

2008



## Le Point

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

MARS

Outils de gestion et engagements  
du gouvernement

### Chapitre 9

L'évaluation environnementale stratégique



Bureau du vérificateur général du Canada

*Le rapport Le Point de mars 2008 du commissaire à l'environnement et au développement durable comporte le point de vue du commissaire, les points saillants des chapitres, des annexes et 14 chapitres. La table des matières principale du Rapport 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](http://www.oag-bvg.gc.ca).

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, arrêt 10-1  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953  
Télécopieur : 613-943-5485  
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042  
Courriel : [distribution@oag-bvg.gc.ca](mailto:distribution@oag-bvg.gc.ca)

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2008  
N° de catalogue FA1-4/2008-9F  
ISBN 978-0-662-08164-7



Chapitre

# 9

L'évaluation environnementale  
stratégique

*Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.*

# Table des matières

<b>Points saillants</b>	1
<b>Introduction</b>	5
Nos constatations en 1998, en 2000 et en 2004	7
Événements depuis 2004	8
Objet de la vérification	9
<b>Observations</b>	9
<b>Le processus d'évaluation environnementale stratégique</b>	9
Deux entités qui, en 2004, n'avaient pas de système de gestion ont fait des progrès satisfaisants	10
La Directive du Cabinet n'est toujours pas appliquée de façon uniforme	14
<b>Transparence du processus d'évaluation environnementale stratégique</b>	15
La plupart des organisations examinées ne respectent pas l'exigence prévue par la Directive de préparer une déclaration publique	16
<b>Contrôle, leadership et appui des organismes centraux</b>	19
La reddition de comptes comporte des lacunes	20
L'Agence canadienne d'évaluation environnementale continue de remplir sa mission	22
Davantage de formation est offerte	23
<b>Conclusion</b>	24
<b>À propos de la vérification</b>	26





# Outils de gestion et engagements du gouvernement

## L'évaluation environnementale stratégique

---

### Points saillants

**Objet** L'évaluation environnementale stratégique est obligatoire depuis 17 ans pour les ministères et organismes fédéraux. Elle constitue le principal mécanisme dont le gouvernement fédéral dispose pour tenir compte des effets environnementaux de ses propositions de politiques, de plans et de programmes. En 1990, une directive du Cabinet a rendu l'évaluation environnementale stratégique obligatoire pour toutes les propositions qui sont soumises à l'approbation du Cabinet ou d'un ministre et dont les effets environnementaux seraient probablement importants. En 2004, le Cabinet a rendu obligatoire la préparation d'une déclaration publique après la tenue d'une évaluation détaillée des effets environnementaux.

À trois reprises depuis 1998, nous avons vérifié la façon dont les ministères et les organismes se conforment à la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* et nous avons signalé des lacunes à cet égard. Dans le cadre de la présente vérification, nous avons examiné les progrès réalisés par certains ministères et organismes à l'égard de la mise en œuvre de l'évaluation environnementale stratégique, et ce, depuis 2004. Nous avons alors signalé que la plupart des organisations fédérales vérifiées n'avaient pas pris de mesures sérieuses pour appliquer la Directive. Nous avons attribué cette situation en grande partie à l'engagement insuffisant de la haute direction, au manque de prise en charge par les organismes centraux et au fait que personne ne s'était vu confier la responsabilité et l'autorité requises pour assurer la qualité et l'uniformité du processus d'évaluation.

Nos travaux dans le cadre de cette vérification de suivi ont porté sur 15 des ministères et organismes visés par notre vérification de 2004. Nous avons examiné si certaines organisations fédérales choisies ont amélioré leur gestion et leur application de l'évaluation environnementale stratégique, et si elles préparent des déclarations publiques sur les évaluations détaillées qu'elles effectuent, conformément à l'exigence de la Directive du Cabinet. De plus, nous avons observé si des progrès ont été accomplis pour assurer la reddition de comptes relativement au respect de la Directive. Nous avons

examiné si l'Agence canadienne d'évaluation environnementale fournit aux ministères et aux organismes une orientation et un soutien adéquats. Nous avons également examiné certains cours offerts par l'École de la fonction publique du Canada afin de déterminer s'ils traitent à présent de l'évaluation environnementale stratégique.

### Pertinence

Le recensement des effets environnementaux possibles des politiques, des plans et des programmes gouvernementaux avant leur mise en œuvre permet aux décideurs de prévoir, de prévenir ou d'atténuer les effets négatifs potentiels sur l'environnement et d'accroître les effets positifs. Nos rapports antérieurs ont mis en évidence certains problèmes tels que les dommages environnementaux causés par les mines abandonnées du Nord et les coûts d'assainissement élevés connexes, ainsi que le déclin des pêches de l'Atlantique. Ce sont là des exemples des conséquences possibles du manque de prévoyance en matière d'environnement.

### Constatations

- Les progrès réalisés pour donner suite aux observations et recommandations formulées dans notre rapport de vérification de 2004 sont insatisfaisants. Malgré des améliorations évidentes dans certains secteurs, nous avons constaté que la reddition de comptes et la transparence, éléments essentiels d'une saine gestion, comportent des lacunes. Nous n'avons trouvé aucune preuve de la présence d'un mécanisme visant à tenir responsables les ministères et organismes qui n'appliquent pas dûment la Directive. De plus, nous n'avons trouvé aucune indication montrant que le Bureau du Conseil privé pose aux ministères et aux organismes des questions sur la mise en application de la Directive lorsqu'ils soumettent des propositions au Cabinet.
- La plupart des ministères et organismes que nous avons examinés ne préparent pas de déclarations publiques sur leurs évaluations environnementales stratégiques détaillées, alors que la Directive du Cabinet l'exige. Lorsqu'ils le font, leurs déclarations sont généralement difficiles à trouver et elles ne sont pas assez précises pour garantir aux parties intéressées et au public que les décideurs ont tenu compte des facteurs environnementaux — ce qui est l'objectif explicite de l'exigence.
- Parmi les organisations réexaminées qui, lors de notre dernière vérification, présentaient des lacunes importantes, l'Agence canadienne de développement international ainsi que Pêches et Océans Canada ont fait des progrès satisfaisants dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un système de gestion de l'évaluation environnementale stratégique. Quant à Santé Canada, ses progrès sont insatisfaisants.

- Nous avons observé des lacunes dans l'exécution et le suivi des évaluations environnementales stratégiques d'un bon nombre des 12 ministères dont nous avons examiné les systèmes de gestion en 2004. Nombre de ces organisations n'exécutent même pas systématiquement la première étape obligatoire du processus d'évaluation environnementale stratégique. Nous avons aussi observé que certaines propositions n'étaient pas assorties d'une évaluation détaillée, malgré la possibilité d'effets environnementaux importants. En outre, seules trois des douze organisations respectent pleinement l'obligation prévue par la Directive de préparer des déclarations publiques sur les effets environnementaux.
- La formation et l'orientation offertes relativement à l'évaluation environnementale stratégique ont été améliorées et sont accessibles dans le cadre de cours offerts par l'École de la fonction publique du Canada et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. De plus, les trois organisations que nous avons examinées en détail — l'Agence canadienne de développement international, Pêches et Océans Canada, et Santé Canada — fournissent aussi à leurs employés de la formation et une orientation.



## Introduction

**9.1** L'évaluation environnementale stratégique consiste à examiner les politiques, les plans ou les programmes proposés afin de s'assurer, avant leur approbation, que l'on tient minutieusement compte de leurs effets environnementaux possibles. L'évaluation environnementale stratégique est le principal outil dont se sert le gouvernement du Canada pour tenir compte des facteurs environnementaux dans l'examen de ses nouveaux plans, politiques et programmes.

**9.2** La *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, publiée en 1990 et révisée en 1999 et en 2004, oblige tous les ministères et organismes à évaluer les effets environnementaux de leurs propositions. Aux termes de la Directive :

. . . les ministres s'attendent à ce que les projets de politiques, de plans et de programmes fassent l'objet d'une évaluation environnementale stratégique [...] [lorsque] le projet est soumis à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet; et [que] la mise en œuvre du projet peut entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs.

**9.3** L'évaluation environnementale stratégique est un outil important qui permet aux décideurs d'évaluer systématiquement les effets environnementaux, bénéfiques ou néfastes, d'une politique, d'un plan ou d'un programme proposé. L'engagement en faveur du développement durable exige que l'on tienne compte tant des questions environnementales que des enjeux sociaux et économiques. L'évaluation environnementale stratégique est un volet important de cette prise de décisions intégrée, car elle est une source d'information sur les effets environnementaux qui peut servir lors de l'élaboration de politiques, de plans ou de programmes.

**9.4** Par exemple, si le gouvernement fédéral élabore une politique sur l'exploration et l'exploitation pétrolière et gazière au large des côtes, il doit tenir compte des objectifs économiques et sociaux, notamment accroître le produit intérieur brut et les possibilités d'emploi. Il doit aussi tenir compte des facteurs qui influent sur le succès de la politique, tels que la compatibilité avec d'autres activités économiques et les répercussions sur les communautés locales. L'évaluation environnementale stratégique permettrait quant à elle de recenser les effets environnementaux tant bénéfiques que néfastes de la politique, tels que les perturbations de la vie marine causées par les levés sismiques et les dommages occasionnés à l'habitat marin par les

déversements et les résidus de forage. De plus, l'évaluation environnementale stratégique permettrait de répertorier les possibilités en matière d'atténuation, de sorte que des mesures d'atténuation puissent être ensuite intégrées dans toutes les évaluations environnementales de projets et appliquées au moment de la mise en œuvre des projets.

**9.5** Les décideurs doivent tenir compte non seulement des priorités gouvernementales, mais aussi des données sociales, économiques et environnementales. En utilisant avec rigueur le processus d'évaluation environnementale stratégique, les décideurs accroissent leurs chances de prévoir, de prévenir ou d'atténuer les incidences néfastes des politiques, plans et programmes sur l'environnement ou d'en accroître les effets bénéfiques. Dans le cadre de nos vérifications antérieures, nous avons relevé des problèmes environnementaux graves, notamment les dommages causés par les mines abandonnées du Nord et les coûts d'assainissement élevés connexes, ainsi que le déclin des pêches de l'Atlantique, autant d'exemples des conséquences possibles du manque de prévoyance en matière d'environnement.

**9.6** Lors de sa première publication en 1990, la Directive du Cabinet visait l'évaluation environnementale des propositions de politiques et de programmes. En 1999, la Directive a été modifiée et sa portée élargie, afin d'inclure l'évaluation environnementale stratégique des plans. Elle a été modifiée de nouveau en 2004, afin d'y ajouter l'obligation de préparer une déclaration publique après la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique détaillée. Il ne faut pas confondre l'évaluation environnementale stratégique avec l'évaluation environnementale des projets concrets, bien connue sous le nom d'étude d'impact environnemental, qui est un processus distinct régi par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (voir la pièce 9.1).

**9.7** Depuis 1999, le greffier du Conseil privé et le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes ont réitéré l'importance de la Directive. Dans son rapport intitulé *Le développement durable et l'évaluation environnementale : Au-delà du projet de loi C-9*, publié en 2003, le Comité soulignait l'importance de l'évaluation environnementale stratégique, tout en relevant différents problèmes liés à sa mise en œuvre. Il recommandait de légiférer à ce sujet.

**9.8** Compte tenu de l'importance explicite de cette question, nous avons décidé d'examiner de nouveau la mise en œuvre de l'évaluation environnementale stratégique par le gouvernement fédéral afin de

déterminer si celui-ci a fait des progrès à l'égard des principales observations et recommandations formulées dans notre rapport de vérification de 2004.

**Pièce 9.1 Différences entre l'évaluation environnementale stratégique et l'étude d'impact environnemental**

Évaluation environnementale stratégique	Étude d'impact environnemental
L'évaluation environnementale stratégique est axée sur les effets environnementaux que pourraient entraîner les politiques, les plans et les programmes. Elle est exigée en vertu de la <i>Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes</i> .	L'étude d'impact environnemental est axée sur les répercussions environnementales des projets concrets. Elle est exigée en vertu de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> et des règlements connexes (par exemple, le <i>Règlement sur la liste d'étude approfondie</i> , le <i>Règlement sur la liste d'exclusion</i> , le <i>Règlement sur la liste d'inclusion</i> et le <i>Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées</i> ).
Exemples d'application	Exemples d'application
Une politique ou un programme visant les transports ou les infrastructures	La construction d'une autoroute
Une politique ou un plan relatif à l'aquaculture	L'établissement d'une exploitation aquacole
Une politique ou un programme énergétique	La construction d'une installation d'exploitation de sables bitumineux
Une politique fiscale visant les énergies renouvelables et non renouvelables	La création d'un parc éolien

**Nos constatations en 1998, en 2000 et en 2004**

**9.9** En 1998, en 2000 et en 2004, nous avons examiné la façon dont les ministères et les organismes se conformaient à la Directive du Cabinet et nous avons alors signalé des lacunes persistantes à cet égard. Dans le chapitre 6 du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998, nous avons recommandé que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale collabore avec les entités fédérales en vue d'améliorer le respect de la Directive. En 2000, nous avons signalé qu'il n'y avait eu aucune amélioration tangible.

**9.10** En 2004, nous avons noté le faible engagement des ministères et des organismes à l'égard de l'évaluation environnementale stratégique (voir le chapitre 4 du Rapport de la commissaire à l'environnement

et au développement durable de 2004). À notre avis, cette situation était en grande partie attribuable :

- à l'engagement insuffisant de la haute direction;
- au manque de prise en charge par les organismes centraux;
- au fait que la responsabilité et l'autorité d'assurer la qualité et l'uniformité du processus d'évaluation n'avaient pas été attribuées.

**9.11** Nous avons fait plusieurs recommandations en vue d'améliorer la gestion ministérielle, la surveillance et le contrôle de la qualité par les organismes centraux, de même que la transparence et la formation. Nous avons également recensé de bonnes pratiques dans plusieurs ministères et organismes.

#### Événements depuis 2004

**9.12** Deux initiatives gouvernementales imminentes pourraient s'avérer déterminantes pour l'orientation future du processus d'évaluation environnementale stratégique au sein du gouvernement fédéral.

**9.13** Dans le cadre de notre vérification de 2004, nous avons recommandé que la Directive du Cabinet soit évaluée. Nous avons exposé nos attentes relativement aux secteurs à examiner, à savoir les questions soulevées dans notre rapport de vérification et le degré de mise en œuvre de la Directive dans chacun des ministères et organismes. Dans sa réponse, le Bureau du Conseil privé, de concert avec les ministères et organismes fédéraux, s'était engagé à mener à bien une évaluation de la Directive d'ici décembre 2008.

**9.14** Nous avons également indiqué qu'à la lumière de cette évaluation, le Bureau du Conseil privé devrait examiner la formule de la Directive et déterminer si une exigence légale est nécessaire. Dans sa réponse, le gouvernement a fait remarquer que l'évaluation éclairerait la prise de décisions quant à la forme et à la structure de la Directive du Cabinet.

**9.15** Le ministre de l'Environnement a demandé au **Comité consultatif de la réglementation** (CCR) de lui recommander des moyens d'améliorer le processus d'évaluation environnementale stratégique. À cette fin, on a constitué un sous-comité du CCR, qui devrait présenter son rapport au ministre en 2008, soit avant la date d'échéance prévue pour la révision de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, en 2010.

Le **Comité consultatif de la réglementation** donne au ministre de l'Environnement des conseils sur les règlements et les directives qui découlent de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ainsi que sur la politique d'évaluation environnementale au Canada. Le Comité participe aussi aux révisions périodiques de la *Loi* et de ses règlements.

### Objet de la vérification

**9.16** Au cours de la présente vérification de suivi, nous avons examiné les mesures prises par 15 ministères et organismes pour donner suite aux principales observations et aux recommandations formulées dans le cadre de notre vérification de 2004.

**9.17** Nous avons assuré le suivi de questions liées à quatre des cinq recommandations de notre vérification de 2004. Ces quatre recommandations portaient sur les éléments suivants :

- l'amélioration de la gestion et de l'application de l'évaluation environnementale stratégique par les ministères et organismes;
- l'amélioration de la transparence;
- l'amélioration de la reddition de comptes grâce à l'instauration d'une surveillance, par les organismes centraux, du respect de la Directive et de la qualité des évaluations environnementales stratégiques;
- l'amélioration de la formation.

**9.18** Il était trop tôt pour faire un suivi de notre cinquième recommandation, laquelle visait une évaluation de la Directive. Le gouvernement s'était en effet engagé à terminer une telle évaluation d'ici décembre 2008.

**9.19** Nous avons également cherché à savoir si les lacunes généralisées que nous avons observées en 2004 en matière de leadership des organismes centraux, d'orientation et de reddition de comptes s'étaient amenuisées.

**9.20** La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

## Observations

### Le processus d'évaluation environnementale stratégique

**9.21** En vertu de la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, tous les ministères et organismes fédéraux doivent évaluer les effets environnementaux de leurs propositions de politiques, de plans et de programmes. L'évaluation environnementale stratégique est un processus d'auto-évaluation. Il incombe donc au ministère ou à l'organisme qui élabore la proposition de déterminer si une évaluation détaillée s'avère nécessaire. Selon les lignes directrices publiées conjointement par le Bureau du

Conseil privé et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, le processus d'évaluation environnementale stratégique comporte trois grands volets :

- l'examen préalable, nécessaire pour évaluer toute proposition de politique, de plan ou de programme afin de déterminer si cette proposition risque d'avoir des effets environnementaux importants, ce qui nécessiterait une évaluation détaillée;
- l'évaluation détaillée, qui s'avère nécessaire si l'examen préalable prévoit des effets environnementaux importants;
- la déclaration publique, obligatoire une fois l'évaluation détaillée terminée.

**9.22** Les administrateurs généraux des ministères et organismes fédéraux sont chargés de mettre en place un système efficace visant à assurer le respect de la Directive du Cabinet. La pièce 9.2 présente les étapes types du processus d'évaluation environnementale stratégique. Les systèmes de gestion ministériels sont essentiels pour garantir que les tâches sont menées à bien et que la Directive est appliquée tout au long du processus avec la diligence voulue. Dans notre rapport de 2004, nous avons précisé les principaux éléments des systèmes de gestion de l'évaluation environnementale stratégique :

- une structure organisationnelle claire;
- des systèmes visant à assurer le suivi des propositions et de leur évaluation environnementale stratégique;
- une formation et des lignes directrices à l'intention du personnel;
- des mécanismes de contrôle de la qualité, de communication et d'évaluation.

#### **Deux entités qui, en 2004, n'avaient pas de système de gestion ont fait des progrès satisfaisants**

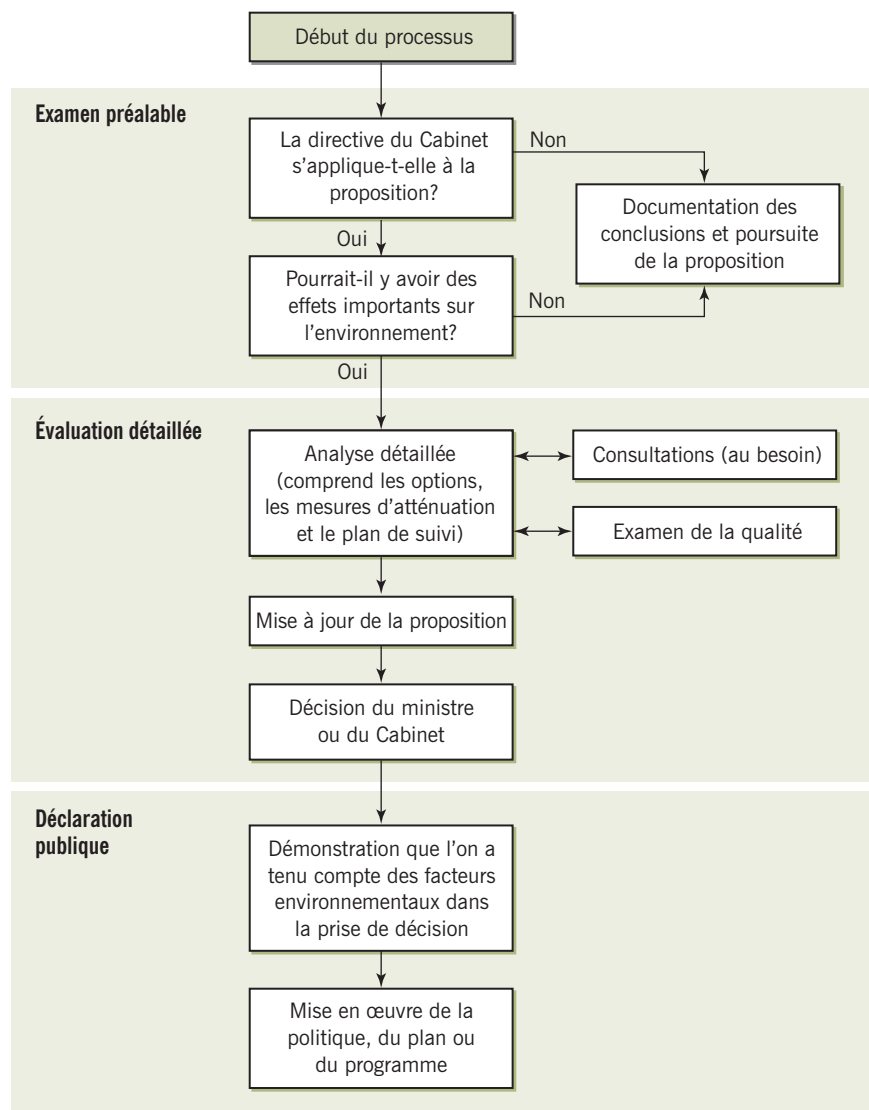
**9.23** En 2004, nous avons vérifié la capacité de certains ministères et organismes à appliquer la Directive dans leur organisation grâce à la conception et à la mise en œuvre de systèmes de gestion de l'évaluation environnementale stratégique. Nous avons alors signalé que plusieurs d'entre eux avaient réalisé des progrès à cet égard.

**9.24** Toutefois, nous avons aussi signalé que trois organisations — l'Agence canadienne de développement international, Pêches et Océans Canada et Santé Canada — ne disposaient même pas d'un système de gestion de base leur permettant d'appliquer la Directive. Nous avons recommandé que toutes les organisations aient

en place un système de gestion visant à assurer l'application en bonne et due forme de la Directive. Le gouvernement avait répondu que les ministères et organismes verraient à ce que des systèmes de gestion adéquats soient en place au plus tard en décembre 2005.

**9.25** Dans le cadre de la présente vérification de suivi, nous nous attendions à ce que les trois organisations aient fait des progrès satisfaisants à l'égard de notre recommandation de 2004.

### Pièce 9.2 Étapes types du processus d'évaluation environnementale stratégique



Sources : Chapitre 4 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2004, pièce 4.4

Lignes directrices sur la mise en œuvre de la directive du Cabinet, publiées par le Bureau du Conseil privé et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (2004)

Nous avons évalué la conception et la mise en œuvre de leurs systèmes de gestion, selon la même méthode que celle utilisée lors de notre vérification de 2004.

**9.26 Agence canadienne de développement international.** Nous avons constaté que l'Agence a fait des progrès satisfaisants dans la conception et l'exploitation de son système de gestion, qui comprend tous les principaux éléments décrits à la pièce 9.2. Le président de l'Agence a joué un rôle essentiel de chef de file et favorisé ce changement. La directive du président sur la mise en œuvre, publiée en 2004, présente les attentes de l'Agence à l'égard du processus d'évaluation environnementale stratégique. En outre, toutes les propositions de politiques, de plans et de programmes doivent être examinées afin d'en assurer la conformité avec la Directive, et doivent ensuite être approuvées par le Bureau du président. Certaines propositions ont été rejetées lorsque la documentation à l'appui ne respectait pas les exigences de la Directive. Nous avons constaté que, depuis 2004, l'Agence a effectué 89 évaluations environnementales stratégiques détaillées, beaucoup plus que tout autre ministère ou organisme que nous avons vérifié.

**9.27 Pêches et Océans Canada.** Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada a réalisé des progrès satisfaisants dans la conception et la mise en œuvre de son système de gestion de l'évaluation environnementale stratégique. En 2005, le Ministère a approuvé la mise en place d'un système de gestion assorti de rôles et de responsabilités bien définis. De plus, il offre maintenant de la formation à ses employés. La haute direction reçoit des mises à jour sur l'efficacité du système de gestion de l'évaluation environnementale stratégique. Bien que tous les éléments clés d'un système de gestion soient en place, nous avons relevé certaines lacunes dans le suivi des évaluations environnementales stratégiques.

**9.28 Santé Canada.** Nous avons constaté que Santé Canada n'a pas fait de progrès satisfaisants dans l'élaboration de son système de gestion de l'évaluation environnementale stratégique (voir la pièce 9.3). Depuis 2004, le Ministère a approuvé un document d'orientation et élaboré un programme de formation, mais des lacunes importantes demeurent :

- les rôles et responsabilités liés à l'examen de la qualité ne sont pas clairement définis;
- l'attribution de la responsabilité du suivi des propositions n'est pas clairement établie;

- il n'y a pas de classement centralisé efficace des documents liés aux évaluations environnementales stratégiques.

**9.29** Il y a peu d'éléments de preuve indiquant que le Ministère applique la Directive. En effet, 17 ans après l'adoption de la Directive, le Ministère n'a réalisé qu'une seule évaluation environnementale stratégique détaillée. Les documents du Ministère montrent que, depuis 2004, 143 propositions ont été soumises, mais 11 seulement ont fait l'objet d'un examen préalable (la première étape du processus d'évaluation environnementale stratégique décrit à la pièce 9.2).

**Pièce 9.3** Les progrès réalisés par deux des trois organisations vérifiées à l'égard de la mise en œuvre de systèmes de gestion de l'évaluation environnementale stratégique sont satisfaisants.

Recommandation	
<p>Les administrateurs généraux devraient s'assurer que leur organisation a en place un système de gestion visant à assurer l'application en bonne et due forme de la Directive. Ce système devrait inclure les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le recensement et la description des propositions devant être soumises à l'approbation du ministre responsable du ministère ou de l'organisme ou du Cabinet;</li> <li>• l'établissement d'une structure redditionnelle au sein de l'organisation;</li> <li>• l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes pour assurer le contrôle de toutes les propositions assujetties à la Directive, des examens préalables et des évaluations détaillées qui sont effectuées;</li> <li>• la préparation de directives et une formation à l'interne pour les gestionnaires et les employés qui préparent des propositions de politiques, de programmes et de plans;</li> <li>• la mise en place de procédures de contrôle de la qualité, de consultation, de communication, de suivi et d'évaluation.</li> </ul> <p>(voir paragraphe 4.47 du chapitre 4 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2004)</p>	
Ministère ou organisme	Progrès
Agence canadienne de développement international	Satisfaisants
Pêches et Océans Canada	Satisfaisants
Santé Canada	Insatisfaisants

**Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

**Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

### La Directive du Cabinet n'est toujours pas appliquée de façon uniforme

**9.30** En 2004, nous avons signalé qu'aucun des ministères et organismes examinés ne pouvait démontrer qu'il avait bel et bien effectué un examen préalable pour chaque proposition soumise au ministre concerné ou au Cabinet. Nous avons aussi observé que, dans certains cas, les organisations ne préparaient pas d'évaluation environnementale stratégique à l'égard de propositions qui pouvaient avoir des effets environnementaux importants.

**9.31** Au cours de la présente vérification de suivi, nous avons examiné les renseignements tirés des systèmes de gestion de l'évaluation environnementale stratégique des ministères et organismes que nous avons vérifiés en 2004 (voir la liste de ces ministères et organismes dans la section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre). Nous nous attendions à ce que ces systèmes recensent comme il se doit les politiques, les plans et les programmes qui nécessitent une évaluation détaillée des effets environnementaux.

**9.32** Cependant, nous avons encore trouvé des exemples de propositions n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation détaillée, malgré la possibilité d'effets environnementaux importants. Mentionnons, entre autres, une proposition liée à l'exportation et à l'importation de déchets dangereux, ainsi que des propositions visant à modifier la réglementation sur les émissions atmosphériques.

**9.33** Selon le rapport *La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada* du **Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente**, publié en 2004, le fait de ne pas effectuer d'évaluation environnementale stratégique peut entraîner certains des problèmes qui sont relevés dans le cadre de l'étude d'impact environnemental de projets particuliers.

**9.34** Ainsi, le rapport du Comité mentionne que les consultations publiques menées dans le cadre de nombreuses études d'impact environnemental piétinent parce qu'elles sont axées sur des questions de politique (par exemple, la question de savoir s'il est acceptable d'effectuer des forages pour trouver du pétrole ou du gaz au large de la côte atlantique) plutôt que sur la viabilité environnementale d'un projet précis (par exemple, étudier l'impact environnemental d'un site précis de forage).

**9.35** Toujours selon le rapport du Comité, ces débats plus vastes, centrés sur les politiques publiques, non seulement détournent l'attention des projets visés, mais rallongent encore les délais liés à un grand nombre d'études d'impact environnemental de ces projets.

Le **Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente** a été mis sur pied en 2003 dans le but de fournir au gouvernement du Canada un point de vue externe et des avis d'experts sur la meilleure façon d'améliorer le système réglementaire fédéral, afin de mieux répondre aux besoins de la population canadienne au 21<sup>e</sup> siècle.

Selon le Comité, le fait d'effectuer d'abord une évaluation environnementale stratégique permettrait au ministère ou à l'organisme de passer à l'étude d'impact environnemental sans avoir à réexaminer les décisions en matière de politiques publiques.

**9.36** En examinant les listes fournies par les 12 organisations vérifiées, nous avons trouvé plusieurs autres exemples de lacunes dans leurs systèmes de gestion et de suivi.

- Depuis 2004, les organisations ont élaboré au total plus de 1 600 propositions de politiques, de plans et de programmes; cependant, pour près de la moitié de celles-ci, la première étape du processus d'évaluation environnementale stratégique (l'examen préalable) n'a pas été réalisée.
- Plusieurs organisations ont mené à bien cette première étape pour moins du tiers de leurs propositions.
- Dans certains cas où des organisations avaient soumis une proposition conjointe, l'information à savoir si une évaluation environnementale stratégique avait été réalisée ou non était contradictoire. Par exemple, alors que la liste d'une organisation indiquait qu'une évaluation environnementale stratégique détaillée avait été effectuée par son partenaire, la liste de ce dernier n'en faisait pas mention.

**9.37** Compte tenu des lacunes persistantes que nous avons observées, nous sommes d'avis que bon nombre des systèmes de gestion de l'évaluation environnementale stratégique actuels ne permettent pas d'appliquer comme il se doit la Directive du Cabinet.

### Transparence du processus d'évaluation environnementale stratégique

**9.38** En 2004, nous avons signalé que la Directive n'était pas appliquée avec transparence. Nous avons alors mentionné qu'une transparence accrue pourrait contribuer à améliorer la qualité des évaluations, à susciter un débat public éclairé et à renforcer la reddition de comptes. En 2003, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes en était arrivé à des conclusions similaires dans son rapport intitulé *Le développement durable et l'évaluation environnementale : Au-delà du projet de loi C-9*. Le Comité y fait remarquer qu'il « a de la difficulté à évaluer le degré de conformité actuel avec la nouvelle directive diffusée par le Cabinet en 1999, compte tenu du fait qu'il n'existe presque pas d'information publique sur les [évaluations environnementales stratégiques] ».

**La plupart des organisations examinées ne respectent pas l'exigence prévue par la Directive de préparer une déclaration publique**

**9.39** En janvier 2004, la Directive a été modifiée de façon à exiger que les ministères et les organismes préparent une déclaration publique sur les effets environnementaux de leurs propositions après en avoir effectué une évaluation détaillée. La Directive ne stipule pas le contenu de ces déclarations publiques, mais énonce que « ceci donnera la garantie aux intervenants et au public que les facteurs environnementaux ont été pris en considération de manière adéquate au moment de la prise de décision ».

**9.40** L'Agence canadienne d'évaluation environnementale et le Bureau du Conseil privé ont publié des lignes directrices sur la mise en œuvre de la Directive, mais celles-ci ne précisent pas de modèle particulier de déclaration publique. Selon ces lignes directrices, les ministères et organismes doivent déterminer au cas par cas le contenu et l'étendue de leur déclaration publique et intégrer celle-ci aux mécanismes de reddition de comptes existants. Depuis, l'Agence a élaboré des lignes directrices supplémentaires sur les déclarations publiques; elle propose que les résultats de l'évaluation environnementale stratégique y soient résumés, notamment :

- si les effets environnementaux sont bénéfiques ou néfastes;
- si des mesures d'amélioration, d'atténuation ou de suivi doivent être prises;
- l'issue de toutes les consultations menées.

**9.41** Au cours de la présente vérification de suivi, nous avons examiné si les ministères et organismes dont nous avons vérifié les systèmes de gestion en 2004 préparaient des déclarations publiques (voir la liste de ces ministères et organismes dans la section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du présent chapitre). Nous nous attendions à ce que les ministères et organismes rendent publics les résultats de toutes leurs évaluations environnementales stratégiques détaillées, comme l'exige la Directive. Nous nous attendions aussi à ce que ces déclarations suffisent pour donner aux intervenants et au public la garantie que l'on a tenu compte de manière adéquate des facteurs environnementaux lors de la prise de décisions.

**9.42** Nous avons constaté que la plupart des ministères et organismes que nous avons examinés ne préparent pas de déclaration publique à l'égard de toutes leurs évaluations environnementales stratégiques détaillées.

- Les organisations que nous avons vérifiées nous ont dit avoir effectué au total plus de 150 évaluations environnementales stratégiques détaillées depuis 2004, mais nous n'avons pu en confirmer que 124.
- Sur les douze organisations, seulement trois (Agriculture et Agroalimentaire Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, et Transports Canada) ont été en mesure de démontrer qu'elles avaient produit des déclarations publiques pour toutes les évaluations détaillées qu'elles avaient effectuées (six en tout).
- Quatre des douze organisations n'ont produit de déclaration publique que pour certaines de leurs évaluations détaillées. Par exemple, l'Agence canadienne de développement international a publié les résultats de 20 de ses 89 évaluations environnementales stratégiques détaillées.
- Cinq des douze organisations n'ont produit aucune déclaration publique pour les évaluations environnementales stratégiques détaillées qu'elles avaient effectuées.

**9.43** Les ministères et organismes doivent déterminer si leurs évaluations environnementales stratégiques renferment de l'information confidentielle du Cabinet, ce qui nécessiterait que l'information soit traitée avec les mesures de sécurité voulues. Dans l'affirmative, ils devraient obtenir un avis juridique afin de déterminer quelle information peut être publiée. Cette démarche retarde parfois la publication des déclarations.

**9.44 Déclarations publiques incomplètes.** Souvent, les déclarations publiques ne contiennent pas suffisamment de renseignements montrant comment l'on a tenu compte des facteurs environnementaux lors de la prise de décisions. Bon nombre de déclarations n'indiquent pas s'il y a eu une évaluation environnementale stratégique, ni ne recensent la possibilité d'effets environnementaux importants, bénéfiques ou néfastes. En outre, certaines déclarations n'indiquent pas de quelle façon ces effets ont été pris en compte dans les décisions liées aux propositions. Certaines mentionnent de façon générale la possibilité « d'avantages environnementaux », sans les préciser.

**9.45** La formule actuelle des déclarations publiques ne répond pas de façon adéquate à la recommandation visant à favoriser la transparence, formulée dans notre rapport de vérification de 2004. Elle ne respecte pas non plus l'objectif énoncé de la Directive elle-même, soit donner aux intervenants et au public la garantie que les facteurs environnementaux ont été pris en considération de manière adéquate au moment de la prise de décisions.

**9.46 Absence de registre central, facilement accessible, des déclarations publiques.** En 2004, nous avons recommandé que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale établisse un registre public facilement accessible des déclarations publiques visant les évaluations environnementales stratégiques. De plus, nous avons présenté les renseignements que devrait contenir un tel registre. Le gouvernement avait donné la réponse suivante :

Les ministères et les organismes gouvernementaux, sous la direction de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, s'appliqueront au cours de la prochaine année à faire en sorte que les déclarations publiques sur les effets environnementaux soient centralisées et facilement accessibles.

**9.47** Le gouvernement s'était engagé à étudier différentes options et à mettre en œuvre la solution retenue au plus tard en septembre 2005. Nous nous attendions à ce que les ministères et organismes fédéraux, sous la direction de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, aient respecté leur engagement de voir à ce que les déclarations publiques sur les effets environnementaux soient centralisées et facilement accessibles. Nous avons constaté que les progrès à cet égard sont insatisfaisants (voir la pièce 9.4). Le gouvernement a décidé de centraliser et de rendre accessibles les déclarations publiques sur le site Web de l'Agence, solution qu'il a mise en œuvre en février 2007. À la fin de notre vérification, seulement cinq ministères inséraient dans le site Web central de l'Agence des liens avec les déclarations publiques affichées sur leur propre site Web, dans la section sur l'évaluation environnementale stratégique. Seulement 26 déclarations publiques — correspondant à moins du quart des évaluations environnementales stratégiques détaillées effectuées depuis 2004 — étaient centralisées et facilement accessibles.

**9.48** En utilisant des méthodes de recherche de base, les seules dont dispose le grand public, nous avons été incapables de trouver la plupart des déclarations publiques que les ministères et organismes affirment avoir effectuées.

**Pièce 9.4 Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de notre recommandation visant une transparence accrue sont insatisfaisants.**

Recommandation	Progrès
<p>L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait élaborer et mettre sur pied un registre public facilement accessible des déclarations publiques sur les évaluations environnementales stratégiques. Les ministères et les organismes seraient toujours chargés d'assurer la qualité, l'actualité et l'exactitude de l'information qui y serait affichée. Le registre devrait fournir les renseignements suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• une liste des politiques, des programmes et des plans principaux du gouvernement qui ont été approuvés, pour lesquels un examen préalable a établi qu'aucune analyse environnementale stratégique n'était requise, ainsi que les raisons pour lesquelles il n'y a pas eu d'évaluation;</li> <li>• des renseignements importants sur les évaluations environnementales stratégiques pour lesquelles se poursuivent des consultations sur une initiative ou qui ont été approuvées par les ministres ou le Cabinet. Cela devrait inclure les principaux impacts environnementaux recensés, un résumé des analyses entreprises, les résultats des consultations et les mesures de suivi qui s'imposent, le cas échéant — éléments répertoriés dans les lignes directrices de la Directive. En outre, le registre devrait inclure toutes les évaluations environnementales stratégiques rendues publiques.</li> </ul> <p>(voir paragraphe 4.72 du chapitre 4 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2004)</p>	<p>Insatisfaisants</p>

**Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

**Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

### Contrôle, leadership et appui des organismes centraux

**9.49** Dans son rapport de 2003, intitulé *Le développement durable et l'évaluation environnementale : Au-delà du projet de loi C-9*, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a fait remarquer ce qui suit :

Le Bureau du Conseil privé a décliné la responsabilité de la mise en œuvre des directives de 1990 et 1999, comptant sur l'Agence [canadienne d'évaluation environnementale] pour le faire, laquelle n'a quasiment aucun pouvoir de s'assurer que les ministères fédéraux (sans parler des ministres) se conforment à la loi.

**9.50** Le Comité a aussi observé que le Bureau du Conseil privé « qui est en quelque sorte le ministère du Premier ministre et le secrétariat du Cabinet, doit assumer un rôle de premier plan si l'on veut que le processus d'évaluation environnementale stratégique soit efficace ».

**9.51** En 2004, nous avons signalé que le manque de leadership et d'appui de la part des organismes centraux expliquait en partie le peu d'engagement des ministères et organismes à mettre la Directive en œuvre. De plus, nous avons fait remarquer que la Directive et les lignes directrices qui l'accompagnent n'attribuent pas à un organisme particulier les responsabilités générales en matière de surveillance de la conformité. Afin d'améliorer la reddition de comptes, nous avons recommandé en 2004 que le Bureau du Conseil privé veille à ce que les responsabilités et les pouvoirs soient conférés pour ce qui est d'assurer, par les organismes centraux, la surveillance de la conformité, le contrôle de la qualité et l'amélioration continue du processus d'évaluation.

**9.52** Le Bureau n'a pas accepté notre recommandation. Il a donné la réponse suivante :

En accord avec l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de l'autoévaluation, [...] les ministères et les organismes gouvernementaux continueront de rendre compte de la qualité de leurs analyses et mettront en place des systèmes de gestion qui assureront la responsabilisation et le contrôle de la qualité. Lorsque des propositions sont présentées au Cabinet en vue d'une prise de décision, les organismes centraux jouent un rôle important au chapitre de l'analyse critique.

### **La reddition de comptes comporte des lacunes**

**9.53** Dans le cadre de la présente vérification de suivi, nous nous attendions à trouver des éléments de preuve montrant que le cadre redditionnel actuel, tel qu'il est décrit par le Bureau du Conseil privé, est efficace. Nous avons cherché des preuves indiquant que les ministères et organismes sont tenus responsables lorsqu'ils n'appliquent pas dûment la Directive. Un cadre redditionnel acceptable comprend :

- des rôles et des responsabilités clairement définis;
- des attentes claires en matière de rendement;
- des processus de rapport crédibles;
- des mécanismes d'examen et d'ajustement raisonnables.

**9.54** Nous nous attendions également à ce que le Bureau du Conseil privé exerce sa fonction d'analyse critique lorsque des propositions de politiques, de plans ou de programmes sont soumises au Cabinet.

**9.55** Au cours de la présente vérification, des représentants du Bureau du Conseil privé nous ont indiqué que, en vertu du cadre redditionnel

actuel, les ministères et organismes sont tenus de se conformer aux décisions du Cabinet et doivent rendre des comptes au Parlement.

**9.56** Afin d'évaluer la reddition de comptes au Parlement des 12 ministères et organismes vérifiés, nous avons examiné les documents qu'ils avaient récemment présentés au Parlement pour déterminer s'ils y rendent compte de la conformité à la Directive. Pour chaque organisation, nous avons examiné :

- le Rapport ministériel sur le rendement (RMR) pour l'exercice terminé en mars 2006;
- le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) de 2007-2008;
- les deux stratégies de développement durable les plus récentes (2004 à 2006 et 2007 à 2009).

**9.57** Dans ses lignes directrices sur le RMR et le RPP, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'indique pas s'il faut faire rapport sur les évaluations environnementales stratégiques, ni la façon de le faire. Par le truchement de ces lignes directrices, le Secrétariat encourage les ministres et les organismes à se concentrer sur les aspects essentiels de la planification et du rendement; chaque organisation doit cependant déterminer elle-même quels aspects sont essentiels. Toutefois, les Lignes directrices sur la mise en œuvre de la directive du Cabinet publiées conjointement par le Bureau du Conseil privé et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale en 2004, énoncent ce qui suit :

Les ministères et les organismes doivent faire un rapport sur l'étendue et les résultats de leurs pratiques d'évaluation environnementale dans l'établissement de rapports sur les objectifs liés au développement durable dans le cadre des stratégies de développement durable [,] des rapports sur les plans et priorités [ou des rapports sur le rendement].

**9.58** Nous avons constaté que bon nombre des organisations examinées ne fournissent pas d'information sur leur respect de la Directive dans les documents qu'elles présentent au Parlement. Quant aux organisations qui fournissent des renseignements sur leurs activités en matière d'évaluation environnementale stratégique, l'information fournie est généralement insuffisante pour démontrer que ces organisations respectent la Directive du Cabinet.

**9.59** À notre avis, le cadre redditionnel actuel produit des résultats insatisfaisants (voir la pièce 9.5). Nous n'avons pu trouver aucune preuve de l'existence d'un mécanisme visant à demander des comptes aux ministères ou organismes qui n'appliquent pas dûment la

Directive. Par ailleurs, nous n'avons trouvé aucune preuve selon laquelle le Bureau du Conseil privé pose aux ministères et organismes fédéraux des questions sur l'application de la Directive lorsqu'ils soumettent des propositions au Cabinet.

**Pièce 9.5 Les progrès liés à la reddition de comptes sur la mise en œuvre de la Directive sont insatisfaisants.**

Constatation	Progrès
La Directive du Cabinet et les lignes directrices qui l'accompagnent n'attribuent pas à un organisme particulier les responsabilités générales en matière de surveillance de la conformité à la Directive en vue d'obliger les administrateurs généraux à rendre compte de leurs actions. (voir paragraphe 4.49 du chapitre 4 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2004)	Insatisfaisants

**Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la constatation a été formulée.

**Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la constatation a été formulée.

### L'Agence canadienne d'évaluation environnementale continue de remplir sa mission

**9.60** Selon les Lignes directrices sur la mise en œuvre de la directive du Cabinet, publiées en 2004, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale doit :

- appuyer le ministre de l'Environnement dans ses activités visant à promouvoir l'application de l'évaluation environnementale stratégique;
- de concert avec d'autres ministères et organismes, fournir une orientation et de la formation visant à améliorer le processus.

**9.61** En 2004, nous avons signalé que l'Agence remplissait le rôle qui lui était confié. Compte tenu de l'importance de ce rôle, nous nous attendions à ce qu'elle continue dans la même voie. Au cours de la présente vérification de suivi, nous avons constaté que l'Agence continue de s'acquitter de son rôle.

**9.62** Depuis 2004, l'Agence a, de concert avec les ministères et organismes :

- organisé un atelier important;
- tenu plusieurs séances de formation;
- préparé des documents d'orientation.

**9.63** En outre, l'Agence suit de près les mémoires au Cabinet afin de favoriser l'application de la Directive. Elle suggère des modifications au besoin. Toutefois, l'Agence n'a pas l'autorité requise pour exiger ces modifications.

#### **Davantage de formation est offerte**

**9.64** En 2004, nous avons signalé qu'il fallait davantage de formation pour appuyer les efforts liés à l'évaluation environnementale stratégique et avons recommandé que l'École de la fonction publique du Canada détermine comment la Directive du Cabinet pourrait être abordée dans les cours qu'elle offre. Nous nous attendions à ce que l'École ait ajouté de l'information sur l'évaluation environnementale stratégique à certains cours.

**9.65** Nous avons constaté que l'École de la fonction publique du Canada a intégré de l'information sur l'évaluation environnementale stratégique dans plusieurs cours offerts aux gestionnaires et décideurs fédéraux (voir la pièce 9.6). De plus, nous avons constaté que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et les trois ministères et organismes que nous avons examinés en détail, soit l'Agence canadienne de développement international, Pêches et Océans Canada et Santé Canada, fournissent de la formation et une orientation sur le processus d'évaluation environnementale stratégique.

**Pièce 9.6** Les progrès réalisés pour améliorer la formation en matière d'évaluation environnementale stratégique à l'École de la fonction publique du Canada sont satisfaisants.

Recommandation	Progrès
L'École de la fonction publique du Canada devrait déterminer comment la <i>Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale stratégique des projets de politiques, de plans et de programmes</i> pourrait être abordée dans les cours qu'elle offre aux cadres supérieurs de l'administration fédérale. À tout le moins, tous les cours sur les politiques devraient mentionner la Directive. (voir paragraphe 4.85 du chapitre 4 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2004)	Satisfaisants

**Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

**Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

## Conclusion

**9.66** Malgré certaines améliorations apportées aux systèmes de gestion et à la formation, les progrès réalisés pour donner suite aux principales observations et aux recommandations de notre vérification de 2004 sont insatisfaisants. La reddition de comptes et la transparence, qui sont essentielles à la bonne marche de toute initiative, présentent toujours des lacunes. Compte tenu du fait que la Directive du Cabinet a été adoptée il y a 17 ans et que notre première vérification remonte à près d'une dizaine d'années, le gouvernement a eu amplement le temps de régler les problèmes que nous avons soulevés.

**9.67** Les ministères et organismes que nous avons examinés sont tous dotés d'un système de gestion leur permettant d'effectuer des évaluations environnementales stratégiques, mais bon nombre de ces systèmes comportent encore des lacunes qui limitent leur capacité d'appuyer efficacement l'application de la Directive.

**9.68** La transparence est limitée. La plupart des ministères et organismes ne préparent pas de déclaration publique suite à leurs évaluations environnementales stratégiques détaillées, alors que la Directive du Cabinet l'exige. Lorsqu'elles sont diffusées, les déclarations publiques sont généralement difficiles à trouver et, souvent, elles ne présentent pas assez de renseignements pour donner aux intervenants et au public la garantie que les facteurs environnementaux ont été intégrés au processus décisionnel. Il s'agit pourtant de l'objectif explicite de cette exigence.

**9.69** La formule actuelle des déclarations publiques ne tient pas compte des recommandations formulées dans notre vérification de 2004 et ne respecte pas l'esprit même de la Directive. Comme nous l'avons indiqué alors, une plus grande transparence du processus d'évaluation environnementale stratégique pourrait contribuer à améliorer la qualité des évaluations et la reddition de comptes, et à éclairer le débat public. Comme la transparence joue un rôle important dans la reddition de comptes et que cette exigence est relativement facile à respecter, nous considérons que les progrès réalisés à ce jour sont insatisfaisants.

**9.70** Les systèmes de gestion ne suffisent pas, à eux seuls, à garantir que les ministères et organismes se conforment à la Directive. La structure redditionnelle actuelle comporte des lacunes. Nous n'avons pu trouver de preuve de l'existence d'un mécanisme visant à demander des comptes aux ministères et organismes qui n'appliquent

pas dûment la Directive. Nous n'avons pas non plus trouvé de preuve que le Bureau du Conseil privé pose aux ministères et aux organismes des questions sur l'application de la Directive lorsqu'ils soumettent des propositions au Cabinet. À la lumière des lacunes persistantes que nous avons observées quant à l'application de l'évaluation environnementale stratégique et au respect de la Directive du Cabinet, la recommandation visant une évaluation de la Directive, formulée dans notre rapport de vérification de 2004, prend encore plus d'importance pour orienter le développement de l'évaluation environnementale stratégique au gouvernement fédéral.

## À propos de la vérification

### Objectif

Notre vérification avait pour objectif d'évaluer les progrès réalisés par des ministères et des organismes choisis en vue de donner suite à certaines de nos recommandations et observations, ainsi qu'aux engagements qu'ils avaient pris quant à la mise en œuvre de la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*.

### Étendue et méthode

Dans la présente vérification de suivi, nous avons ciblé des recommandations et des observations importantes formulées dans le chapitre 4 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2004, « L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes ».

Nos travaux ont été axés sur 15 des 16 ministères et organismes visés par notre vérification de 2004. Dans la présente vérification de suivi, nous n'avons pas examiné le Secrétariat du Conseil du Trésor, car notre vérification de 2004 ne comportait aucune recommandation ou observation d'importance adressée au Secrétariat.

Nous avons fait le suivi des questions abordées dans quatre des cinq recommandations de notre vérification de 2004. Nous n'avons pas fait le suivi de notre recommandation visant une évaluation de la Directive, étant donné que le gouvernement s'était engagé à en réaliser une d'ici décembre 2008 (voir le paragraphe 9.13).

Les quatre recommandations dont nous avons assuré le suivi visaient :

- à améliorer la gestion et l'application de l'évaluation environnementale stratégique par les ministères et organismes;
- à accroître la transparence;
- à améliorer la reddition de comptes grâce à l'établissement d'une surveillance, par les organismes centraux, du respect de la Directive et de la qualité des évaluations environnementales stratégiques;
- à accroître la formation.

À l'égard de chaque recommandation, nous avons examiné certains ministères et organismes. Nous avons axé notre travail sur les éléments suivants :

- Nous avons examiné si Pêches et Océans Canada, l'Agence canadienne de développement international et Santé Canada avaient fait des progrès dans l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes de gestion de l'évaluation environnementale stratégique. Nous avons sélectionné ces trois organisations car, lors de notre vérification de 2004, nous avons signalé que leurs progrès étaient insatisfaisants, aucune de ces organisations n'ayant même un système de gestion de base (recommandation 4.47).

- Nous avons vérifié si l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, de concert avec les ministères et organismes fédéraux, veille à ce que les déclarations publiques sur les effets environnementaux soient facilement accessibles par l'entremise d'un registre public ou d'un autre moyen (recommandation 4.72).
- Nous avons évalué les progrès réalisés en matière de reddition de comptes relativement au respect de la Directive (recommandation 4.55).
- Nous avons examiné certains cours donnés par l'École de la fonction publique du Canada pour vérifier s'ils traitent de l'évaluation environnementale stratégique (recommandation 4.85).

Notre suivi de ces recommandations comportait également un examen des observations importantes formulées dans notre rapport de vérification de 2004. Nous avons examiné les 12 ministères et organismes énumérés ci-dessous, dont nous avons évalué les systèmes de gestion en 2004, pour mesurer leur respect de l'exigence en matière de déclaration publique de la Directive du Cabinet. Nous avons également vérifié si ces organisations recensent comme il se doit les politiques, les plans et les programmes qui nécessitent des évaluations environnementales stratégiques détaillées et si elles renseignent le Parlement sur leurs activités en matière d'évaluation environnementale stratégique.

- Affaires étrangères et Commerce international Canada;
- Agence canadienne de développement international;
- Agriculture et Agroalimentaire Canada;
- Citoyenneté et Immigration Canada;
- Environnement Canada;
- Industrie Canada;
- ministère des Finances Canada;
- Pêches et Océans Canada;
- Ressources naturelles Canada;
- Santé Canada;
- Transports Canada;
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

En outre, nous avons examiné si l'Agence canadienne d'évaluation environnementale fournit aux ministères et organismes fédéraux l'orientation et l'appui appropriés, conformément à sa mission.

Nous avons examiné des documents, revu l'information fournie par les systèmes de gestion ministériels et eu des entretiens avec les cadres supérieurs des ministères et organismes vérifiés.

### **Critères**

Les critères de vérification suivants découlent des observations, des recommandations et des critères énoncés au chapitre 4 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable

de 2004; de la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* publiée en 2004; et du chapitre 9 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada de 2002, « La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public ».

Nous nous attendions à ce que :

- Pêches et Océans Canada, l'Agence canadienne de développement international et Santé Canada aient fait des progrès satisfaisants dans l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes de gestion de l'évaluation environnementale stratégique;
- les systèmes de gestion recensent de façon adéquate les politiques, les plans et les programmes nécessitant une évaluation détaillée des effets environnementaux;
- les ministères et organismes choisis se soient conformés à la modification apportée à la Directive en 2004, qui exige la préparation d'une « déclaration publique sur les effets environnementaux suite à une évaluation détaillée des effets environnementaux menée par le biais d'une évaluation environnementale stratégique »;
- l'Agence canadienne d'évaluation environnementale veille à ce que les déclarations publiques sur les effets environnementaux soient centralisées et facilement accessibles par l'entremise d'un registre public ou d'un autre moyen;
- l'attribution des responsabilités et des pouvoirs, telle que décrite par le Bureau du Conseil privé, soit efficace, de façon à ce que les ministères et organismes respectent la Directive;
- l'Agence canadienne d'évaluation environnementale fournisse en temps voulu aux ministères et organismes de l'orientation, des lignes directrices et un soutien adéquats;
- l'École de la fonction publique du Canada ait intégré la Directive dans certains cours offerts aux gestionnaires et aux décideurs de la fonction publique fédérale.

### **Fin des travaux de vérification**

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 31 mai 2007.

### **Équipe de vérification**

Directeurs principaux : Neil Maxwell, Paul Morse

Directeur : David Willey

Gayle Chong

Pierre Fréchette

Mark Lawrence

Mary Anne Strong

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).

# Le Point — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — Mars 2008

## Table des matières principale

### Le point de vue du commissaire — 2008 Points saillants — Chapitres 1 à 14 Annexes

#### Gestion des produits chimiques

- Chapitre 1** L'évaluation des substances aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*
- Chapitre 2** La sécurité et l'accessibilité des pesticides
- Chapitre 3** Les sites fédéraux contaminés

#### Écosystèmes

- Chapitre 4** Les aires protégées fédérales pour les espèces sauvages
- Chapitre 5** La protection des espèces en péril
- Chapitre 6** Le contrôle des espèces aquatiques envahissantes
- Chapitre 7** Les secteurs préoccupants du bassin des Grands Lacs

#### Outils de gestion et engagements du gouvernement

- Chapitre 8** Les accords internationaux en matière d'environnement
- Chapitre 9** L'évaluation environnementale stratégique
- Chapitre 10** L'écologisation des activités du gouvernement

#### Vérifications de suivi des réponses à des pétitions en matière d'environnement

- Chapitre 11** L'assurance responsabilité pour les exploitants d'installations nucléaires
- Chapitre 12** L'inscription des espèces sur la Liste des espèces en péril
- Chapitre 13** Les dépotoirs militaires
- Chapitre 14** Les poissons génétiquement modifiés

