option la moins coûteuse pour satisfaire aux exigences de réduction applicables — par exemple en investissant dans des améliorations de leurs propres installations pour réduire les émissions, ou en achetant des crédits d'autres entreprises. L'exemple d'échange de droits d'émissions présenté à la pièce 1.12 montre que cette souplesse a pour effet d'inciter certaines entreprises à élaborer et à adopter de nouvelles technologies durables.

1.63 Les avantages pouvant découler de l'échange de droits d'émissions ont été démontrés par son application, dans d'autres administrations, à divers polluants atmosphériques. Par exemple, les États-Unis ont introduit en 1990 un système d'échange pour contrôler les émissions de dioxyde de soufre, qui causent les pluies acides. En aidant les entreprises à réduire leurs émissions, ce système a contribué à l'assainissement des lacs et des rivières pollués par les pluies acides. Le système d'échange de droits d'émissions comporte plusieurs caractéristiques qui assurent son bon fonctionnement :

- une cible absolue, qui restreint les émissions totales;
- des crédits échangeables, qui créent un stimulant économique et incitent les entreprises à aller au-delà de leur cible;
- des règles strictes de surveillance et de déclaration des émissions;
- l'accès du public aux données sur les émissions et la conformité par l'entremise d'Internet;
- des amendes suffisamment sévères pour encourager la conformité.

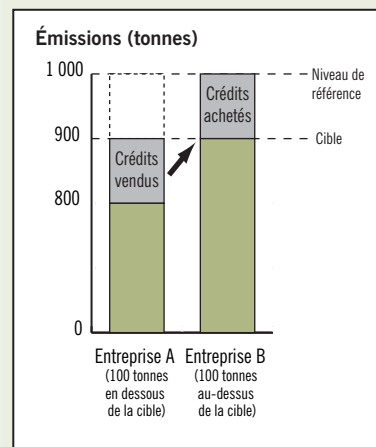
1.64 Plusieurs autres pays, et même des entreprises privées utilisent depuis peu l'échange de droits d'émissions afin d'abaisser le coût de la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. En 2002, le Royaume-Uni a commencé à appliquer à l'ensemble de son économie un système national d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre. En 2005, l'Union européenne a lancé un système d'échange auquel participent 25 pays.

1.65 Malgré ses avantages, l'échange de droits d'émissions constitue un défi d'apprentissage de taille. Il s'agit d'un outil stratégique relativement nouveau, et l'expertise canadienne dans ce domaine est limitée. En outre, de nombreux systèmes d'échange de droits d'émissions en sont encore à l'état expérimental; les structures, les règles et la terminologie varient d'un système à l'autre.

Pièce 1.12 Comment l'échange de droits d'émissions fonctionne-t-il?

Deux entreprises, A et B, produisent chacune 1 000 tonnes d'émissions par année. Un nouveau règlement du gouvernement réduit les émissions admissibles d'une entreprise à 900 tonnes par année. Chaque entreprise reçoit 900 crédits, un par tonne d'émissions admises par le règlement. Les options de conformité comprennent les investissements pour améliorer leurs propres installations en vue de réduire leurs émissions ou l'achat de crédits d'autres entreprises.

Le coût de conformité diffère d'une entreprise à l'autre. L'entreprise A a de l'équipement ancien qui doit être remplacé. Pour satisfaire aux exigences du règlement, elle investit 1 600 \$ en nouvel équipement et réduit ainsi ses émissions à 800 tonnes par année.



L'entreprise B a un nouvel équipement qui pourrait être remplacé au coût de 5 000 \$. Elle continue d'utiliser l'équipement en place, et ses émissions se maintiennent au niveau de 1 000 tonnes par année. Comme l'entreprise B ne détient que 900 crédits, elle ne se conforme pas au nouveau règlement. Pour faire correspondre ses émissions et ses crédits, elle achète les 100 crédits excédentaires de l'entreprise A au coût de 10 \$ la tonne. Au total, l'entreprise B ne débourse que 1 000 \$ pour se conformer au règlement. L'entreprise A reçoit de l'argent de l'entreprise B, ce qui l'aide à payer le nouvel équipement.

Sans échange de droits d'émissions, le coût de conformité net pour les deux entreprises aurait été de 6 600 \$. Avec l'échange de droits d'émissions, le coût net de conformité n'est que de 1 600 \$. L'échange de droits d'émissions réduit donc le coût de conformité global et permet d'atteindre la cible environnementale.

Les coûts réels, et donc les économies réelles possibles, pourraient représenter plusieurs millions de dollars.

Sources : Adaptation du *Guide de l'échange des droits d'émission* (2002) du Programme des Nations Unies pour l'environnement, de *Primer on Emissions Trading* (2003) de Pollution Probe, et d'autres sources

1.66 Les gouvernements doivent encore résoudre certaines difficultés liées à l'utilisation de l'échange de droits d'émissions en tant qu'outil stratégique. Ainsi, l'échange de droits d'émissions exige un niveau de référence initial afin de mesurer les réductions subséquentes. Toutefois, l'information détaillée requise sur les émissions récentes et projetées des entités participantes n'est pas toujours facilement accessible. Il existe aussi d'autres difficultés, par exemple comment :

- empêcher les entreprises de réclamer des crédits d'émissions de gaz à effet de serre pour les réductions qui étaient déjà prévues;
- faire en sorte que chaque tonne d'émissions réduites ne soit comptée qu'une fois;

- veiller à ce que les crédits accordés pour le stockage de carbone ne soient pas annulés, par exemple à cause du rejet de carbone stocké dans des forêts par suite de récoltes ou d'incendies de forêts;
- empêcher les entreprises de transférer leurs émissions d'une région à une autre;
- accorder des crédits pour une intervention précoce aux entreprises qui ont volontairement réduit leurs émissions;
- estimer et réduire au minimum les frais de transaction et les frais administratifs.

Ces difficultés ne s'appliquent pas à tous les systèmes d'échange de droits d'émissions. Bien qu'elles n'aient pas empêché les gouvernements de concevoir des systèmes d'échange, elles font encore l'objet de discussions et de négociations continues.

Des problèmes compromettent le succès du projet de système d'échange de droits d'émissions du Canada

1.67 Le Canada conçoit actuellement un système national d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre. Le plan de 2005 prévoyait l'utiliser pour combler près de la moitié de l'écart du Canada par rapport à sa cible de Kyoto. L'approche proposée comprenait trois volets complémentaires :

- Le Système des grands émetteurs finaux — L'échange de droits d'émissions est l'une des options que peuvent retenir les entreprises pour se conformer aux règlements.
- Le Système de compensations — Un système d'adhésion volontaire dans le cadre duquel des projets qui réduisent ou éliminent les gaz à effet de serre recevraient un crédit compensatoire pour chaque tonne de réduction d'émissions vérifiée. Au Canada, toute personne ou organisation pourrait utiliser ce système. Ainsi, un exploitant de décharge qui installe un système de captage du méthane pourrait demander à Environnement Canada des crédits pour la réduction d'émissions de méthane. Les crédits pourraient être vendus à des entreprises afin que celles-ci puissent atteindre leurs cibles, et le produit de la vente constituerait un incitatif pour lancer d'autres projets. Parmi les autres secteurs qui seraient admissibles aux projets de compensation, mentionnons la foresterie, l'agriculture, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.



L'agriculture est une source possible de crédits compensatoires.

- Le Fonds pour le climat — Un outil que le gouvernement fédéral pourrait utiliser pour acheter des crédits de réduction d'émissions nationaux ou internationaux. Le Fonds, même s'il est conçu pour aider le Canada à combler son écart par rapport à sa cible de Kyoto, constituerait aussi un incitatif financier qui encouragera les Canadiens à investir dans des projets permettant de gagner des crédits compensatoires.

1.68 Environnement Canada est actuellement responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des trois volets. En 2005, le gouvernement fédéral a mis sur pied l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions. Ce nouvel organisme relève d'Environnement Canada et est responsable de la gestion du Fonds pour le climat.

1.69 Le plafonnement du prix peut créer une obligation financière. En 2002, le gouvernement fédéral a promis à l'industrie que le coût de conformité au Système des grands émetteurs finaux ne dépasserait pas 15 \$ la tonne pour la période allant de 2008 à 2012. Ce plafonnement du prix a pour but de diminuer les risques pour les grands émetteurs industriels au cas où les crédits s'échangeraient sur le marché international à un prix supérieur à 15 \$ la tonne. Advenant cette situation, le gouvernement devrait combler l'écart. Ainsi, en assumant que le gouvernement du Canada paie la différence, si les crédits s'échangeaient à 20 \$ la tonne, le gouvernement du Canada devrait payer 5 \$ pour chaque crédit acheté. Dans cet exemple, il pourrait accumuler une obligation atteignant jusqu'à 900 millions de dollars sur une période de cinq ans.

1.70 L'analyse du prix plafond effectuée par le gouvernement fédéral ne donne pas au Parlement une assurance suffisante quant à l'ampleur de l'obligation totale possible, laquelle pourrait varier de zéro à plus d'un milliard de dollars. Environnement Canada reconnaît ce risque et élabore des moyens de mettre en œuvre le prix plafond qui minimiseraient l'obligation éventuelle. Toutefois, on ne sait pas encore quelle sera l'ampleur de l'obligation réelle, car cela dépendra de plusieurs variables, dont l'option retenue pour appliquer le prix plafond et le comportement des grands émetteurs finaux en matière de conformité. Par ailleurs, il est difficile de prédire les prix futurs des crédits d'émissions internationaux, car les systèmes d'échange de droits d'émissions connaissent souvent de grandes variations de prix au début. À titre d'exemple, mentionnons que les prix des crédits du système d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne ont fluctué entre moins de 10 euros et plus de 30 euros depuis la mise en œuvre du système en janvier 2005.

Le système du Canada est complexe, et les progrès affichés sont lents

1.71 Certaines caractéristiques du système proposé d'échange de droits d'émissions canadien peuvent non seulement augmenter sa complexité, mais aussi limiter son efficacité. Parmi ces caractéristiques, mentionnons notamment la cible d'intensité des émissions qui est appliquée au Système des grands émetteurs finaux, ainsi que ses multiples options de conformité. Contrairement au système d'échange de droits d'émissions de dioxyde de soufre des États-Unis, dans le cadre duquel les entreprises assument l'entière responsabilité des réductions prescrites d'émissions, le Système des grands émetteurs finaux attribuerait la responsabilité au gouvernement fédéral si la cible d'intensité des émissions n'était pas atteinte. Environnement Canada devra vérifier si les réductions d'émissions déclarées par l'industrie et les concepteurs des projets de compensation sont bien réelles.

1.72 Le système d'échange de droits d'émissions du Canada aurait probablement un nombre restreint de crédits disponibles pour l'échange, ce qui pourrait limiter son efficacité. Le Canada pourrait élargir son marché des échanges en s'associant aux systèmes d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre d'autres pays, ce qui augmenterait les chances de réductions rentables pour les entreprises canadiennes. Un système interconnecté permettrait aussi aux entreprises canadiennes qui ont des installations dans d'autres pays de maximiser leurs occasions d'affaires en tirant profit de plusieurs systèmes d'échange de droits d'émissions. Cela dit, les caractéristiques du système canadien — par exemple, sa cible d'intensité des émissions, son prix plafond et l'utilisation autorisée des crédits compensatoires — peuvent nuire à sa capacité d'établir des liens avec d'autres grands systèmes d'échange qui n'ont pas les mêmes caractéristiques, par exemple celui de l'Union européenne.

1.73 La mise en œuvre du système national d'échange de droits d'émissions est marquée par la lenteur. Selon le plan de 2002, le système devait être conçu en 2003-2004 et mis en œuvre le plus tôt possible par la suite. Or, il semble que le Système des grands émetteurs finaux ne sera pas opérationnel avant le 1^{er} janvier 2008.

Les négociations complexes avec l'industrie et les provinces concernant la conception du Système et la prise tardive de décisions par le gouvernement fédéral ont retardé les progrès. Plusieurs éléments fondamentaux du système sont encore en voie d'élaboration et de nombreux risques n'ont pas encore été pris en compte. Certaines entreprises ont d'elles-mêmes décidé de réduire leurs émissions, mais l'industrie ne sera pas tenue par le gouvernement fédéral de réduire ses émissions avant la mise en service du système.

1.74 Le Système de compensations devait être introduit au début de 2006, mais plusieurs éléments fondamentaux sont encore en voie d'élaboration, en particulier une stratégie de communication efficace. À ce jour, aucune directive n'a été publiée pour aider les Canadiens concernés à se préparer à utiliser à bon escient le Système de compensations. D'autres infrastructures sont aussi en voie d'élaboration, entre autres le registre électronique qui servira à faire le suivi des projets de compensation. Comme certains projets peuvent prendre plusieurs années pour atteindre leur objectif de réduction des émissions, il est indispensable, dans le contexte de la proposition actuelle, que le Système de compensations du Canada soit opérationnel dès que possible afin d'assurer le succès du système d'échange de droits d'émissions.



L'énergie éolienne est une source possible de crédits compensatoires.

Photo : Ressources naturelles Canada

1.75 Le Fonds pour le climat a été déclaré « opérationnel » en novembre 2005. Cependant, seul le financement des activités initiales a été approuvé. À la fin de notre vérification, Environnement Canada n'avait pas encore tenu de consultations publiques sur l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions, et cette dernière n'avait déposé ni son plan d'entreprise, ni sa stratégie d'achat de crédits proposée. En outre, elle n'avait pas encore acheté son premier crédit.

D'autres risques doivent être gérés

1.76 Le Canada pourrait utiliser des crédits internationaux pour respecter ses obligations. L'échange de droits d'émissions est aussi l'une des options qu'ont les pays pour atteindre leurs cibles de Kyoto. Les pays qui n'y parviennent pas à l'aide de mesures nationales seulement peuvent acheter des crédits internationaux par le truchement des mécanismes du Protocole de Kyoto. (Pour plus de détails, se reporter au document **Changements climatiques : tour d'horizon** qui accompagne le **Point de vue de la commissaire**.)

1.77 En 2005, le gouvernement fédéral a estimé que l'écart entre la cible de Kyoto du Canada et ses émissions au cours de la période d'engagement pourrait excéder 270 millions de tonnes. Pour combler cet écart, le plan de 2005 prévoyait que le Fonds pour le climat achète entre 75 et 115 millions de tonnes de crédits compensatoires intérieurs et de crédits internationaux de Kyoto par année, de 2008 à 2012, au coût total de 4 à 5 milliards de dollars. Il était prévu que le Fonds donnerait la priorité aux crédits nationaux, mais Environnement Canada croit que les réductions attribuables au Système de compensations pourraient être de l'ordre de 58 millions de tonnes par année, c'est-à-dire environ 21 p. 100 de l'écart estimatif par rapport

à la cible de Kyoto. C'est pourquoi, s'il veut atteindre sa cible de Kyoto, le Canada devra probablement devenir un important participant sur le marché international.

1.78 Des avantages économiques et environnementaux peuvent découler de l'investissement dans les crédits de Kyoto provenant de projets internationaux. Ces mécanismes fonctionnent selon le principe que les réductions de gaz à effet de serre auront les mêmes effets sur l'atmosphère, peu importe où elles se produisent dans le monde. Les mécanismes de Kyoto axés sur les projets, comme le Mécanisme pour un développement propre et l'Application conjointe, peuvent susciter des réductions d'émissions réelles et des occasions de développement durable dans les pays industrialisés et en développement. L'offre de tels crédits peut néanmoins se révéler limitée comparativement à la demande.

Le saviez-vous?

Au printemps 2006, le Chili est devenu l'hôte des premiers projets certifiés « Mécanisme pour un développement propre » faisant intervenir une entreprise canadienne. Trois projets appuyés par cette entreprise sont conçus pour réduire les émissions de gaz à effet de serre par le captage et la combustion du méthane produit par le traitement du lisier de porc. Ces projets ont permis jusqu'ici d'obtenir plus de 980 000 crédits de réductions d'émissions certifiées.

1.79 Il peut par contre y avoir une grande quantité de crédits d'émissions « excédentaires » à vendre en raison du déclin économique en Europe de l'Est depuis 1990. Ces crédits peuvent être appliqués aux cibles fixées en vertu du Protocole de Kyoto, mais leur utilisation a été critiquée car ils ne sont pas associés à des réductions d'émissions durables. Dans le plan de 2005, le gouvernement fédéral a reconnu ce fait et a précisé qu'il n'admettrait que les crédits « verts », c'est-à-dire des crédits pour lesquels tous les produits de la vente devront être réinvestis dans des activités de réduction des émissions.

1.80 Pour l'instant, le Canada n'est pas en mesure de garantir le respect de cette exigence. L'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions n'a pas encore mis en place de stratégie efficace pour les achats de crédits internationaux. De son côté, le gouvernement fédéral n'a pas établi la capacité nécessaire pour cerner les activités de réduction admissibles, surveiller leur mise en œuvre ou garantir que les fonds sont utilisés de manière transparente et responsable. De surcroît, le prix auquel des pays comme la Russie et l'Ukraine seraient prêts à vendre leurs crédits excédentaires n'est pas connu.

1.81 En 2006, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il accorderait la priorité à des mesures nationales plutôt qu'à des investissements dans l'échange de crédits internationaux.

Il reste peu de temps pour mettre en place des projets pilotes d'échange de droits d'émissions

1.82 Les projets pilotes de systèmes d'échange de droits d'émissions — une pratique exemplaire internationale. L'expérience d'autres administrations montre que la mise en place de projets pilotes

à une étape précoce peut augmenter l'efficacité des systèmes d'échange de droits d'émissions. En effet, ces projets :

- testent les mécanismes essentiels, notamment les protocoles de surveillance, de rapport et de vérification en vue de déceler et de régler les problèmes éventuels;
- donnent l'occasion au gouvernement et à l'industrie de se familiariser avec cet outil stratégique avant que le gouvernement ne commence à évaluer la conformité;
- permettent de mettre au point des services de soutien du système, notamment ceux des courtiers en émissions, des vérificateurs et d'autres experts-conseils.

1.83 Les projets pilotes sont utiles parce que les systèmes d'échange de droits d'émissions diffèrent des autres outils stratégiques. L'établissement d'un système d'échange de droits d'émissions crée un marché pour les crédits d'émissions. Les entreprises peuvent investir des milliards de dollars dans ce marché, en se fondant sur les règles du système. Toute modification importante du système pourrait provoquer une perte de confiance des entreprises dans le marché et l'arrêt des investissements. Il faut donc, pour assurer l'efficacité d'un système d'échange de droits d'émissions, n'y apporter que des ajustements mineurs et éviter toute modification majeure lorsqu'il devient opérationnel.

1.84 Le Canada dispose de peu de temps pour tester son système. D'après les échéances fixées par Environnement Canada, il reste maintenant moins de deux ans avant la mise en service intégrale du système d'échange de droits d'émissions proposé. Bien que le système ait fait l'objet d'une analyse intensive, celle-ci ne peut remplacer l'expérimentation. L'innovation dans l'élaboration et l'application de nouveaux outils stratégiques est une initiative louable, mais nous craignons que le Canada ne dispose pas d'assez de temps pour tester son système complexe d'échange de droits d'émissions avant la date de mise en œuvre.

1.85 Environnement Canada doit mieux comprendre la portée des risques connus et des obligations éventuelles que représente le système d'échange de droits d'émissions proposé. Ces risques et ces obligations, ainsi que tout nouveau problème qui pourrait surgir, ne seront définis avec certitude que lorsque le système final aura été mis en place.

1.86 Recommandation. Environnement Canada devra se doter des mécanismes nécessaires pour que la première phase du système d'échange de droits d'émissions du Canada, y compris le Système des

grands émetteurs finaux, se déroule sans heurt. Pour s'assurer que les réductions d'émissions sont réelles, mesurables et vérifiables, Environnement Canada devrait :

- affecter des ressources suffisantes pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer le système;
- tester et rajuster les systèmes de surveillance, de rapport et de vérification, de façon à s'assurer que l'information communiquée est complète, exacte et utile;
- garantir la transparence nécessaire pour que les parlementaires et le public puissent évaluer les progrès par rapport aux cibles, en publiant des données clés, dont les projections selon le scénario du statu quo;
- préparer une bonne stratégie de communication afin de fournir à tous les intervenants une information complète sur le système d'échange des droits d'émissions et de les guider pour qu'ils y participent efficacement;
- engager un groupe d'experts indépendants pour surveiller les progrès de l'élaboration et de la mise en œuvre du système; le groupe devrait publier un rapport annuel.

À la fin de la première phase, Environnement Canada devrait :

- évaluer les systèmes afin de cerner les questions préoccupantes dans certains secteurs, comme les coûts, les résultats et l'efficacité;
- publier ses résultats;
- consulter les intervenants visés et des experts au sujet des ajustements qui pourraient être apportés au système;
- ajuster le système d'échange de droits d'émissions et ses composantes afin de régler les questions les plus préoccupantes.

Réponse d'Environnement Canada. Le gouvernement du Canada est à élaborer un plan d'action canadien sur l'environnement pour réduire la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre. Cette approche établira des mesures intégrées et efficaces qui permettront d'atteindre des résultats concrets et réalistes. La recommandation de la commissaire à l'environnement et au développement durable sera prise en considération lors de l'élaboration du Plan d'action.

Conclusion

1.87 La mise en place d'un système national d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre progresse lentement. L'innovation dans l'élaboration et l'application de nouveaux outils stratégiques est une initiative louable, mais nous avons observé que la conception du système proposé comporte encore des failles importantes. Par conséquent, nous ne pouvons nous prononcer sur l'efficacité du système tel qu'il est proposé. Certaines caractéristiques du système, comme le prix plafond de 15 \$ promis à l'industrie, présentent de sérieux risques financiers éventuels pour le gouvernement du Canada. Ceux-ci pourraient varier de zéro à plus d'un milliard de dollars. Ces risques doivent être gérés avec le plus grand soin.

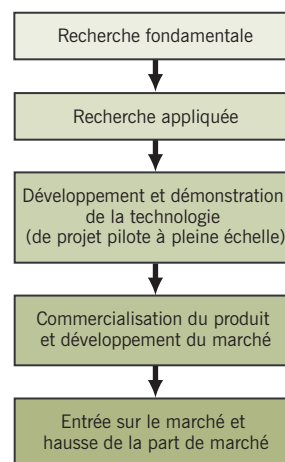
Technologies du développement durable Canada

Un élément important de l'initiative de réduction des émissions de gaz à effet de serre du gouvernement

1.88 Dans la chaîne d'innovation, où les nouvelles technologies passent de l'étape de la recherche à celle de la commercialisation, la mise au point et la démonstration constituent deux des étapes les plus essentielles. C'est en effet à ce moment là que les technologies quittent le laboratoire pour être mises à l'essai dans des situations réelles (voir la pièce 1.13). Le gouvernement fédéral et d'autres intervenants ont établi que le manque de financement de ces deux étapes a beaucoup nui à la mise en marché des nouvelles technologies, et plus particulièrement les technologies axées sur le développement durable, pour lesquelles le marché est encore émergent.

Pièce 1.13 La chaîne d'innovation

La chaîne d'innovation associée au développement de technologies comporte les étapes suivantes :



Source : Adaptation de documents de TDDC

1.89 En 2001, le gouvernement du Canada a créé la fondation Technologies du développement durable Canada (TDDC) pour aider à combler cet écart en matière de financement et favoriser la création de technologies axées sur le développement durable au Canada. Ce mandat est énoncé dans la loi portant création de la fondation ainsi que dans les ententes de financement de ses activités qui ont été conclues avec le gouvernement. Ces ententes sont signées par TDDC et par les ministres de Ressources naturelles Canada et d'Environnement Canada — les ministères parrains de la fondation.

1.90 TDDC a pour mission d'agir comme principal catalyseur en vue de l'édification d'une infrastructure technologique pour le développement durable au Canada. Pour réaliser cette mission, la fondation :

- apporte un soutien financier pour la mise au point et la démonstration de nouvelles technologies axées sur le développement durable;
- appuie et encourage la collaboration et les partenariats entre différents organismes dans le but de consolider la capacité du Canada à mettre au point et à faire la démonstration de technologies axées sur le développement durable;
- voit à la diffusion rapide de ces technologies dans les secteurs de marché pertinents.

TDDC est une société à but non lucratif, inscrite initialement en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* et administrée à présent aux termes de la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable*. La direction de TDDC fait rapport à un conseil d'administration dont les 15 membres sont issus des secteurs public, privé et universitaire canadiens. La fondation n'est pas mandataire de Sa Majesté et elle ne peut donc pas créer d'obligations pour l'État.

1.91 Le gouvernement fédéral a accordé à TDDC trois subventions d'une valeur totale de 550 millions de dollars pour financer ses activités, dont 280 millions de dollars pour les technologies de lutte contre les changements climatiques (voir la pièce 1.14). TDDC est donc un élément important dans la stratégie du gouvernement visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre au moyen de l'innovation technologique.

1.92 Nous n'avons pas vérifié tous les volets de TDDC, mais avons plutôt concentré notre attention sur les processus de prise de décision et de gestion qui se rattachent à son mandat en matière de changements climatiques. La vérification de Technologies du

développement durable Canada ciblait la relation entre le gouvernement fédéral et la fondation, y compris sa surveillance des ententes de financement, ainsi que la mesure dans laquelle TDDC remplissait son mandat en matière de changements climatiques.

Le gouvernement a pris des mesures raisonnables pour harmoniser les activités de TDDC en matière de changements climatiques avec les initiatives fédérales

1.93 Nous avons constaté que les mesures prises par le gouvernement fédéral dans le cadre de ses ententes de financement avec TDDC ont permis d'harmoniser les activités de la fondation liées aux changements climatiques avec les programmes fédéraux sur les changements climatiques. TDDC occupe un créneau bien défini et joue un rôle particulier dans la chaîne d'innovation des nouvelles technologies.

1.94 En 1999, dans le cadre du Processus national sur les changements climatiques mis sur pied par le Fonds d'action pour le changement climatique, un groupe d'intervenants a indiqué que l'aide financière était insuffisante aux premiers stades de la mise au point des nouvelles technologies. Après l'annonce, dans le budget de 2000, de l'octroi de fonds à la fondation, un groupe de travail interministériel composé principalement de représentants des ministères responsables des programmes de sciences et de technologie a examiné les programmes existants. Les travaux de ce groupe ont confirmé que les entreprises avaient de la difficulté à obtenir du financement aux premières étapes de la mise au point de nouvelles technologies, notamment depuis le développement du prototype jusqu'à la démonstration à grande échelle. Cela ouvrait un créneau, qui est devenu celui de TDDC.

Pièce 1.14 Financement fédéral reçu par Technologies du développement durable Canada

Budget fédéral	Montant du financement	But	Date de signature de l'entente
28 février 2000	100 millions de dollars	Technologies liées aux changements climatiques (80 M\$) et à la réduction de la pollution atmosphérique (20 M\$)	26 mars 2001
18 février 2003	250 millions de dollars	Technologies liées aux changements climatiques (200 M\$) et à la réduction de la pollution atmosphérique (50 M\$)	31 mars 2004
23 mars 2004	200 millions de dollars	Principalement, technologies d'assainissement du sol et de l'eau	31 mars 2005
Total	550 millions de dollars		

Source : Adaptation des budgets fédéraux et des ententes de financement

1.95 Le groupe de travail interministériel a aussi participé à la préparation de la première entente de financement de TDDC, ce qui a contribué à réduire au minimum le double emploi ou le chevauchement des mandats des ministères et de la fondation. Chaque fois que des fonds additionnels étaient attribués à TDDC, l'entente de financement devait être rouverte à des fins de négociations, et le groupe de travail interministériel devait être remis sur pied. Cela permettait aux ministères de faire connaître leurs préoccupations au sujet des secteurs où il pouvait y avoir double emploi ou chevauchement.

1.96 Nous avons rencontré plusieurs hauts fonctionnaires qui ont travaillé en collaboration avec TDDC à divers stades de son existence. Ceux-ci ont indiqué que le mandat de la fondation répondait à un besoin. Au cours d'une évaluation par un tiers indépendant, qui a été commandée par TDDC et terminée en 2005, la plupart des principales parties intéressées, des fonctionnaires, des représentants de sociétés d'investissement en capital de risque ainsi que des requérants — ayant ou non obtenu un financement — interviewés ont aussi soutenu que la fondation comblait vraiment un vide sur le plan du financement. Selon ces intervenants, l'existence de ce vide signifiait que les sociétés d'investissement en capital de risque n'étaient pas prêtes à assumer les risques associés aux projets de mise au point et de démonstration.

Le gouvernement a pris des mesures raisonnables pour surveiller TDDC

1.97 Étant donné que le gouvernement fédéral procure une aide financière à TDDC et qu'il compte sur la fondation pour faire une contribution importante à son initiative de lutte contre les changements climatiques, il a le devoir de veiller à ce que le Parlement soit informé au sujet des activités de TDDC prévues dans ses ententes de financement et de leurs résultats, et également de surveiller les activités de lutte contre les changements climatiques de la fondation. Cette responsabilité incombe à Ressources naturelles Canada et à Environnement Canada en tant que ministères parrains de TDDC.

1.98 Rapports au Parlement. Chaque année, la fondation doit soumettre un rapport annuel au ministre des Ressources naturelles et y joindre un sommaire de son plan d'entreprise ainsi qu'un supplément au rapport annuel contenant la description de chaque projet financé et de l'information sur le rendement des projets. Le ministre dépose ces documents au Parlement.

1.99 Nous avons remarqué que les rapports annuels et les plans d'entreprise indiquent le nombre de projets approuvés par TDDC.

Le supplément au rapport annuel donne également des précisions sur les fonds engagés pour chaque projet. Les deux ministères parrains fournissent au Parlement de l'information sur TDDC dans leur rapport sur les plans et les priorités et dans leur rapport ministériel sur le rendement. Ils utilisent l'information obtenue de TDDC et, sauf dans un cas au début, l'information sur TDDC a été présentée en temps opportun au Parlement. Nous prenons note du fait que, lorsque les projets financés par TDDC commenceront à faire leur entrée sur le marché (voir le paragraphe 1.116), TDDC devra fournir plus de précisions sur le rendement de ces projets dans ses rapports annuels, comme l'exige son entente de financement actuelle. Les ministères parrains devront quant à eux utiliser cette information sur le rendement des projets dans leurs rapports au Parlement.

1.100 Surveillance. Nous avons constaté que Ressources naturelles Canada et Environnement Canada ont travaillé en collaboration pour surveiller TDDC. Depuis 2003, TDDC a rencontré périodiquement les ministères fédéraux qui exécutent les programmes axés sur les sciences et la technologie. Ces réunions procurent une autre occasion de discuter de préoccupations communes.

1.101 Conformément à une disposition de l'entente de financement de 2004, Ressources naturelles Canada, en consultation avec Environnement Canada, a demandé en février 2005 une vérification de conformité de certaines conditions des deux premières ententes de financement. Cette vérification a confirmé que TDDC s'était conformée à ces conditions, sauf dans un cas d'importance secondaire pour lequel elle a pris des mesures correctives par la suite. De plus, l'entente de financement actuelle, qui prendra fin en juin 2015, prévoit deux évaluations provisoires et une évaluation finale (voir le paragraphe 1.114). Bien que les mécanismes de surveillance du gouvernement aient tous une fonction importante, il faut veiller à ce que ces mécanismes ne créent pas de fardeau excessif et ne nuisent pas aux activités de TDDC.

Les décisions stratégiques de TDDC concordent avec son mandat

1.102 Il importe que le gouvernement fédéral maintienne une surveillance adéquate des activités liées aux changements climatiques de TDDC, et il est tout aussi important que la fondation prenne des mesures adéquates pour remplir son mandat dans ce domaine.

1.103 Au cours de ses sept premières opérations de financement, TDDC a reçu près de 1 000 déclarations d'intérêt. De ce nombre, elle a approuvé 79 projets, mais 5 ont par la suite été annulés ou

abandonnés; il reste donc 74 projets actifs. À la fin de notre vérification, les activités de mise au point et de démonstration de sept des projets financés par TDDC étaient terminées et quelques-uns avaient commencé à pénétrer le marché. La pièce 1.15 met en évidence deux des projets approuvés par TDDC.

1.104 Compte tenu de la date à laquelle TDDC a reçu sa troisième subvention fédérale (voir la pièce 1.14), tous les projets approuvés se classaient dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques ou de la réduction de la pollution atmosphérique, et plus des trois quarts procuraient des avantages sur le plan tant des changements climatiques que de la qualité de l'air.

1.105 Nous avons examiné la mesure dans laquelle les décisions stratégiques de TDDC reflètent son mandat, tel qu'il est énoncé dans la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable* et dans ses ententes de financement. Nous avons constaté que les décisions relevées dans les comptes rendus des réunions du conseil d'administration et d'autres comités étaient conformes au mandat de TDDC, tout comme les plans d'entreprise et les autres documents que nous avons examinés. Ces décisions étaient

Pièce 1.15 Exemples de projets approuvés par TDDC

L'ensemble des projets sur les changements climatiques approuvés par la fondation recouvre un large éventail d'industries primaires du Canada, dont l'agriculture, le secteur pétrolier et gazier, l'exploitation forestière, les transports et la gestion des déchets.

Par exemple, un projet fera la démonstration d'un système d'isolation thermique, offert sous forme d'une mousse liquide réutilisable, qui s'injecte au besoin entre les deux couches de film plastique clair de structures transparentes, comme les serres, ce qui permet de réduire la quantité de combustibles fossiles utilisée pour le chauffage.

Un autre projet fait appel à une technique de traitement et de transformation des déchets organiques, comme le fumier de bovins, en énergie, en engrais et en eau réutilisable pour l'irrigation, technique qui permet en même temps de réduire les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que d'autres impacts environnementaux.



Fumier de bovins



Le fumier est transformé en énergie, en engrais et en eau réutilisable, dans cette installation de traitement du fumier.

aussi conformes, à tous les égards importants, aux dispositions de la loi portant création de la fondation et des ententes de financement conclues avec le gouvernement.

Dans l'ensemble, les processus de sélection et de gestion des projets de TDDC sont satisfaisants

1.106 Nous avons constaté que TDDC avait mis en place un processus raisonnable de sélection des projets qui, selon la fondation, peuvent donner de bons résultats sur le marché et aider le Canada à atteindre ses objectifs en matière de changements climatiques. TDDC peut engager des fonds dans de nouveaux projets jusqu'au 31 décembre 2010 au moins et elle peut, lorsque des projets admissibles le justifient, verser des fonds chaque année jusqu'au 31 décembre 2012. Le processus assure l'exercice d'une diligence raisonnable pour quatre points de décision précis.

1.107 Les demandes de financement des projets sont examinées par des experts externes et mises en question à chaque étape du processus de sélection qui conduit à l'approbation d'un projet par le conseil d'administration. Les capacités des requérants sont soumises à une évaluation en ce qui concerne l'expertise technique, la commercialisation et la gestion des affaires. Les avantages environnementaux projetés pour chaque projet sont aussi examinés.

1.108 Les promoteurs dont la demande est acceptée sont tenus d'assumer au moins 25 p. 100 des coûts admissibles de leurs projets. TDDC ne peut financer plus de la moitié des coûts admissibles. Étant donné que la mission de TDDC est d'agir comme un catalyseur en vue de la mise sur pied d'une infrastructure technologique pour le développement durable au Canada, chaque projet financé doit comprendre un consortium de partenaires capables d'investir dans le projet ou de fournir une expertise dans des domaines tels que la recherche, le développement de produits, la fabrication ou la distribution. Les administrations fédérale, provinciales et municipales ou leurs entités peuvent faire partie de ce consortium, mais à part quelques exceptions, elles ne peuvent recevoir des fonds de TDDC.

1.109 Des 74 projets actifs approuvés lors des 7 premières opérations de financement, nous en avons examiné 30 qui procurent des avantages sur le plan des changements climatiques. Nous avons constaté que pour ces projets, les processus d'approbation et de financement de TDDC respectaient généralement les exigences des ententes de financement applicables entre TDDC et le gouvernement. Nous avons

Le saviez-vous?

Pour chaque dollar affecté par TDDC à un projet, les membres du consortium s'engagent à verser près de trois dollars. Environ 60 p. 100 des fonds totaux alloués à un projet proviennent du secteur privé.

par ailleurs observé que la quantité et la qualité des documents en dossier étaient meilleures dans le cas des projets qui avaient reçu un financement au cours des dernières opérations de financement plutôt qu'au cours des premières opérations, lorsque le personnel de TDDC était moins important. Vers le milieu de 2004, le personnel de la fondation est passé de 10 à 20 employés à plein temps environ, en raison de la hausse des niveaux de financement. Au besoin, la fondation fait aussi appel à des experts-conseils pour la prestation de services spécialisés, dont des examinateurs experts qui l'aident à évaluer les technologies et les plans d'entreprise.

1.110 La signature des contrats pour les projets approuvés pose des difficultés. Lorsque le conseil d'administration approuve un projet, TDDC doit exercer un contrôle diligent et négocier un contrat. Pendant ce temps, le bénéficiaire du projet, avec l'aide ou les conseils de TDDC, doit régler différentes questions, notamment former un consortium, finaliser d'autres accords de financement, s'occuper des droits de propriété intellectuelle, ajuster le budget, confirmer le plan de travail et fixer l'échéance des différentes étapes du projet.

1.111 Lors des 5 premières opérations de financement, 44 projets actifs avaient été approuvés en date d'octobre 2004, et 30 avaient des contrats signés en janvier 2006 (voir la pièce 1.16). Aucun contrat n'avait encore été signé pour les 30 projets approuvés lors des sixième et septième opérations de financement, qui ont été approuvées en juin et en octobre 2005 respectivement. La pièce 1.17 présente les fonds engagés, les fonds prévus aux contrats et les fonds versés pour les projets approuvés par TDDC.

1.112 Les représentants de TDDC présentent régulièrement au conseil d'administration des rapports sur l'état d'avancement des projets approuvés, rapports qui comprennent des explications sur les retards de signature. Les deux principales raisons invoquées sont que le requérant doit encore officialiser son consortium ou obtenir du financement de ses membres. Dans quelques cas, des projets ont été annulés à cause de retards importants, et les fonds engagés mais non versés ont pu être affectés à de nouveaux projets.

1.113 Nous avons constaté que TDDC avait appliqué plusieurs mesures afin de réduire les causes de délai sur lesquelles elle a un certain contrôle, y compris le recrutement de personnel supplémentaire et l'affectation d'une équipe de gestionnaires à l'avancement du processus de signature de contrat pour les projets en retard.

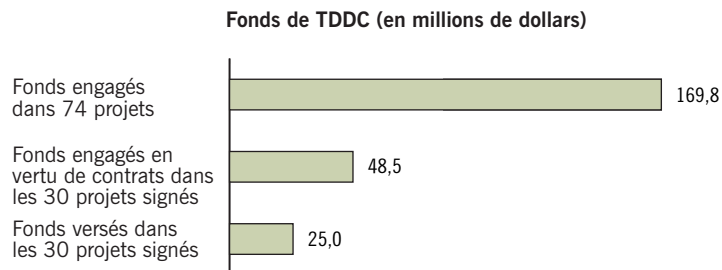
Pièce 1.16 Certains contrats sont signés plus rapidement que d'autres

Des 30 contrats signés en date de janvier 2006, 24 avaient été signés au cours des 12 mois ayant suivi leur approbation par le conseil d'administration de TDDC.

Des 14 projets actifs restants, datant des 5 premières opérations de financement et pour lesquels aucun contrat n'a été signé :

- deux projets étaient de la troisième opération (approuvés en octobre 2003),
- six, de la quatrième opération (approuvés en mai 2004),
- six, de la cinquième opération (approuvés en octobre 2004).

Source : Adaptation de documents de TDDC

Pièce 1.17 TDDC avait versé 25 millions de dollars dans des projets en janvier 2006

Source : Adaptation de documents de TDDC

TDDC a établi un processus satisfaisant pour la mesure et la communication des résultats de ses activités de lutte contre les changements climatiques

1.114 TDDC a demandé une évaluation indépendante, réalisée en 2005, afin de jeter les bases de deux évaluations provisoires et d'une évaluation finale requises en vertu de l'entente de financement actuelle avec le gouvernement. Ces évaluations permettent de déterminer si la fondation atteint ses buts et ses objectifs et, dans la mesure du possible, s'il est nécessaire de modifier le programme. Les résultats des évaluations provisoires et de l'évaluation finale doivent être rendus publics. Pour appuyer son plan de rendement et d'évaluation, TDDC a conçu un modèle logique d'évaluation qu'elle a intégré à son plan d'entreprise et à son sommaire exécutif. Ce sommaire peut être consulté sur le site Web de la fondation.

1.115 Nous avons constaté que TDDC avait recueilli des données sur les projets et le rendement de la fondation afin d'établir des repères pour l'évaluation du rendement du processus d'affectation des fonds, des bénéficiaires du financement et de l'organisation elle-même.

La fondation a aussi des données statistiques sur le financement selon le requérant, le secteur de l'industrie et la région ainsi que sur la taille des projets et les technologies. TDDC dispose aussi de données sur le financement apporté par l'industrie, par des financiers du secteur privé et par des organismes gouvernementaux. La fondation prévoit en outre compiler des données sur chaque projet financé, et ce, durant une période de trois ans suivant l'achèvement du projet. Cela l'aidera à déterminer la mesure dans laquelle les prévisions des requérants concernant la pénétration de leurs technologies sur le marché sont exactes.

1.116 Il est encore trop tôt pour faire rapport sur les réductions réelles d'émissions de gaz à effet de serre, étant donné qu'actuellement les activités de mise au point et de démonstration ne sont terminées que pour sept des projets financés par TDDC. C'est la raison pour laquelle la fondation n'a jusqu'ici déclaré les résultats que du point de vue des activités et des extrants. Lorsque les projets feront leur entrée sur le marché, TDDC sera mieux placée pour évaluer la mesure dans laquelle elle a atteint ses objectifs et elle pourra communiquer une information plus complète à ce sujet.

1.117 Les rapports sur les réductions prévues des émissions de gaz à effet de serre doivent être préparés avec plus de minutie.

Bien qu'elle ne soit pas tenue de faire rapport sur les réductions projetées des émissions de gaz à effet de serre, TDDC a inclus, dans son rapport annuel de 2002, une estimation des réductions projetées par les requérants pour leurs projets. Nous avons remarqué que dans chacun de ses rapports annuels subséquents, TDDC avait rajusté les projections communiquées. Ces dernières sont fondées sur les calculs faits par les requérants d'après une méthode prescrite par la fondation, qui s'inspire de nouvelles normes internationales. TDDC inclut de l'information semblable dans ses plans d'entreprise.

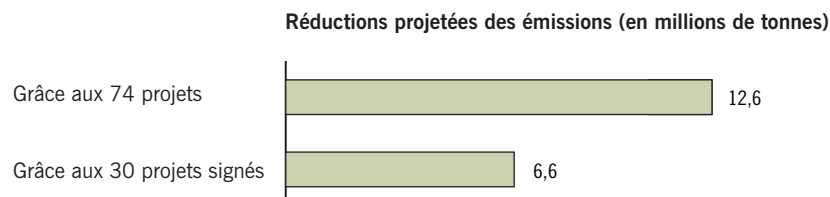
1.118 Dans son rapport annuel de 2003 et les rapports suivants, TDDC a utilisé un facteur d'actualisation de 90 p. 100 pour les réductions projetées de chaque projet afin de tenir compte des forces ou de l'incertitude du marché ainsi que de la probabilité que certaines technologies ou entreprises puissent échouer. Comme TDDC n'a pas pu nous fournir de documents permettant de justifier ce taux d'actualisation, il ne nous a pas été possible de déterminer si ce taux était adéquat. De plus, TDDC aurait dû aviser clairement les parlementaires et le public que les résultats réels peuvent différer grandement de ceux projetés, afin qu'ils n'accordent pas une trop grande confiance aux projections.

1.119 Étant donné que ces projections portent sur une courte période (jusqu'à 2010, le point milieu de la période d'engagement du Protocole de Kyoto), elles peuvent être grandement faussées par les retards ou par les annulations de projet pouvant se produire pour différentes raisons. Par exemple, les promoteurs de projet peuvent avoir des difficultés à former un consortium ou à obtenir des fonds supplémentaires qui dépendaient de l'approbation initiale de TDDC. Les réductions projetées de 12,6 millions de tonnes d'émissions de gaz à effet de serre, calculées par TDDC, ont trait aux 74 projets actifs approuvés, comme l'indique la pièce 1.18, y compris les 30 projets pour lesquels des contrats ont été signés. Ces projections ne tiennent pas suffisamment compte des retards qui peuvent survenir après l'approbation des projets. Ces retards peuvent influencer sur le moment où les réductions devraient commencer. Ainsi, dans un projet actif d'envergure qui a été approuvé en mai 2004 mais pour lequel aucun contrat n'a été signé, le retard pourrait abaisser d'environ 0,6 million de tonnes les réductions projetées d'émissions de gaz à effet de serre en 2010.

1.120 Il s'ensuit que les projections de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2010 qui sont communiquées par TDDC au Parlement et au public peuvent être trop optimistes, même si à long terme il est possible que ces réductions soient réalisées ou même dépassées.

1.121 TDDC signale que le temps moyen écoulé entre la date de début d'un projet et la date d'achèvement des activités de mise au point et de démonstration de ce projet est de 3,7 ans. Par conséquent, il est peu probable que les projets approuvés en 2007 ou après cette date puissent contribuer de façon notable aux réductions de gaz à effet de serre prévues pour 2010. Ces réductions pourraient néanmoins être atteintes sur une période plus longue.

Pièce 1.18 En janvier 2006, TDDC s'attendait à ce que les projets permettent de réduire considérablement les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2010



Source : Adaptation de documents de TDDC

1.122 Recommandation. Pour ses projets financés, Technologies du développement durable Canada devrait adopter d'autres approches de communication des réductions projetées d'émissions de gaz à effet de serre, en utilisant une méthode prudente. TDDC devrait en particulier réexaminer le caractère adéquat de son taux d'actualisation et réviser ses projections afin de tenir compte des retards importants affichés par certains projets. La fondation devrait aussi joindre une mise en garde plus explicite à ses projections. Celles-ci pourraient être présentées selon l'état d'avancement des projets (approbation reçue, contrat signé) ou selon les différents horizons temporels des réductions d'émissions projetées. La fondation devrait commencer à communiquer les réductions réelles une fois que des projets auront été achevés avec succès et que les technologies auront fait leur entrée sur le marché.

Réponse de la fondation. Technologies du développement durable Canada accepte la recommandation et prévoit réévaluer la méthode d'établissement de rapport qu'elle utilise pour faire ses prévisions de réductions d'émissions de gaz à effet de serre en 2007.

On a rarement établi des rapports sur les prévisions de réductions d'émissions de gaz à effet de serre, surtout en ce qui a trait aux nouvelles technologies. Faute de méthode bien établie, TDDC s'est inspirée de conclusions tirées d'autres marchés pour définir un facteur d'actualisation de 90 p. 100 et l'appliquer aux prévisions des candidats pour l'ensemble du portefeuille d'investissements, afin de tenir compte d'éventuels échecs technologiques et commerciaux. TDDC est d'avis qu'un taux d'actualisation de 90 p. 100 donne lieu à des prévisions prudentes. Puisque ses sept premiers projets entrent dans leur période de rapport de trois ans et que d'autres projets sont sur le point d'être achevés, TDDC sera en mesure de réévaluer ses prévisions et son taux d'actualisation au cours des prochaines années. De plus, TDDC a la ferme intention de rendre compte des réductions réelles signalées par les candidats une fois que les projets ont été menés à bien et mis en marché.

TDDC joindra à ses prévisions un avertissement plus explicite dans son prochain plan d'entreprise, qui paraîtra en octobre 2006. À l'heure actuelle, TDDC passe régulièrement en revue l'état d'avancement du contrat des projets approuvés. Tirant parti de son expérience pratique acquise au cours des quatre premières années de financement, TDDC est maintenant plus en mesure de prévoir les retards qu'accuseront les projets et de déterminer leur incidence éventuelle. TDDC réévalue actuellement les prévisions qu'elle a rendu publiques et, à compter

d'octobre 2006, elle les modifiera pour mieux tenir compte des retards susceptibles de différer sensiblement les réductions prévues d'émissions de gaz à effet de serre.

Conclusion

1.123 Nous avons constaté que la relation du gouvernement fédéral avec TDCC est satisfaisante compte tenu de sa nature particulière. À notre avis, le gouvernement fédéral a pris des mesures raisonnables pour faire en sorte que les activités de TDCC liées aux changements climatiques s'harmonisent avec les autres programmes fédéraux sur les changements climatiques et pour s'assurer que la fondation exerce ses activités dans un créneau particulier.

1.124 Nous avons établi que les décisions stratégiques prises par TDCC dans le cadre de ses activités de lutte contre les changements climatiques sont conformes à son mandat et à ses ententes de financement applicables. Nous avons constaté que la fondation a pris des mesures raisonnables pour remplir son mandat en matière de changements climatiques. Nous avons conclu que les processus de sélection et de gestion des projets portant sur les changements climatiques sont satisfaisants.

1.125 Nous avons également constaté que TDCC a mis en place un processus adéquat de mesure et de communication des résultats de ses activités liées aux changements climatiques, bien qu'il soit encore trop tôt pour faire rapport sur les réductions réelles des émissions de gaz à effet de serre. Cela dit, les rapports de TDCC sur les réductions projetées des émissions de gaz à effet de serre en 2010 devraient être assortis d'une mise en garde plus explicite afin que le public n'accorde pas une trop grande confiance aux prévisions. En outre, la fondation ne tient pas suffisamment compte des retards qui peuvent survenir après l'approbation des projets.

1.126 Étant donné que les activités de mise au point et de démonstration de seulement sept des projets financés par TDCC sont terminées et que seules quelques-unes des technologies ont commencé à pénétrer le marché, TDCC ne possède pas assez d'information pour déterminer dans quelle mesure elle a atteint ses objectifs et produire des rapports complets à ce sujet. Lorsque cette information sera disponible, TDCC pourra mieux évaluer et communiquer les résultats ou les répercussions de ses projets, par exemple la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la mise sur pied d'une infrastructure de technologies axées sur le développement durable au Canada.

À propos de la vérification

L'approche fédérale et l'échange de droits d'émissions

Objectifs

1. Déterminer dans quelle mesure le gouvernement fédéral a mis en place un cadre de gestion convenable pour son initiative de lutte contre les changements climatiques.
2. Déterminer si le gouvernement fédéral est à même d'évaluer ses dépenses importantes au titre des changements climatiques, de manière à pouvoir présenter des rapports fidèles et fiables sur les coûts de l'initiative de lutte contre les changements climatiques.
3. Déterminer si les stratégies de réduction des émissions de gaz à effet de serre, y compris les cibles et les outils stratégiques dans les secteurs sélectionnés, comme les transports et les grands émetteurs finaux, s'appuient sur des données et des analyses fiables.
4. Déterminer si le gouvernement fédéral est prêt à mettre en œuvre un système d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre au Canada.

Étendue et méthode

La question des changements climatiques touche bon nombre de ministères et d'organismes. Nos travaux de vérification préliminaires nous ont aidés à sélectionner les ministères et organismes fédéraux à vérifier. La vérification était axée sur trois organismes centraux et cinq ministères, qui ont différents mandats pour ce qui est de la gestion des activités liées aux changements climatiques au Canada et à l'étranger. Ces ministères et organismes ont également été choisis en fonction de leur contribution relative à l'initiative fédérale de lutte contre les changements climatiques. Les huit ministères et organismes ainsi que les objectifs de la vérification qui ont servi à les évaluer figurent à la pièce 1.19.

Pièce 1.19 Ministères et organismes visés, selon les objectifs de vérification

Ministère ou organisme fédéral	Objectifs de la vérification			
	1	2	3	4
Affaires étrangères et Commerce international Canada	○	○	●	●
Agence canadienne de développement international	○	●	○	○
Environnement Canada	●	●	●	●
Ressources naturelles Canada	●	●	●	●
Transports Canada	○	●	●	○
Organismes centraux				
Bureau du Conseil privé	●	○	●	○
Finances Canada	○	○	●	●
Secrétariat du Conseil du Trésor	●	●	○	○

● Vérifié par rapport aux objectifs ○ Non vérifié par rapport aux objectifs

Pour chaque objectif de vérification, nous avons interviewé des représentants des ministères et organismes visés et des parties intéressées concernées et nous avons examiné les dossiers, rapports et autres documents ministériels. Les parties intéressées ont été choisies de façon à représenter un éventail de points de vue sur le rendement du fédéral, notamment celui des gouvernements provinciaux, de l'industrie, des organismes environnementaux non gouvernementaux et des experts dans le secteur de l'échange de droits d'émissions. Nous avons recensé les pratiques internationales sur l'échange de droits d'émissions en examinant les principaux documents et en consultant les parties intéressées concernées.

En outre, nous avons examiné deux engagements des stratégies de développement durable se rattachant aux objectifs de vérification. Nous présentons les résultats de ces travaux au Chapitre 4, « Les stratégies de développement durable ». Pour chaque engagement, nous avons interviewé les principaux représentants des ministères et organismes et passé en revue les documents pertinents. En ce qui concerne l'engagement de Finances Canada, nous avons aussi évalué la réponse du Ministère à un questionnaire.

De même, nous avons examiné la réponse d'Environnement Canada à la pétition en matière d'environnement n° 63 afin d'établir si le Ministère s'était conformé à son engagement de veiller à ce que des rapports sur le *Plan du Canada sur les changements climatiques* de 2002 soient publiés tous les deux ans. Nous nous penchons sur cette question dans le présent chapitre ainsi qu'au Chapitre 5, « Les pétitions en matière d'environnement ».

Critères

- Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral ait conçu et mis en œuvre un mécanisme de gestion et de coordination de l'initiative fédérale de lutte contre les changements climatiques et à ce que le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor gèrent comme il se doit cette initiative horizontale (objectif 1).
- Nous nous attendions à ce que le gouvernement ait conçu et mis en œuvre un cadre de surveillance et de rapport des dépenses associées aux changements climatiques (objectif 2).
- Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral ait effectué des analyses appropriées (économiques, environnementales, sociales et des risques) concernant la cible globale de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Canada, les cibles sectorielles de réduction des émissions et les outils stratégiques sélectionnés (objectif 3).
- Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral ait effectué des analyses satisfaisantes, cerné les principales étapes, élaboré un plan d'action et mis en œuvre les mesures qui s'imposent pour le système national d'échange de droits d'émissions proposé pour le Canada (objectif 4).

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 14 juin 2006.

Équipe de vérification

Directeur principal : Richard Arseneault

Premier directeur : George Stuetz

Directrice (information financière) : Caroline Smallman

Lisa Harris

Kathleen Hobbs

Stephanie Kalt

Mark Lawrence

Jessica Ling

Erick Ordeman

James Reinhart

Technologies du développement durable Canada

Objectifs

Une première série d'objectifs de vérification était essentiellement axée sur la relation entre le gouvernement fédéral et Technologies du développement durable Canada (TDDC). Plus particulièrement, nous avons vérifié :

- si le gouvernement fédéral avait veillé à ce que les activités de lutte contre les changements climatiques de TDDC s'harmonisent avec les activités fédérales de lutte contre les changements climatiques;
- si la surveillance exercée par le gouvernement fédéral des activités de lutte contre les changements climatiques de TDDC était appropriée et si le gouvernement fédéral donnait au Parlement une information satisfaisante et en temps voulu.

Une deuxième série d'objectifs de vérification visait essentiellement à déterminer la mesure dans laquelle TDDC a rempli son mandat au titre de ses activités de lutte contre les changements climatiques. Plus particulièrement, nous avons vérifié la mesure dans laquelle :

- les décisions stratégiques de TDDC pour ce qui est des changements climatiques étaient conformes à son mandat (objet et buts) tel qu'il est énoncé dans la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable* et ses ententes de financement applicables;
- les processus de sélection et de gestion des projets sur les changements climatiques de TDDC étaient appropriés dans le contexte de ses activités, indépendants et objectifs;
- TDDC avait établi des procédures satisfaisantes pour mesurer l'efficacité de ses activités de lutte contre les changements climatiques et faire rapport sur celles-ci.

Étendue et méthode

En ce qui a trait à la relation entre le gouvernement fédéral et TDDC, les deux ministères principaux retenus pour notre examen étaient Ressources naturelles Canada et Environnement Canada — les deux ministères parrains et signataires des ententes de financement de TDDC. Nous avons aussi examiné Industrie Canada, étant donné que ce ministère participe parfois aux travaux de la fondation et qu'il est actif dans le secteur des technologies.

Nous avons vérifié si TDDC respectait son mandat de manière satisfaisante pour ce qui est de ses activités liées aux changements climatiques. Trente projets ont été choisis pour examen en fonction de leur profil de risque, de leur importance relative élevée sur le plan financier et des réductions projetées des émissions de gaz à effet de serre associées à ces projets. Nous avons aussi effectué des visites sur place afin de rencontrer des promoteurs de projet.

Nous n'avons pas vérifié tous les volets de TDDC; en effet, nous nous sommes concentrés sur les processus de prise de décision et de gestion qui ont un lien avec son mandat dans le domaine des changements climatiques. Plusieurs de ces processus sont aussi utilisés par la fondation pour remplir son mandat en ce qui a trait à la qualité de l'air, de l'eau et du sol, mais nous n'avons pas vérifié ces secteurs. Nous avons jugé important d'examiner la fondation étant donné sa relation particulière avec le gouvernement fédéral et le niveau de financement substantiel qu'elle a reçu expressément pour ses activités de lutte contre les changements climatiques (280 millions de dollars).

Notre examen n'exprime pas d'opinion sur l'utilité des fondations en tant qu'instrument servant à atteindre les objectifs stratégiques du gouvernement.

Le Parlement a confié au Bureau du vérificateur général, en juin 2005, le mandat de réaliser des vérifications de gestion de certaines fondations, dont TDDC. La présente vérification est la première effectuée en vertu de ce mandat.

Critères

Les critères de la présente vérification reposent principalement sur la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable*, les ententes de financement de TDDC, les rapports antérieurs de la vérificatrice générale et des directives internes du Bureau.

Nous nous attendions à ce que Ressources naturelles Canada et Environnement Canada aient :

- déployé des efforts raisonnables pour harmoniser et coordonner les activités de lutte contre les changements climatiques de TDDC avec celles d'autres organismes ayant des programmes semblables;
- établi un mécanisme de rapport au Parlement et au public ainsi qu'un mécanisme de surveillance des activités de TDDC.

Nous nous attendions à ce que TDCC ait :

- veillé à ce que ses décisions stratégiques concernant ses activités de lutte contre les changements climatiques soient conformes à son mandat, tel qu'il est énoncé dans les articles 2 et 5 de la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable*, et dans ses ententes de financement;
- veillé à ce que ses processus d'approbation de projet et de financement soient conçus pour gérer les risques, dépenser ses fonds judicieusement et obtenir les résultats escomptés;
- prévu des dispositions pour l'examen, l'analyse et la prise de mesures correctives, en conformité avec les ententes de financement applicables.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 14 juin 2006.

Équipe de vérification

Directeur principal : Neil Maxwell

Directeur : Bob Pelland

Pierre Fréchette

Roger Hillier

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

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 1 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse de l'entité
<p>L'approche fédérale</p> <p>1.34 Environnement Canada, en collaboration avec le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, devrait veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une gouvernance et d'une reddition de comptes efficaces pour la question des changements climatiques au sein du gouvernement fédéral. Il faudrait définir et attribuer les principaux rôles et responsabilités, et en informer le public. Il faudrait aussi communiquer le nom des ministères participants et la nature de leur participation. Il y aurait lieu de créer des mécanismes appropriés de financement, d'élaboration et de mise en œuvre pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la prise de décision globale; • la coordination interministérielle sur une base continue; • la surveillance et les rapports au Parlement et aux Canadiens sur le rendement financier et non financier, passé et futur, relativement aux activités de lutte contre les changements climatiques; • l'évaluation et la modification des politiques et des programmes sur les changements climatiques. <p>(1.9-1.33)</p>	<p>Réponse du gouvernement du Canada. On souligne avec justesse, dans ce chapitre, qu'un dossier aussi complexe que celui des changements climatiques, dans lequel interviennent un certain nombre d'organismes fédéraux, exige une gestion horizontale efficace comportant des mécanismes appropriés de gouvernance et de responsabilisation. Le gouvernement convient qu'il faut définir clairement les rôles et les responsabilités, mettre en place des processus pour appuyer la prise de décisions et la coordination, communiquer de manière transparente les résultats au Parlement et à la population canadienne, et soumettre les politiques et les programmes à une évaluation et à des modifications périodiques.</p> <p>Dans sa réponse au chapitre 4 du rapport de la vérificatrice générale du Canada de novembre 2005, le gouvernement mentionnait spécifiquement la fonction d'organisme central dans l'optique des initiatives horizontales. Cette fonction doit jouer un rôle de facilitation dans le lancement de telles initiatives afin de garantir leur positionnement efficace dans l'ensemble des priorités gouvernementales et de les établir de manière à garantir l'élaboration d'une approche intégrée. Le Bureau du Conseil privé veille à ce que les ministères compétents participent aux processus du Cabinet, que les rôles de leadership des ministères soient définis et que, s'il y a lieu, des structures de gouvernance horizontales soient mises en place.</p> <p>Par ailleurs, le Bureau du Conseil privé et d'autres organismes centraux tels que le Secrétariat du Conseil du Trésor doivent respecter le leadership et la responsabilité des ministères quant à la mise en œuvre des initiatives, telles celles reliées aux changements climatiques, d'une manière qui cadre avec leurs sphères de compétences et qui respecte les pratiques de gestion du Conseil du Trésor. Comme le reconnaît ce chapitre, il revient aux ministères et organismes de gérer de telles initiatives.</p>

Recommandation	Réponse de l'entité
	<p>Le gouvernement du Canada est à élaborer un plan d'action canadien sur l'environnement pour réduire la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre. Cette approche établira des mesures intégrées et efficaces qui permettront d'atteindre des résultats concrets et réalistes. La recommandation de la commissaire à l'environnement et au développement durable quant à la gouvernance et à la reddition de comptes sera prise en considération lors de l'élaboration du Plan d'action.</p>
<p>L'approche fédérale pour le secteur des transports</p>	
<p>1.44 Ressources naturelles Canada devrait veiller à ce que le modèle, les données et les résultats du protocole d'entente de 2005 intervenu avec l'industrie automobile soient vérifiés indépendamment et à ce que les résultats de la vérification soient rendus publics. (1.40-1.43)</p>	<p>Réponse de Ressources naturelles Canada. Ressources naturelles Canada est d'accord avec la recommandation. Le Ministère a amorcé des discussions avec l'industrie de l'automobile sur la vérification indépendante des données, du modèle et des résultats du modèle comptable utilisé pour contrôler le protocole d'entente conclu avec l'industrie, avant le premier rapport sur les objectifs intérimaires pour l'année modèle 2007. L'intention serait de faire en sorte que les résultats de cette vérification soient rendus publics. En outre, le Ministère et l'industrie ont déjà publié un rapport d'étape qui s'ajoute aux exigences du protocole d'entente.</p>
<p>1.45 Dans toute entente volontaire future, Ressources naturelles Canada devrait établir des exigences similaires à celles qui figurent dans la <i>Politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale</i> de 2001 d'Environnement Canada. Bien que l'entente avec l'industrie automobile renferme un bon nombre des ces exigences, les ententes futures devraient au moins comprendre les dispositions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un engagement de la haute direction des parties intéressées; • des objectifs environnementaux bien définis; • des niveaux de référence mesurés au début de l'entente; 	<p>Réponse de Ressources naturelles Canada. Ressources naturelles Canada reconnaît les exigences énumérées dans la pièce 1.8 du présent chapitre et cernées dans la <i>Politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale</i> de 2001 d'Environnement Canada. Le Ministère examinera sans tarder les options qui s'offrent à lui afin d'adopter une politique-cadre similaire pour les futures ententes volontaires dans le secteur de l'automobile et d'autres secteurs.</p>

Recommandation	Réponse de l'entité
<ul style="list-style-type: none"> • des cibles claires assorties d'échéanciers; • des mesures du rendement significatives; • des rôles et des responsabilités bien définis pour toutes les parties intéressées; • des conséquences en cas de non-respect des cibles et des mesures incitatives pour les atteindre; • des exigences pour la communication périodique de l'information; • une vérification régulière crédible; • l'évaluation régulière de l'entente pour déterminer les progrès et des options quant aux mesures correctives à prendre, au besoin. <p>(1.40-1.43)</p>	
<p>La lutte contre les émissions de gaz à effet de serre des grands émetteurs industriels</p>	
<p>1.54 Environnement Canada devrait s'assurer que les réductions d'émissions obtenues par le Système des grands émetteurs finaux sont réelles, mesurables et vérifiables et que la méthode ayant servi à leur calcul est claire pour les parlementaires et le public. Environnement Canada devrait aussi évaluer de façon continue, transparente et rapide les incertitudes et les risques associés au système et prendre les mesures correctives qui s'imposent. (1.46-1.53)</p>	<p>Réponse d'Environnement Canada. Le gouvernement du Canada est à élaborer un plan d'action canadien sur l'environnement pour réduire la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre. Cette approche établira des mesures intégrées et efficaces qui permettront d'atteindre des résultats concrets et réalistes. La recommandation de la commissaire à l'environnement et au développement durable sera prise en considération lors de l'élaboration du Plan d'action.</p>

Recommandation	Réponse de l'entité
<p>L'échange de droits d'émissions en tant qu'outil</p> <p>1.86 Environnement Canada devra se doter des mécanismes nécessaires pour que la première phase du système d'échange de droits d'émissions du Canada, y compris le Système des grands émetteurs finaux, se déroule sans heurt. Pour s'assurer que les réductions d'émissions sont réelles, mesurables et vérifiables, Environnement Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • affecter des ressources suffisantes pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer le système; • tester et rajuster les systèmes de surveillance, de rapport et de vérification, de façon à s'assurer que l'information communiquée est complète, exacte et utile; • garantir la transparence nécessaire pour que les parlementaires et le public puissent évaluer les progrès par rapport aux cibles, en publiant des données clés, dont les projections selon le scénario du statu quo; • préparer une bonne stratégie de communication afin de fournir à tous les intervenants une information complète sur le système d'échange des droits d'émissions et de les guider pour qu'ils y participent efficacement; • engager un groupe d'experts indépendants pour surveiller les progrès de l'élaboration et de la mise en œuvre du système; le groupe devrait publier un rapport annuel. 	<p>Réponse d'Environnement Canada. Le gouvernement du Canada est à élaborer un plan d'action canadien sur l'environnement pour réduire la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre. Cette approche établira des mesures intégrées et efficaces qui permettront d'atteindre des résultats concrets et réalistes. La recommandation de la commissaire à l'environnement et au développement durable sera prise en considération lors de l'élaboration du Plan d'action.</p>

Recommandation	Réponse de l'entité
<p>À la fin de la première phase, Environnement Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • évaluer les systèmes afin de cerner les questions préoccupantes dans certains secteurs, comme les coûts, les résultats et l'efficacité; • publier ses résultats; • consulter les intervenants visés et des experts au sujet des ajustements qui pourraient être apportés au système; • ajuster le système d'échange de droits d'émissions et ses composantes afin de régler les questions les plus préoccupantes. <p>(1.61-1.85)</p>	
<hr/>	
<p>Technologies du développement durable Canada</p> <p>1.122 Pour ses projets financés, Technologies du développement durable Canada devrait adopter d'autres approches de communication des réductions projetées d'émissions de gaz à effet de serre, en utilisant une méthode prudente. TDCC devrait en particulier réexaminer le caractère adéquat de son taux d'actualisation et réviser ses projections afin de tenir compte des retards importants affichés par certains projets. La fondation devrait aussi joindre une mise en garde plus explicite à ses projections. Celles-ci pourraient être présentées selon l'état d'avancement des projets (approbation reçue, contrat signé) ou selon les différents horizons temporels des réductions d'émissions projetées. La fondation devrait commencer à communiquer les réductions réelles une</p>	<p>Réponse de la fondation. Technologies du développement durable Canada accepte la recommandation et prévoit réévaluer la méthode d'établissement de rapport qu'elle utilise pour faire ses prévisions de réductions d'émissions de gaz à effet de serre en 2007.</p> <p>On a rarement établi des rapports sur les prévisions de réductions d'émissions de gaz à effet de serre, surtout en ce qui a trait aux nouvelles technologies. Faute de méthode bien établie, TDCC s'est inspirée de conclusions tirées d'autres marchés pour définir un facteur d'actualisation de 90 p. 100 et l'appliquer aux prévisions des candidats pour l'ensemble du portefeuille d'investissements, afin de tenir compte d'éventuels échecs technologiques et commerciaux. TDCC est d'avis qu'un taux d'actualisation de 90 p. 100 donne lieu à des prévisions prudentes. Puisque ses sept premiers projets entrent dans leur période de rapport de trois ans et que d'autres projets sont sur le point d'être achevés, TDCC sera en mesure de réévaluer ses prévisions et son taux d'actualisation au cours des prochaines années. De plus, TDCC a la ferme intention de rendre compte des réductions réelles signalées par les candidats une fois que les projets ont été menés à bien et mis en marché.</p>

Recommandation	Réponse de l'entité
<p>fois que des projets auront été achevés avec succès et que les technologies auront fait leur entrée sur le marché. (1.117-1.121)</p>	<p>TDDC joindra à ses prévisions un avertissement plus explicite dans son prochain plan d'entreprise, qui paraîtra en octobre 2006. À l'heure actuelle, TDDC passe régulièrement en revue l'état d'avancement du contrat des projets approuvés. Tirant parti de son expérience pratique acquise au cours des quatre premières années de financement, TDDC est maintenant plus en mesure de prévoir les retards qu'accuseront les projets et de déterminer leur incidence éventuelle. TDDC réévalue actuellement les prévisions qu'elle a rendu publiques et, à compter d'octobre 2006, elle les modifiera pour mieux tenir compte des retards susceptibles de différer sensiblement les réductions prévues d'émissions de gaz à effet de serre.</p>

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2006

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire — 2006
Changements climatiques : tour d'horizon
Points saillants

- Chapitre 1** La gestion des activités fédérales en matière de changements climatiques
- Chapitre 2** L'adaptation aux répercussions des changements climatiques
- Chapitre 3** La réduction des émissions de gaz à effet de serre attribuables à la production et à la consommation d'énergie
- Chapitre 4** Les stratégies de développement durable
- Chapitre 5** Les pétitions en matière d'environnement

