

Chapitre

1

Les plans relatifs aux changements
climatiques et la *Loi de mise en œuvre
du Protocole de Kyoto*

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 1047-D
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

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2011
N° de catalogue FA1-2/2011-1F-PDF
ISBN 978-1-100-97221-3
ISSN 1495-0790

Table des matières

Points saillants	17
Introduction	21
Mandat du commissaire à l'environnement et au développement durable	23
Objet de l'audit	23
 Partie 1 — Conformité à la <i>Loi de mise en oeuvre du Protocole de Kyoto</i>	 25
Observations	25
Établissement des plans sur les changements climatiques	25
Les plans annuels sur les changements climatiques ne sont pas conformes à la <i>Loi</i>	26
Mise en œuvre des plans et résultats obtenus	31
Le gouvernement a réduit de 90 % la quantité attendue de réductions d'émissions de gaz à effet de serre depuis 2007	31
Selon le plan de 2010, les mesures n'ont pas toutes permis de réaliser les réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues pour 2008	34
Environnement Canada a réalisé des progrès dans la mise en œuvre de recommandations antérieures	35
Respect des engagements pris en vertu du Protocole de Kyoto	36
Le Canada n'est pas en voie d'atteindre le niveau cible d'émissions prévu dans le Protocole de Kyoto	36
Recommandations	37
 Partie 2 — Gestion des plans sur les changements climatiques	 40
Observations	40
Établissement de systèmes de gestion	41
Le gouvernement n'a pas mis en place les systèmes et les outils de gestion nécessaires pour réaliser et mesurer les réductions d'émissions de gaz à effet de serre, et faire rapport à cet égard	42
Communication de l'information financière	45
L'information financière n'est pas systématiquement communiquée en ce qui a trait aux mesures prévues dans le plan de 2010	45

Mise en place de systèmes d'assurance et de contrôle de la qualité	48
Des systèmes d'assurance de la qualité pour la déclaration des émissions de gaz à effet de serre du Canada ont été instaurés	49
Aucun système adéquat d'assurance de la qualité n'a été instauré pour faire rapport sur les réductions d'émissions de gaz à effet de serre réalisées en 2008	50
Recommandations	53
Conclusion	57
Engagements du gouvernement	57
Synthèse de nos observations	57
Événements postérieurs	58
À propos de l'audit	60
Annexe	
Tableau des recommandations	65



Les plans relatifs aux changements climatiques et la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*

Points saillants

Objet

En 2007, le Parlement a adopté la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, qui a pour objet « d'assurer la prise de mesures efficaces et rapides par le Canada afin qu'il honore ses engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto et aide à combattre le problème des changements climatiques mondiaux ». Aux termes de la *Loi*, le ministre de l'Environnement est tenu d'établir chaque année, au nom du gouvernement fédéral, un plan sur les changements climatiques. Ce plan doit prévoir, entre autres, des mesures à prendre pour assurer le respect des obligations du Canada en vertu du Protocole de Kyoto.

Par ailleurs, la *Loi* impose au commissaire à l'environnement et au développement durable d'analyser les progrès réalisés par le gouvernement quant à la mise en œuvre de plans sur les changements climatiques et au respect des obligations du Canada en vertu du Protocole. Elle prévoit que le commissaire présentera tous les deux ans, suivant l'entrée en vigueur de la *Loi* et jusqu'en 2012 inclusivement, un rapport sur ces questions et sur toute question qu'il estime pertinente. Nous avons présenté au Parlement en mai 2009 le premier de nos rapports exigés par la *Loi*. Le présent rapport est donc le deuxième.

Nous avons examiné si les plans sur les changements climatiques contenaient tous les renseignements exigés par la *Loi*, et nous avons analysé les progrès réalisés par le Canada pour mettre en œuvre ces plans et atteindre son niveau cible d'émissions de gaz à effet de serre établi en vertu du Protocole de Kyoto. Conformément au mandat qui nous a été confié, nous avons aussi fait un suivi des progrès réalisés par Environnement Canada par rapport aux engagements pris par le Ministère en réponse aux recommandations que nous avons formulées lors de notre premier audit, soit en 2009.

Par ailleurs, nous avons vérifié si les plans sur les changements climatiques prévoyaient les systèmes et outils de gestion nécessaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, mesurer ces réductions et en rendre compte.

Nos travaux d'audit ont porté sur Environnement Canada et d'autres ministères fédéraux responsables de mettre en œuvre les mesures

prévues dans les plans sur les changements climatiques, soit Agriculture et Agroalimentaire Canada, le ministère des Finances du Canada, Ressources naturelles Canada et Transports Canada.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 2 novembre 2010.

Pertinence

Le Canada s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre pour la première fois en 1992, lorsqu'il a signé la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Lorsqu'il a ratifié le Protocole de Kyoto en 2002, tout comme 193 autres États parties, le Canada a pris l'engagement de réduire ses émissions de 6 % en moyenne par rapport au niveau de 1990, durant la période d'engagement allant de 2008 à 2012.

Pour respecter ces engagements ou ceux pris par la suite, notamment dans le cadre de l'Accord de Copenhague et de la Stratégie fédérale de développement durable, il est important d'élaborer un plan exhaustif et d'instaurer une structure de gouvernance efficace pour le mettre en œuvre.

Constatations

- Les plans sur les changements climatiques établis par Environnement Canada selon les termes de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* ne sont pas conformes à celle-ci parce qu'ils ne contiennent pas tous les renseignements requis. Depuis 2007, Environnement Canada a fait des progrès dans la mesure où l'information présentée dans les plans est maintenant plus complète et plus transparente, mais les mesures qui y sont décrites ne permettront pas au Canada d'honorer ses obligations en vertu du Protocole de Kyoto concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- Le Canada n'est pas en voie d'atteindre sa cible d'émissions de gaz à effet de serre en vertu du Protocole de Kyoto. Selon les données de l'inventaire national de 2010, les émissions de gaz à effet de serre au pays en 2008 dépassaient de 31 % l'objectif de Kyoto. Par ailleurs, même si toutes les mesures prévues dans le premier plan annuel sur les changements climatiques avaient été mises en œuvre et avaient donné lieu aux réductions attendues (2007), cela n'aurait pas suffi à honorer les engagements du Canada aux termes du Protocole. Or, les réductions attendues dans les plans sur les changements climatiques ont chuté de 90 % depuis la publication du premier de ces plans, en 2007.
- Plus de 9 milliards de dollars ont été alloués à la mise en œuvre des mesures décrites dans le plan de 2010 sur les changements climatiques. Le gouvernement n'a cependant pas instauré de

structure de gouvernance prévoyant une attribution claire des rôles et responsabilités, des systèmes visant à assurer la qualité des déclarations de réduction des émissions de gaz à effet de serre réalisées, des systèmes de communication de l'information financière et de l'information sur le rendement, ou des mécanismes d'évaluation des plans sur les changements climatiques.

Réaction des ministères — Les ministères acceptent nos recommandations sauf celle concernant la communication de l'information financière (paragraphe 1.82). Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

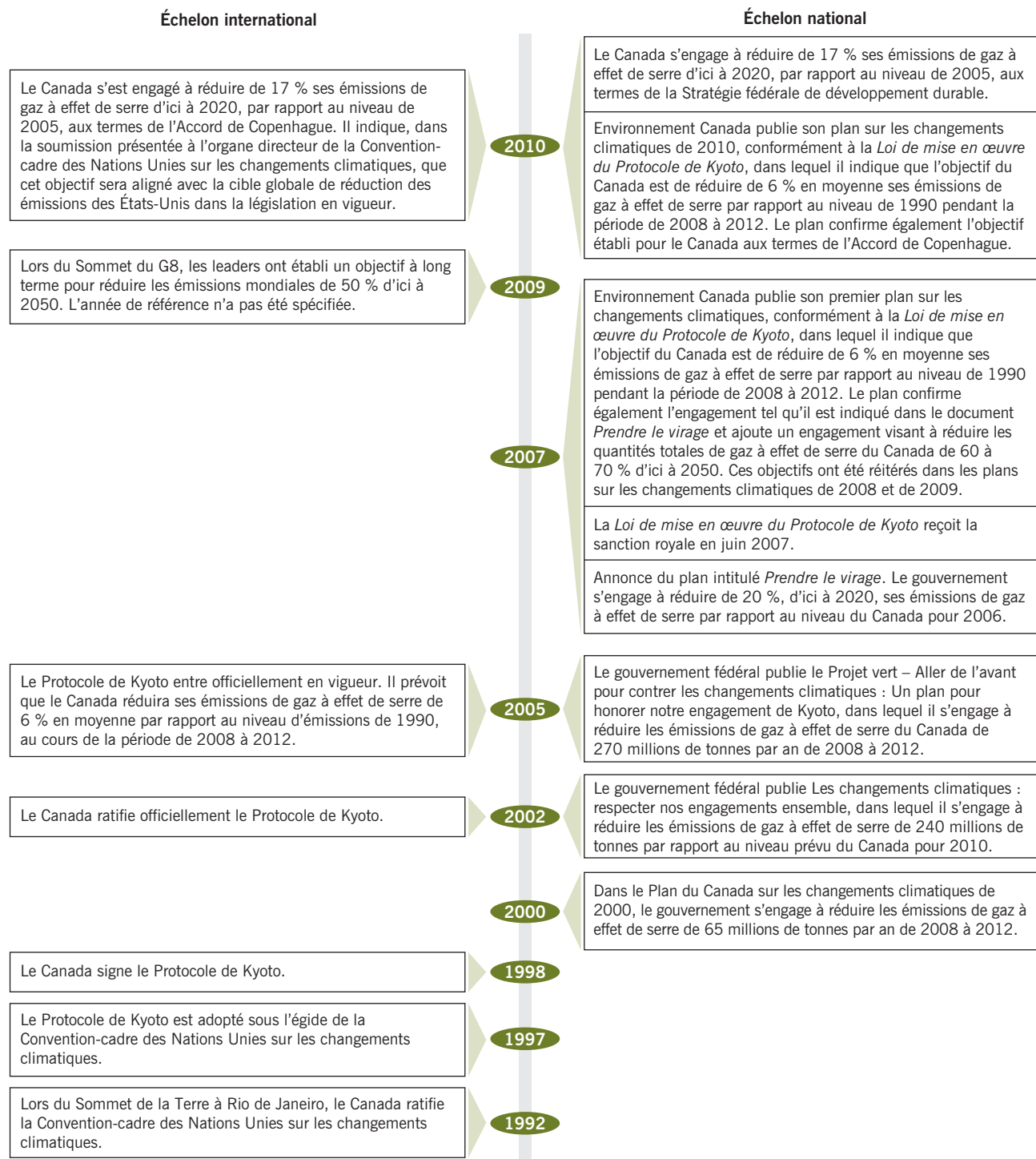
1.1 Le gouvernement du Canada reconnaît que les changements climatiques constituent un grand sujet de préoccupation pour la population canadienne et un enjeu mondial de taille au 21^e siècle. Selon de récentes études menées par le gouvernement du Canada, les changements climatiques ont déjà des répercussions majeures sur les écosystèmes du pays et sur la santé des Canadiens. Depuis 1992, le gouvernement s'est engagé, au pays et dans les enceintes internationales, à lutter contre les changements climatiques, notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre (voir la pièce 1.1). Afin de respecter ses engagements, il a établi des plans et programmes, surveillé les émissions de gaz à effet de serre et fait rapport à cet égard, et alloué des milliards de dollars à diverses mesures.

1.2 Le Protocole de Kyoto a été adopté en 1997, sous l'égide de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Il prévoit des engagements qui contraignent juridiquement les États à réduire les émissions de gaz à effet de serre. À ce jour, 193 pays ont ratifié le Protocole de Kyoto, notamment le Canada en 2002. En 2007, la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* a été adoptée afin d'amener le Canada à prendre des mesures efficaces et rapides pour honorer ses engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto. La *Loi* oblige le gouvernement à publier des plans annuels sur les changements climatiques. Ces plans décrivent les **mesures** à prendre afin d'assurer le respect de la cible d'émissions établie par le Protocole de Kyoto, soit réduire les émissions de gaz à effet de serre de 6 % en moyenne par rapport au niveau de 1990, au cours de la période d'engagement de 2008 à 2012.

Mesures — Mesures décrites dans les plans sur les changements climatiques et mises en œuvre par le gouvernement pour permettre au Canada d'atteindre sa cible d'émissions de gaz à effet de serre fixée par le Protocole de Kyoto. Elles peuvent être réglementaires, fiscales ou axées sur les conditions du marché, et peuvent comprendre des programmes, des initiatives, des règlements et des mesures incitatives établis par le gouvernement fédéral.

1.3 Il incombe à Environnement Canada d'établir les plans annuels sur les changements climatiques, aux termes de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Le Ministère a publié quatre plans annuels de 2007 à 2010. Les ministères chargés de la mise en œuvre des mesures contenues dans les plans sont Agriculture et Agroalimentaire Canada, le ministère des Finances du Canada, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et Transports Canada.

Pièce 1.1 Engagements pris par le gouvernement du Canada à l'échelon national et international pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et lutter contre les changements climatiques



Mandat du commissaire à l'environnement et au développement durable

1.4 Le paragraphe 10.1(1) de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* exige que le commissaire à l'environnement et au développement durable présente un rapport sur les progrès réalisés par rapport aux exigences énoncées dans la *Loi*.

Au moins tous les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi [22 juin 2007], et ce jusqu'en 2012, le commissaire à l'environnement et au développement durable prépare un rapport renfermant notamment :

- a) une analyse des progrès réalisés par le Canada pour mettre en œuvre les plans sur les changements climatiques;
- b) une analyse des progrès réalisés par le Canada pour respecter ses engagements en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto;
- c) toutes autres observations et recommandations sur toute question qu'il estime pertinente.

Objet de l'audit

1.5 Cet audit est le deuxième que nous faisons en vertu du paragraphe 10.1(1) de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. La première partie du rapport décrit l'analyse que nous avons effectuée pour savoir si Environnement Canada et les autres ministères responsables ont préparé et mis en œuvre les plans sur les changements climatiques conformément à la *Loi*. Dans notre audit, nous avons cherché à déterminer si les plans établis en 2009 et en 2010 répondaient aux exigences du paragraphe 5(1). Conformément au mandat qui nous a été confié aux termes de l'alinéa 10.1(1)a) de la *Loi*, nous avons également examiné si les mesures décrites dans les plans avaient été mises en œuvre. Enfin, en vertu de l'alinéa 10.1(1)b) de la *Loi*, nous avons vérifié si le Canada était en voie d'atteindre sa cible obligatoire d'émissions de gaz à effet de serre en vertu du Protocole de Kyoto.

1.6 Dans la deuxième partie du rapport, nous faisons état des travaux que nous avons exécutés en vertu du mandat qui nous a été confié aux termes des alinéas 10.1(1)a) et c) de la *Loi*. De plus, nous formulons les observations et les recommandations que nous souhaitons porter à l'attention du Parlement concernant les systèmes et les pratiques de gestion instaurés pour la mise en œuvre des plans sur les changements climatiques.

1.7 Nous présentons nos recommandations à la fin de chacune des deux parties du rapport. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Partie 1 — Conformité à la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*

Observations

1.8 La *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* a pour objet « d'assurer la prise de mesures efficaces et rapides par le Canada afin qu'il honore ses engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto [...] ». Elle oblige le ministre de l'Environnement à établir annuellement un plan sur les changements climatiques qui contient les éléments précis suivants :

- une description des mesures à prendre afin d'assurer le respect des engagements du Canada aux termes du Protocole de Kyoto;
- la date de prise d'effet de chacune des mesures;
- la quantité de réductions d'émissions de gaz à effet de serre qui sont attendues ou qui ont été réalisées;
- un rapport faisant état de la mise en œuvre des mesures et du plan sur les changements climatiques pour l'année civile précédente.

La pièce 1.2 présente les exigences qui sont expressément énoncées au paragraphe 5(1) de la *Loi*.

Établissement des plans sur les changements climatiques

1.9 Au cours de notre premier audit effectué en 2009 en vertu de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, nous avons examiné les plans sur les changements climatiques établis en 2007 et en 2008 en vue de déterminer s'ils contenaient tous les renseignements requis aux termes de la *Loi*. Nous avons alors constaté que les plans ne respectaient pas les exigences énoncées dans la *Loi*. Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les prochains plans respectent toutes les exigences du paragraphe 5(1) de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Environnement Canada avait accepté cette recommandation.

1.10 Dans le cadre du présent audit, nous avons examiné les plans sur les changements climatiques de 2009 et de 2010 afin de déterminer s'ils contenaient tous les éléments exigés aux termes de la *Loi*. Pour ce faire, nous avons analysé les plans et d'autres documents connexes et mené des entretiens avec les ministères fédéraux chargés de la mise en œuvre des mesures décrites dans ces plans.

Pièce 1.2 Aux termes de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, les plans annuels sur les changements climatiques doivent renfermer des éléments précis

5 (1) Dans les soixante jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi et au plus tard le 31 mai de chaque année subséquente jusqu'en 2013, le ministre établit un Plan sur les changements climatiques qui contient notamment les éléments suivants :

a) une description des mesures à prendre afin d'assurer le respect des engagements du Canada aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto, y compris :

- (i) les réductions des émissions et les normes de rendement réglementées,
- (ii) les mécanismes axés sur les conditions du marché, tels que les échanges ou les compensations d'émissions,
- (iii) l'affectation de fonds ou les mesures ou incitatifs fiscaux,
- (iii.1) les mesures pour prévoir une transition équitable à l'égard des travailleurs touchés par les réductions d'émissions de gaz à effet de serre,
- (iv) la collaboration ou les accords avec les provinces, les territoires ou d'autres gouvernements;

b) pour chaque mesure visée à l'alinéa a) :

- (i) la date de sa prise d'effet,
- (ii) la quantité de réductions d'émissions de gaz à effet de serre qui ont été réalisées ou qui sont anticipées, pour chaque année jusqu'en 2012, à partir des niveaux d'émissions les plus récents établis pour le Canada;

c) le niveau projeté d'émissions de gaz à effet de serre au Canada pour chaque année pour la période de 2008 à 2012, compte tenu des mesures visées à l'alinéa a), et une comparaison de ces niveaux avec les engagements du Canada aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto;

d) une répartition équitable des niveaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre les secteurs de l'économie qui contribuent aux émissions de gaz à effet de serre;

e) un rapport faisant état de la mise en œuvre du Plan sur les changements climatiques pour l'année civile précédente;

f) un exposé indiquant si chaque mesure proposée dans le Plan sur les changements climatiques pour l'année civile précédente a été mise en œuvre au plus tard à la date qui y était prévue et, sinon, une explication des raisons pour lesquelles elle n'a pas été mise en œuvre et les mesures correctives qui ont été ou seront prises.

Source : *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*

Les plans annuels sur les changements climatiques ne sont pas conformes à la *Loi*

1.11 Nous avons constaté qu'un certain nombre d'exigences prévues au paragraphe 5(1) de la *Loi* n'étaient pas respectées. Nous avons certes pu constater des améliorations depuis notre audit précédent, mais au moins un des deux plans pour 2009 et 2010, parfois les deux, ne contenait pas les éléments suivants :

- une description des mesures à prendre afin d'assurer le respect des engagements du Canada en vertu du Protocole de Kyoto;

- les dates de prise d'effet de toutes les mesures;
- une comparaison explicite entre les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre projetés annuellement et les engagements pris par le Canada pour la période d'engagement de Kyoto;
- une explication adéquate de la méthode de calcul de la répartition équitable des niveaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre les secteurs de l'économie;
- un exposé indiquant les mesures correctives qui seront prises en remplacement des mesures qui n'ont pas été mises en œuvre.

Les prochains paragraphes (1.12-1.19) donnent des précisions sur les éléments des plans qui sont conformes aux exigences prévues au paragraphe 5(1) de la *Loi* et ceux qui ne le sont pas.

1.12 Description des mesures — Les plans sur les changements climatiques de 2009 et de 2010 ont été préparés par Environnement Canada, à partir des renseignements communiqués par les ministères chargés de la mise en œuvre des mesures qui y sont décrites. Chacun des plans prévoit au moins 19 mesures assorties des réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues pour chaque année de la période d'engagement de Kyoto (de 2008 à 2012). Chaque mesure est accompagnée d'une description. Cependant, l'alinéa 5(1)a) de la *Loi* exige que les mesures décrites dans les plans permettent « d'assurer le respect des engagements du Canada » aux termes du Protocole de Kyoto. Nous avons constaté qu'aucun des deux plans n'indiquait que les mesures avaient été conçues afin d'assurer le respect des engagements du Canada aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto. Selon ce paragraphe, le Canada doit réduire le total de ses émissions de gaz à effet de serre de 6 % en moyenne par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement de 2008 à 2012. Les plans ne décrivent donc pas les mesures qui permettraient au Canada de respecter ses engagements, comme l'exige la *Loi*. Nous avons également noté que ces documents décrivent plus d'une douzaine de mesures qui ne sont pas assorties de quantités de réductions attendues d'émissions de gaz à effet de serre.

1.13 Date de prise d'effet des mesures — Nous avons constaté une amélioration à l'égard de cette exigence dans le plan de 2010, par rapport à celui de 2009. En effet, toutes les mesures sont assorties d'une date de prise d'effet dans le plan de 2010, alors que c'est le cas de seulement 10 des 19 mesures prévues dans le plan de 2009.

Rapport d'inventaire national — Un inventaire annuel publié par Environnement Canada, au nom du gouvernement du Canada, qui présente de l'information sur les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre au Canada. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto précisent les exigences relatives à la publication de l'inventaire.

1.14 Quantité de réductions d'émissions des gaz à effet de serre —

Les plans de 2009 et de 2010 renferment tous deux 19 mesures et indiquent la quantité de réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues pour ces mesures (voir la pièce 1.3). Les plans ne respectent toutefois pas l'exigence prévue par la *Loi* qui consiste à présenter une comparaison entre les réductions attendues pour chaque mesure et les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre les plus récents établis selon le **Rapport d'inventaire national**. Ce rapport renferme de l'information sur les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre au Canada.

1.15 Niveaux projetés d'émissions de gaz à effet de serre au

Canada — Les plans de 2009 et de 2010 présentent le niveau projeté d'émissions pour chaque année au cours de la période de 2008 à 2012. Cependant, ils ne contiennent pas une comparaison explicite, par année, entre ces niveaux et les engagements du Canada aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto.

1.16 Répartition équitable des niveaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre —

Les plans sur les changements climatiques de 2009 et de 2010 indiquent qu'une analyse a permis de conclure qu'il n'y aurait pas d'iniquités importantes entre les secteurs économiques qui contribuent aux émissions de gaz à effet de serre. Nous avons cependant constaté qu'il était difficile de confirmer cette conclusion à la lumière des renseignements communiqués dans les plans. Ainsi :

- Le critère et les méthodes appliqués pour évaluer le caractère équitable de la répartition des réductions d'émissions de gaz à effet de serre entre les divers secteurs n'ont pas été précisés.
- Les unités de mesure n'ont pas été communiquées.
- En raison d'incohérences dans la présentation des données sur les secteurs économiques qui contribuent aux émissions de gaz à effet de serre, il est difficile d'établir une comparaison entre les niveaux d'émissions et les niveaux de réduction d'émissions par secteur. Le classement des secteurs utilisé pour déterminer si la répartition des réductions est équitable n'est pas le même que celui utilisé dans le *Rapport d'inventaire national*, et il diffère aussi entre les rapports de 2009 et de 2010.

Nous sommes d'avis que l'information présentée dans les plans de 2009 et de 2010 sur la répartition équitable des réductions d'émissions de gaz à effet de serre ne respecte pas l'exigence prévue à l'alinéa 5(1)d) de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*.

Pièce 1.3 Les mesures présentées dans les plans sur les changements climatiques de 2009 et de 2010 sont assorties de réductions attendues et de réductions réelles d'émissions de gaz à effet de serre (en millions de tonnes)

Principaux ministères responsables	Mesures	Réductions d'émissions attendues pour 2008-2012 selon le plan de 2009	Réductions d'émissions attendues pour 2009-2012 selon le plan de 2010	Réductions d'émissions réelles pour 2008 selon le plan de 2010
Environnement Canada	Cadre réglementaire sur les émissions industrielles de gaz à effet de serre	164,4	Ne fait pas partie du plan de 2010	Ne fait pas partie du plan de 2010
	Réglementation du contenu en carburant renouvelable	3,4	4,18	S.O.
	Réduction des émissions de gaz à effet de serre des nouvelles voitures et des camionnettes	Aucune estimation dans le plan de 2009	2,5	S.O.
	Programme national de mise à la ferraille de véhicules	0,085	0,027	0,001
Ressources naturelles Canada	Programme écoÉNERGIE pour l'industrie	1,61	5,55	0,64
	Programme écoÉNERGIE pour les véhicules personnels	0,35	0,38	0,05
	Programme écoÉNERGIE pour les parcs de véhicules (inclus aussi dans le Programme écoMARCHANDISES)	2,03	0,62	0,08
	Renforcement des normes d'efficacité énergétique	6,05	4,91	0,09
	Programme écoÉNERGIE pour le chauffage renouvelable	0,07	0,074	0,003
	Programme écoÉNERGIE pour les bâtiments et les habitations	5,6	5,54	0,58
	Programme écoÉNERGIE Rénovation	5,65	6,27	0,39
	Programme écoÉNERGIE pour l'énergie renouvelable	24,73	19,3	1,35
Affaires indiennes et du Nord Canada	Programme écoÉNERGIE pour les collectivités autochtones et nordiques	Ne fait pas partie du plan de 2009	0,041	S.O.
Transports Canada	Programme d'alimentation à quai des navires (inclus aussi dans le Programme écoMARCHANDISES)	0,027	0,015	S.O.
	Programme écoMOBILITÉ	0,331	0,331	S.O.
	Programme écoTECHNOLOGIE pour les véhicules	0,523	0,523	S.O.
	Programme écoMARCHANDISES (comprend six programmes – les réductions pour le Programme d'alimentation à quai des navires et le Programme écoÉNERGIE pour les parcs de véhicules font l'objet de rapports distincts)	4,711	4,72	S.O.
	Programme de remise écoAUTO	0,05	0,04	0,01 – 0,03

Pièce 1.3 Les mesures présentées dans les plans sur les changements climatiques de 2009 et de 2010 sont assorties de réductions attendues et de réductions réelles d'émissions de gaz à effet de serre (en millions de tonnes) (suite)

Principaux ministères responsables	Mesures	Réductions d'émissions attendues pour 2008-2012 selon le plan de 2009	Réductions d'émissions attendues pour 2009-2012 selon le plan de 2010	Réductions d'émissions réelles pour 2008 selon le plan de 2010
Ministère des Finances du Canada	Écoprélèvement	0,84	0,74	0,09 – 0,1
	Promotion du transport urbain durable (crédit d'impôt pour le transport en commun)	0,174	0,138	0,032
	Fonds en fiducie pour la qualité de l'air et les changements climatiques	80,0	Aucune estimation dans le plan de 2010	S.O.

Note : Il y a d'autres mesures décrites dans les plans, mais elles ne sont pas assorties d'une quantité de réductions d'émissions.
S.O. (sans objet) signifie que les mesures n'étaient pas assorties de réductions d'émissions réelles pour 2008.

Source : Plans sur les changements climatiques aux fins de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* de 2009 et de 2010

1.17 Mise en œuvre des mesures pour l'année précédente — La majorité des mesures étaient accompagnées d'un rapport faisant état de ce qui avait été fait au cours de l'année précédente. Cependant, environ le quart des mesures n'étaient pas assorties de suffisamment de précisions pour que l'on puisse les considérer comme conformes à cette exigence.

1.18 Mise en œuvre des mesures à la date prévue — L'information au sujet de cette exigence est plus complète depuis notre dernier audit. En effet, les plans de 2009 et de 2010 indiquent, dans la majorité des cas, que les mesures ont été mises en œuvre au plus tard à la date prévue (même si les dates n'ont pas été précisées dans de nombreux cas). Cependant, près du quart des mesures n'avaient pas encore été entièrement mises en œuvre, et l'information ne pouvait donc pas être communiquée dans ces cas. Le plan de 2010 signalait qu'une seule mesure n'avait pas été mise en œuvre à la date prévue, et on y indiquait qu'une approche provisoire avait permis de corriger la situation.

1.19 Mise en œuvre de mesures correctives — Aux termes de la *Loi*, le plan doit expliquer les **mesures correctives** à prendre pour les mesures qui n'ont pas été mises en œuvre au plus tard à la date prévue. Dans le cadre de nos travaux, nous avons constaté que le plan de 2010 ne décrivait pas les mesures correctives qui seraient prises pour compenser le fait que le Cadre réglementaire sur les émissions industrielles de gaz à effet de serre n'a pas été mis en œuvre. Le Cadre réglementaire (voir la pièce 1.5) est une mesure qui devait pourtant produire 85 % des réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues par le gouvernement dans le plan de 2009.

Mesures correctives — Dans le contexte de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, mesure compensatoire pour la perte de réductions d'émissions de gaz à effet de serre lorsqu'une mesure prévue dans un plan annuel n'a pas été mise en œuvre.

1.20 Nous avons conclu que les plans sur les changements climatiques de 2009 et de 2010 n'étaient pas conformes à la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* puisqu'ils ne contenaient pas tous les renseignements requis aux termes du paragraphe 5(1).

1.21 Les recommandations à l'égard de ces observations sont présentées aux paragraphes 1.42 et 1.43.

Mise en œuvre des plans et résultats obtenus

1.22 Aux termes de l'alinéa 10.1(1)a) de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, « le commissaire à l'environnement et au développement durable prépare un rapport renfermant notamment une analyse des progrès réalisés par le Canada pour mettre en œuvre les plans sur les changements climatiques ». Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné si Environnement Canada et les principaux ministères responsables avaient mis en œuvre les mesures indiquées dans les plans de 2009 et de 2010. Pour ce faire, nous avons examiné divers renseignements, notamment si les plans mentionnaient que les mesures avaient été mises en œuvre; si des fonds avaient été alloués pour financer ces mesures; et si les mesures étaient assorties d'une quantité réalisée ou attendue de réductions d'émissions de gaz à effet de serre. Nous avons aussi fait un suivi en vue de déterminer si Environnement Canada avait réalisé des progrès dans la mise en œuvre de certaines recommandations formulées lors de notre audit de 2009.

Le gouvernement a réduit de 90 % la quantité attendue de réductions d'émissions de gaz à effet de serre depuis 2007

1.23 Lors de notre examen visant à déterminer si les mesures prévues dans les plans avaient bel et bien été mises en œuvre, nous avons étudié les quatre plans sur les changements climatiques publiés entre 2007 et 2010 afin d'évaluer si les quantités de réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues et réalisées étaient cohérentes dans les divers plans. Nous avons constaté que la quantité de réductions d'émissions attendues énoncée dans les plans avait diminué de 90 %, passant d'environ 282 millions de tonnes dans le plan de 2007 à 28 millions de tonnes dans le plan de 2010 (voir la pièce 1.4).

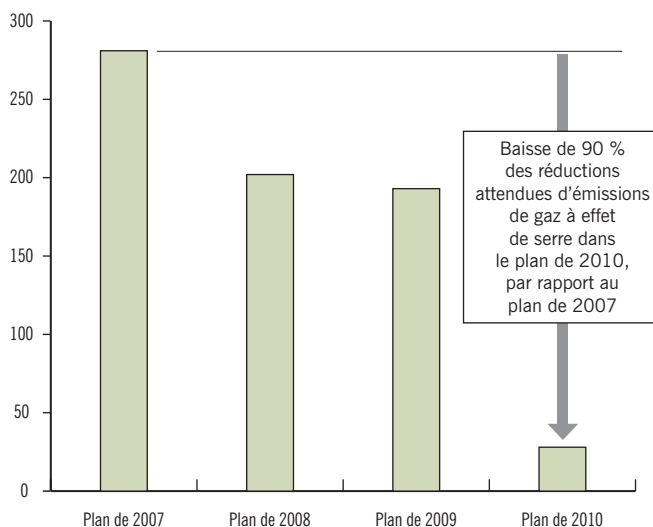
1.24 Dans les plans de 2007, de 2008 et de 2009, les réductions d'émissions attendues les plus importantes devaient découler de la mise en œuvre des initiatives fédérales suivantes :

- le Cadre réglementaire sur les émissions industrielles de gaz à effet de serre, qui ne fait plus partie du plan de 2010;

- le Fonds en fiducie pour la qualité de l'air et les changements climatiques, dont les réductions sont attribuées à des mesures provinciales plutôt qu'à des mesures fédérales dans le plan de 2010.

Pièce 1.4 La quantité totale attendue de réductions d'émissions de gaz à effet de serre qui est énoncée dans les plans a chuté de 90 % depuis 2007

Réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues
(en millions de tonnes)



Source : Données de 2007 établies par le Bureau du vérificateur général. Les autres données proviennent des plans sur les changements climatiques aux fins de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, publiés chaque année depuis 2007.

1.25 Cadre réglementaire sur les émissions industrielles de gaz à effet de serre — Cette mesure, qui était administrée par Environnement Canada, devait représenter environ 85 % (164 millions de tonnes en tout selon le plan de 2009) des réductions totales d'émissions de gaz à effet de serre attendues pour la période d'engagement de Kyoto qui s'étend de 2008 à 2012 (voir la pièce 1.5). Au cours de notre audit de 2009, Environnement Canada avait indiqué que le Cadre allait être en place avant le 1^{er} janvier 2010. Nous avons alors fait remarquer qu'en raison des retards dans sa mise en œuvre, il était peu probable que le Ministère puisse respecter cette date d'échéance. Le Cadre a été supprimé du plan de 2010.

1.26 Selon le plan sur les changements climatiques de 2010 et des représentants d'Environnement Canada, le Cadre réglementaire sur les émissions industrielles de gaz à effet de serre n'a pas été mis en œuvre afin de respecter une décision qui visait à harmoniser les actions de lutte contre les changements climatiques du gouvernement du Canada avec celles des États-Unis. Le plan de 2010 indique que le gouvernement du Canada s'emploie à définir des règlements pour des

secteurs particuliers et à lancer des initiatives conjointement avec les États-Unis. Toutefois, nous avons constaté qu'aucune autre mesure équivalente au Cadre, assortie d'objectifs quantifiés de réductions d'émissions de gaz à effet de serre, n'avait été présentée comme l'exige la *Loi* en vue de récupérer les réductions attendues qui ne seront pas réalisées par suite de la décision de ne pas mettre en œuvre le Cadre réglementaire sur les émissions industrielles de gaz à effet de serre.

1.27 Nous présentons une recommandation à l'égard des observations ci-dessus au paragraphe 1.43.

Pièce 1.5 Le Cadre réglementaire proposé sur les émissions industrielles de gaz à effet de serre aurait imposé des cibles obligatoires

En avril 2007, le gouvernement fédéral a annoncé la création du Cadre réglementaire pour les émissions industrielles de gaz à effet de serre, qui comportait deux grands volets :

- des cibles obligatoires à court, à moyen et à long terme qui auraient fixé une limite des quantités d'émissions de gaz à effet de serre permises par unité de production industrielle, ou d'intensité des émissions de gaz à effet de serre (émissions de gaz à effet de serre par baril de pétrole produit, par exemple);
- des mécanismes de conformité donnant aux entreprises la souplesse nécessaire dans la façon d'atteindre leurs cibles.

Le Cadre réglementaire était censé réduire les émissions de gaz à effet de serre d'environ 164 millions de tonnes entre 2008 et 2012.

Source : Adapté du Plan sur les changements climatiques aux fins de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* de 2009

1.28 Fonds en fiducie pour la qualité de l'air et les changements climatiques — Selon les plans sur les changements climatiques de 2007, de 2008 et de 2009, ce Fonds de 1,5 milliard de dollars devait permettre de réaliser d'importantes réductions, soit les deuxièmes en importance (c.-à-d. 80 millions de tonnes au total de 2008 à 2012). Il prévoyait du financement fédéral versé aux provinces et aux territoires pour soutenir des mesures de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Le Fonds a été conçu et mis en œuvre par le ministère des Finances du Canada. Environnement Canada communique l'information sur les mesures financées dans les plans sur les changements climatiques. Même si les plans antérieurs présentaient des estimations initiales des réductions d'émissions attendues grâce aux Fonds en fiducie, le plan de 2010 indique que puisque le Fonds est à vocation autonome, les pouvoirs publics provinciaux et territoriaux ne sont pas tenus de rendre compte au gouvernement fédéral de la façon dont les ressources sont utilisées. On ajoute que l'impact du Fonds sur la réduction des gaz à effet de serre

ne peut donc pas être évalué. Le commissaire à l'environnement et au développement durable et le Bureau du vérificateur général du Canada ont déjà soulevé cette question (chapitre 1 du rapport de décembre 2008).

1.29 Environnement Canada a depuis demandé aux provinces et aux territoires de quantifier les réductions associées au Fonds en fiducie et a communiqué cette information dans les plans. Des fonctionnaires nous ont indiqué que pour accroître la transparence et l'exactitude de l'information communiquée sur les réductions d'émissions de gaz à effet de serre dans les plans, Environnement Canada n'attribuait plus les réductions d'émissions se rattachant au Fonds à des mesures fédérales. Le Ministère a souligné que les réductions d'émissions quantifiées par les provinces et les territoires avaient plutôt été intégrées au niveau de référence (niveau projeté d'émissions, à l'exclusion des mesures fédérales). Nous avons noté que cette quantité de réductions n'était pas indiquée en toutes lettres dans le plan.

Selon le plan de 2010, les mesures n'ont pas toutes permis de réaliser les réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues pour 2008

1.30 Le plan sur les changements climatiques de 2010 faisait état pour la première fois des réductions d'émissions réalisées pendant la période d'engagement de Kyoto, car il faut compter un délai de deux ans pour mesurer les réductions réelles et faire rapport à cet égard. Nous avons vérifié si les réductions d'émissions de gaz à effet de serre réalisées en 2008, et communiquées dans le plan de 2010, étaient conformes aux réductions d'émissions attendues présentées dans les plans antérieurs pour toutes les mesures, prises individuellement et collectivement.

1.31 Depuis 2007, les plans sur les changements climatiques ont été composés de 19 mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Parmi les mesures initialement assorties d'une quantité de réductions attendues pour 2008, douze ont mené à des réductions, selon le plan de 2010. La plupart étaient cependant inférieures aux quantités attendues à l'origine : 4 des 12 mesures ont permis de réaliser les réductions d'émissions attendues pour 2008 selon le plan de 2007. Par ailleurs, nous avons constaté qu'aucune mesure corrective n'avait été mise en œuvre afin de compenser les réductions surestimées.

Environnement Canada a réalisé des progrès dans la mise en œuvre de recommandations antérieures

1.32 Au cours de l'audit, nous avons fait un suivi en vue de mesurer les progrès réalisés par Environnement Canada dans la mise en œuvre de certaines recommandations formulées dans notre rapport d'audit de 2009.

1.33 Intervalles d'incertitude — Nous avons recommandé, à la suite de notre audit de 2009, que les incertitudes quantitatives ou qualitatives liées aux réductions attendues d'émissions de gaz à effet de serre soient présentées dans les plans annuels pour l'ensemble du plan ainsi que pour les mesures prises individuellement, si possible. Il est primordial de préciser les intervalles d'incertitude afin d'indiquer clairement les limites des données et le degré d'exactitude des résultats obtenus.

1.34 Nous avons constaté que pour les mesures prises individuellement, le plan sur les changements climatiques de 2009 précisait l'intervalle d'incertitude à l'égard des réductions d'émissions attendues pour 16 des 19 mesures présentées. Le plan de 2010 indiquait l'intervalle d'incertitude pour 14 des 19 mesures proposées. Les deux plans n'expliquent cependant pas les raisons pour lesquelles certaines mesures ne sont pas assorties d'un intervalle d'incertitude. Une annexe au plan de 2010 décrit la méthode appliquée pour estimer les incertitudes liées aux projections. Nous n'avons pas vérifié l'exactitude de chacune des estimations parce que c'est plutôt la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie qui procède à ce genre d'analyse annuelle. Nous pouvons toutefois conclure qu'Environnement Canada et les autres ministères responsables ont accompli des progrès en précisant l'intervalle d'incertitude pour la plupart des mesures prises individuellement. Nous avons aussi constaté que l'analyse d'incertitude menée pour les plans dans leur ensemble ne fournissait pas d'intervalle pour les réductions d'émissions de gaz à effet de serre estimées.

1.35 Méthode pour mesurer les réductions — Dans notre rapport d'audit de 2009, nous avons recommandé à Environnement Canada d'indiquer clairement comment il mesurerait les réductions réelles d'émissions pour chacune des mesures présentées dans les plans sur les changements climatiques. Nous avons constaté que 12 des 19 mesures présentées dans le plan de 2010 étaient assorties des réductions réalisées en 2008. Les 12 mesures sont accompagnées d'une analyse sur la méthode utilisée pour estimer les réductions d'émissions de gaz à effet de serre, mais d'une mesure à l'autre les détails concernant la méthode varient grandement. Pour certaines mesures,

le plan ne présente que des informations fragmentaires sur la méthode utilisée pour estimer les réductions. Par exemple, on y indique que les réductions d'émissions ont été calculées à partir de la participation au programme. Néanmoins, Environnement Canada a tout de même réalisé des progrès dans la mise en œuvre de notre recommandation, qui suggérait de décrire la méthode appliquée pour faire rapport sur les réductions réelles.

Respect des engagements pris en vertu du Protocole de Kyoto

1.36 Le mandat qui nous a été confié aux termes de l'alinéa 10.1(1)b) de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* nous oblige à présenter un rapport sur les progrès réalisés par le Canada pour respecter ses engagements en vertu du Protocole de Kyoto ayant trait aux émissions de gaz à effet de serre. À terme, c'est le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui déterminera, en 2014, si le Canada et les autres pays ont respecté leurs engagements. Il faut cependant savoir que le Protocole de Kyoto stipule que « chacune des Parties [...] devra avoir accompli en 2005, dans l'exécution de ses engagements au titre du présent Protocole, des progrès dont elle pourra apporter la preuve. » De même, aux termes de l'alinéa 5(1)a) de la *Loi*, le ministre de l'Environnement est tenu d'établir un plan sur les changements climatiques en vue d'assurer le respect de ces engagements. Nous avons donc vérifié si le Canada était en voie d'atteindre sa cible d'émissions de gaz à effet de serre fixée dans le Protocole de Kyoto en nous fondant sur le plan de 2010.

1.37 En vertu du paragraphe 1 de l'article 3 du Protocole de Kyoto, le niveau moyen des émissions du Canada pour la période de 2008 à 2012 doit être inférieur de 6 % au moins par rapport au niveau de 1990, soit 558,4 millions de tonnes de gaz à effet de serre. Le total des émissions du Canada ne devrait donc pas dépasser 2 792 millions de tonnes pour la période quinquennale d'engagement.

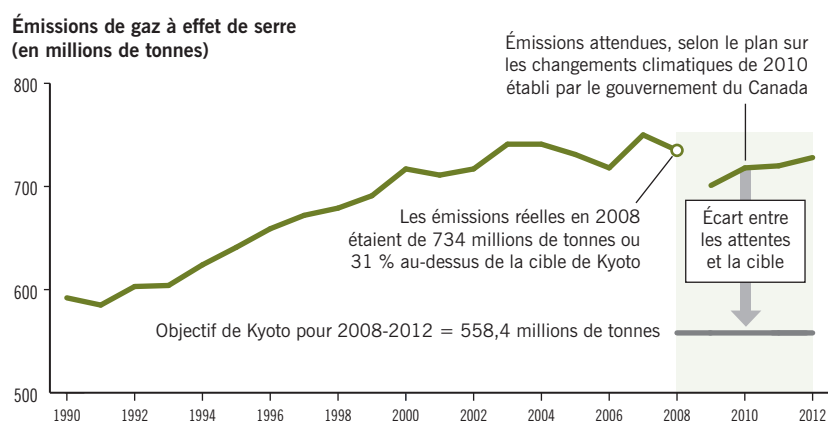
Le Canada n'est pas en voie d'atteindre le niveau cible d'émissions prévu dans le Protocole de Kyoto

1.38 Le Rapport d'inventaire national annuel sur les émissions de gaz à effet de serre, publié le 15 avril 2010, indique que, en 2008 (soit la première année de la période d'engagement qui intervient dans le calcul du niveau moyen des émissions de gaz à effet de serre par rapport à l'objectif), les émissions du Canada étaient de 734 millions de tonnes, soit 31 % au-dessus de l'objectif fixé (voir la pièce 1.6).

1.39 Dans le cadre de nos travaux, nous avons constaté que même si toutes les mesures décrites dans le premier plan annuel sur les

changements climatiques avaient été mises en œuvre comme prévu et avaient permis de réaliser les réductions attendues d'émissions de gaz à effet de serre, cela n'aurait pas suffi à permettre au Canada d'honorer ses engagements en vertu du Protocole de Kyoto. Or, les réductions d'émissions attendues présentées dans le premier plan ont été réduites de 90 % dans les plans sur les changements climatiques subséquents. En l'absence d'informations supplémentaires, nous en sommes venus à conclure que le Canada n'est pas en voie d'atteindre son niveau cible d'émissions de gaz à effet de serre aux termes du Protocole de Kyoto et de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*.

Pièce 1.6 Il y a un écart entre la cible du Protocole de Kyoto et le niveau attendu des émissions de gaz à effet de serre du gouvernement du Canada dans son plan sur les changements climatiques de 2010



Note : Les données pour 2009 n'étaient pas disponibles au moment de notre audit.

Source : Adapté du *Rapport d'inventaire national* : 1990-2008, Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada, Environnement Canada, et du Plan sur les changements climatiques aux fins de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* (mai 2010)

Recommandations

1.40 Les plans sur les changements climatiques de 2009 et de 2010 du gouvernement fédéral ne contiennent pas tous les renseignements requis aux termes de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Ils ne prévoient pas non plus de mesures suffisantes pour permettre au Canada d'honorer ses engagements en vertu du Protocole de Kyoto. De plus, ces plans ne fournissent pas toute l'information réclamée par le Parlement pour surveiller les efforts déployés par le gouvernement afin de respecter ses engagements à l'échelle internationale.

1.41 Depuis 2007, le Cadre réglementaire sur les émissions industrielles de gaz à effet de serre était la mesure fédérale phare qui devait permettre de réaliser la plus grande part des réductions

d'émissions de gaz à effet de serre. Or, le Cadre a été retiré du plan sur les changements climatiques de 2010 sans que des mesures correctives permettant de récupérer les réductions qui ne seront pas réalisées soient appliquées.

1.42 Recommandation — Environnement Canada devrait veiller à ce que les prochains plans sur les changements climatiques aux fins de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* contiennent tous les renseignements exigés par la *Loi*, ou une explication détaillée justifiant l'absence de ces renseignements.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. D'année en année, Environnement Canada a amélioré les plans de façon significative. Il publie un document exhaustif qui reflète l'engagement pris par le gouvernement pour satisfaire, dans la mesure du possible, les exigences en information de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Le commissaire à l'environnement et au développement durable a identifié des secteurs particuliers où des améliorations pourraient encore être apportées, comme la présentation d'une description plus détaillée de la mise en œuvre des mesures. Le Ministère, avec l'aide des autres ministères responsables, s'efforcera d'apporter ces correctifs en commençant par le plan de 2011.

Puisque cette recommandation a des répercussions sur plusieurs ministères fédéraux, ceux-ci ont été consultés lors de l'élaboration de la présente réponse.

1.43 Recommandation — Environnement Canada et les ministères responsables de la mise en œuvre des mesures prévues dans les plans sur les changements climatiques devraient indiquer, dans ces plans, les mesures correctives qui seront prises afin de compenser les réductions d'émissions de gaz à effet de serre qui ne sont pas réalisées en raison des mesures qui n'ont pas été mises en œuvre.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Environnement Canada et les ministères responsables continueront de fournir des renseignements à jour sur les activités fédérales liées aux changements climatiques. Lorsque des mesures prévues pour une année civile précédente sont reportées ou non appliquées, les ministères fourniront une explication claire des changements à l'état de la mise en œuvre.

Le gouvernement du Canada a affirmé clairement son intention de respecter son engagement visant à réduire d'ici 2020 ses émissions de gaz à effet de serre de 17 %, par rapport au niveau de 2005. Il a remplacé son approche réglementaire précédente, intitulée *Prendre le virage*, par une

nouvelle approche sectorielle qui, selon le cas, s'aligne sur les mesures prises par les États-Unis. D'importants progrès ont été accomplis dans les secteurs de l'électricité et des transports (normes d'émissions pour les automobiles et les camions légers neufs), et les mesures prises à ce jour par les gouvernements fédéral et provinciaux devraient permettre de réduire d'un quart, d'ici 2020, le volume d'émissions nécessaire au respect de notre engagement visant à réduire les émissions annuelles de gaz à effet de serre du Canada au niveau cible de 607 millions de tonnes.

Le Canada participe à l'approche mondiale adoptée dans le cadre des Accords de Cancun, qui ont été signés par des pays développés et en voie de développement, représentant 85 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

Partie 2 — Gestion des plans sur les changements climatiques

Observations

Initiatives horizontales — Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, il s'agit d'initiatives dans le cadre desquelles des partenaires, provenant de deux ou plusieurs organismes, ont accepté en vertu d'une entente de financement officielle de collaborer à la réalisation d'objectifs communs. Les rapports sur les initiatives horizontales visent à broser, à l'intention des parlementaires, de la population et du gouvernement, un portrait global des dépenses publiques, des plans et du rendement par rapport aux objectifs communs établis.

1.44 L'enjeu des changements climatiques est complexe. L'établissement et la mise en œuvre de plans visant à permettre au Canada d'honorer ses engagements nationaux et internationaux relativement à cette question posent donc nécessairement un défi. Le gouvernement a reconnu qu'un dossier aussi complexe que la lutte contre les changements climatiques, qui concerne diverses organisations fédérales, exige une gestion efficace des **initiatives horizontales**. Il faut en outre disposer de mécanismes appropriés de gouvernance et de reddition de comptes.

1.45 Dans le cadre des audits que nous avons effectués en 1998, 2000, 2001 et 2006 au sujet de la gestion des activités pour lutter contre les changements climatiques, et dans le cadre de notre audit des initiatives horizontales de 2005, nous avons relevé de grandes lacunes. Nous avons, entre autres, constaté que le gouvernement n'avait pas instauré de structure de gouvernance efficace pour gérer les actions de lutte contre les changements climatiques et que le peu d'attention accordée aux initiatives horizontales avait affaibli la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination de ces initiatives.

1.46 Depuis la publication de ces rapports, le Parlement a adopté la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* et le gouvernement a établi quatre plans sur les changements climatiques. La deuxième partie de notre rapport présente les observations et les recommandations que nous souhaitons porter à l'attention du Parlement, conformément au mandat qui nous est confié aux termes des alinéas 10.1(1)a) et c) de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Au cours de nos travaux d'audit visant à mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des plans sur les changements climatiques, nous avons examiné la mesure dans laquelle :

- le gouvernement a mis en place les systèmes et les outils de gestion nécessaires pour réaliser les réductions d'émissions de gaz à effet de serre, les mesurer et faire rapport à cet égard;
- le gouvernement a communiqué l'information sur les sommes allouées aux mesures dans les plans annuels sur les changements climatiques;

- des systèmes d'assurance de la qualité et de vérification ont été mis en place pour faire rapport sur les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et les quantités de réductions communiquées dans les plans.

Même si ces éléments ne sont pas obligatoires aux termes de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, ils sont tout de même essentiels pour assurer une saine gestion des programmes. Si le gouvernement fédéral veut réduire les émissions de gaz à effet de serre et respecter ses engagements nationaux et internationaux, il devra disposer de mécanismes appropriés de gouvernance et de reddition de comptes.

Établissement de systèmes de gestion

1.47 Dans le *Rapport de la vérificatrice générale* (novembre 2005), chapitre 4, « La gestion des initiatives horizontales », nous avons constaté que le gouvernement n'avait pas établi suffisamment d'outils spécialisés pour assurer la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination des initiatives horizontales. Le *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (septembre 2006), chapitre 1, « La gestion des activités fédérales en matière de changements climatiques », recommandait au gouvernement de veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un mécanisme efficace de gouvernance et de reddition de comptes pour la question des changements climatiques. Dans sa réponse, le gouvernement avait admis qu'un dossier aussi complexe que celui des changements climatiques exigeait une gestion horizontale efficace. Il a donc instauré, en 2007, un cadre horizontal de gestion, de responsabilisation et de rapport pour son Programme sur la qualité de l'air (voir la pièce 1.7). Comme nous n'avons pas examiné ce programme dans le cadre du présent audit, nous ne pouvons pas confirmer son efficacité. Nous le mentionnons simplement pour illustrer l'importance de créer un cadre de reddition de comptes et de rapport pour gérer les dossiers liés aux changements climatiques. Un peu plus de la moitié des mesures énumérées dans les plans sur les changements

Pièce 1.7 Un cadre horizontal de gestion, de responsabilisation et d'établissement de rapport a été instauré pour le Programme sur la qualité de l'air

En 2007, en établissant le Programme sur la qualité de l'air, le gouvernement fédéral s'est engagé à prendre des mesures concrètes dans le but d'améliorer l'environnement au Canada, notamment à réduire la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre. Le Programme, qui a été doté d'un budget initial de 1,9 milliard de dollars entre 2007 et 2011, comprend plus de 40 programmes et initiatives.

Lors de l'approbation du Programme, les ministres responsables de neuf ministères et organismes ont instauré un cadre de gestion pour assurer une gouvernance horizontale et une reddition de comptes efficaces. Le cadre est administré par Environnement Canada.

Source : Initiatives horizontales : Programme sur la qualité de l'air, 2007

climatiques font également partie du Programme sur la qualité de l'air. Le reste des mesures prévues dans les plans ne s'inscrivent pas dans un cadre horizontal de gestion, de responsabilisation et de rapport.

1.48 Selon les documents d'orientation du Secrétariat du Conseil du Trésor, un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats applicable aux initiatives horizontales comprend entre autres une structure de gouvernance qui décrit les rôles et les responsabilités ainsi que les objectifs et buts communs. Il prévoit également l'évaluation du rendement et la communication d'informations financières afin de comparer les ressources engagées et les résultats obtenus, ainsi qu'une stratégie d'évaluation.

Le gouvernement n'a pas mis en place les systèmes et les outils de gestion nécessaires pour réaliser et mesurer les réductions d'émissions de gaz à effet de serre, et faire rapport à cet égard

1.49 Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de cadre horizontal de gestion et de responsabilisation pour l'ensemble des plans sur les changements climatiques. Des fonctionnaires nous ont indiqué qu'après l'adoption de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* en juin 2007, le premier plan sur les changements climatiques avait été établi en août 2007 sans financement ni ressources supplémentaires, ni nouvelle orientation politique. Nous avons constaté que la plupart des mesures décrites dans les plans étaient déjà en vigueur lors de la promulgation de la *Loi* et de l'établissement du premier plan. Ces mesures étaient assorties de leurs propres cadres d'établissement de rapports et de responsabilisation, et d'une variété d'objectifs, de sources de financement et de dates de mise en œuvre. Il n'y avait pas de système global de gestion qui aurait intégré ces exigences distinctes pour la mise en œuvre d'un plan dans son ensemble, l'évaluation des résultats et la communication d'informations à cet égard. Nous avons constaté que les systèmes et les outils de gestion décrits ci-dessous étaient absents ou imprécis dans les plans sur les changements climatiques de 2009 et de 2010.

1.50 Rôles et responsabilités — Un système de gestion efficace doit être assorti des rôles et des responsabilités clairement établis. Pour élaborer les plans annuels sur les changements climatiques, Environnement Canada recueille tous les ans, grâce à un formulaire qui doit être signé par le sous-ministre compétent, de l'information auprès des ministères chargés de la mise en œuvre des mesures. Nous avons cependant constaté que les rôles et responsabilités concernant la mise en œuvre des mesures visant les réductions attendues d'émissions

de gaz à effet de serre, l'estimation des réductions réelles et la communication de l'information à cet égard n'étaient pas toujours clairement définis.

1.51 Ainsi, alors que le ministère des Finances du Canada est chargé de la mise en œuvre du crédit d'impôt pour le transport en commun, c'est Environnement Canada qui doit assurer la qualité des résultats communiqués à cet égard, et ce, même si c'est le sous-ministre des Finances qui signe le formulaire contenant les renseignements qui seront incorporés au plan sur les changements climatiques. Pour citer un autre exemple, les rôles et responsabilités à l'égard du Fonds en fiducie pour la qualité de l'air et les changements climatiques n'étaient pas documentés et faisaient encore l'objet de discussions lors de notre audit. Deux entités chargées de la mise en œuvre de mesures contenues dans les plans nous ont indiqué qu'elles comprenaient mal pourquoi les mesures dont elles avaient la charge faisaient partie des plans étant donné que celles-ci étaient déjà en vigueur avant la publication du premier plan. Le fait de documenter les rôles et responsabilités permettrait de clarifier les façons dont les différentes parties rendent compte entre elles et au Parlement des activités menées en vue de mettre en œuvre et d'évaluer les mesures prévues dans les plans sur les changements climatiques, et d'établir des rapports à cet égard.

1.52 Objectifs et buts — Selon les documents d'orientation du Conseil du Trésor, une initiative horizontale devrait reposer sur des valeurs et des objectifs communs qui doivent être énoncés explicitement. Nous avons relevé des incohérences entre l'objet des plans et les buts et objectifs des mesures qu'ils contiennent. Par exemple, même si la *Loi* vise à assurer le respect des engagements pris en vertu du Protocole de Kyoto, dont l'objectif est d'atteindre un niveau cible d'émissions de gaz à effet de serre, nous avons constaté qu'aucune des mesures prévues dans les plans n'en faisait expressément un but ou un objectif. De plus, même si la *Loi* exige que les plans présentent les quantités attendues et réelles de réductions d'émissions pour chaque année, certains fonctionnaires nous ont fait savoir qu'il n'était pas toujours possible de faire rapport des résultats de cette manière, car les réductions ne peuvent être quantifiées avant la fin du programme.

1.53 Par ailleurs, nous avons constaté que certaines mesures prévues dans les plans n'étaient pas assorties d'une quantité de réductions d'émissions attendues, et que d'autres n'allaient entraîner des réductions qu'après 2012, soit après la période d'engagement de Kyoto. Cela touche 14 des initiatives mentionnées dans le plan de 2009 et

15 initiatives du plan de 2010, notamment les suivantes : l'Initiative écoÉNERGIE pour les biocarburants de Ressources naturelles Canada, dotée d'un budget de 1,48 milliard de dollars; l'Initiative pour un investissement écoagricole dans les biocarburants d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, dotée d'un budget de 159,4 millions de dollars; et le Fonds de biocarburants ProGen de Technologies du développement durable Canada de 500 millions de dollars (voir la pièce 1.8). Le fait de préciser les objectifs des plans et les critères qui régissent l'intégration de certaines mesures aux plans permettrait de veiller à ce que toutes les mesures visent les mêmes buts et objectifs.

1.54 Évaluation — Un des éléments clés de la reddition de comptes publique consiste à obliger les ministères, qui se voient allouer des ressources pour atteindre leurs objectifs, à évaluer périodiquement l'efficacité des plans et politiques mis en œuvre afin d'avoir l'assurance que ceux-ci atteignent les objectifs prévus. Même si, pour beaucoup des mesures contenues dans les plans, des évaluations avaient été achevées, étaient en cours ou étaient prévues, d'autres mesures n'avaient pas été évaluées. C'est le cas de l'initiative Écoprélèvement sur les véhicules énergivores et du Fonds en fiducie pour la qualité de l'air et les changements climatiques. Par ailleurs, Environnement Canada ne prévoit pas procéder à l'évaluation de l'ensemble du plan sur les changements climatiques. L'on ne sait donc pas jusqu'à quel point les mesures prévues sont arrimées pour réaliser les objectifs généraux du plan et il est difficile de déterminer le lien entre les ressources engagées et les résultats obtenus.

1.55 Mesure du rendement — Une stratégie de mesure continue du rendement, décrivant les modalités de collecte de l'information et d'évaluation des progrès réalisés par rapport aux résultats attendus, constitue un élément fondamental d'un système de gestion efficace. Nous avons examiné deux composantes d'un système de mesure du rendement, notamment la communication de l'information financière et les procédures d'assurance de la qualité des données concernant les réductions d'émissions de gaz à effet de serre réalisées. Nous avons constaté, dans les deux cas, que le manque d'uniformité dans l'information ne permettait pas au Parlement d'établir des liens entre les ressources engagées et les résultats obtenus. Nous analysons ces questions en détail dans les prochains paragraphes.

1.56 Nous présentons une recommandation à l'égard de ces observations au paragraphe 1.81.

Communication de l'information financière

1.57 Même si la présentation d'informations financières dans les plans sur les changements climatiques n'est pas obligatoire aux termes de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, elle s'inscrit dans les principes de saine gestion. En effet, cette information permet au Parlement, aux ministères et à la population en général de comprendre le rapport entre les ressources allouées pour mettre en œuvre les mesures et les résultats obtenus. Nous avons examiné les sommes allouées aux mesures dans les plans annuels sur les changements climatiques. Nous avons aussi eu des entretiens avec le personnel des ministères. Enfin, nous avons passé en revue des rapports ministériels sur le rendement, des présentations au Conseil du Trésor, des rapports d'évaluation et de la correspondance interne afin de chiffrer les sommes allouées aux mesures.

L'information financière n'est pas systématiquement communiquée en ce qui a trait aux mesures prévues dans le plan de 2010

1.58 Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de mécanisme de présentation de l'information financière pour l'ensemble du plan sur les changements climatiques qui permettrait de faire connaître les sommes allouées et dépensées pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Plus précisément, nous avons constaté que le plan sur les changements climatiques de 2010 ne présentait aucune information financière pour 6 des 19 mesures assorties de cibles de réductions d'émissions de gaz à effet de serre.

1.59 Étant donné que l'information financière n'était pas présentée de façon systématique dans le plan de 2010, nous avons tenté de déterminer quelles sommes ont été allouées aux mesures. Nous avons constaté que jusqu'en novembre 2010, plus de 9 milliards de dollars avaient été répartis entre sept ministères pour financer les mesures prévues dans le plan (voir la pièce 1.8). Nous avons également constaté que pour certaines de ces mesures, auxquelles environ 5,9 milliards de dollars ont été alloués, on ne prévoit pas de réductions d'émissions de gaz à effet de serre au cours de la période d'engagement de Kyoto.

Pièce 1.8 Plus de 9 milliards de dollars ont été alloués pour mettre en œuvre les mesures prévues dans le plan sur les changements climatiques de 2010

Principaux ministères responsables	Mesures	Total de la somme allouée à chacune des mesures pour toutes les années du programme (en millions de \$)
Environnement Canada	Réglementation du contenu en carburants renouvelables	7,7
	Réduction des émissions de gaz à effet de serre produites par les nouvelles voitures et les camionnettes	15,7
	Programme national de mise à la ferraille de véhicules	92,0
Ressources naturelles Canada	Programme écoÉNERGIE pour l'industrie	18,0
	Programme écoÉNERGIE pour les véhicules personnels	21,0
	Programme écoÉNERGIE pour les parcs de véhicules (aussi inclus dans le Programme écoMARCHANDISES)	22,0
	Renforcement des normes d'efficacité énergétique	32,0
	Programme écoÉNERGIE pour le chauffage renouvelable	36,0
	Programme écoÉNERGIE pour les bâtiments et les habitations	61,0
	Programme écoÉNERGIE Rénovation	805,0
	Programme écoÉNERGIE pour l'énergie renouvelable	1 480,0
Affaires indiennes et du Nord Canada	Programme écoÉNERGIE pour les collectivités autochtones et nordiques	15,0
Transports Canada	Programme d'alimentation à quai des navires (aussi inclus dans le Programme écoMARCHANDISES)	6,0
	Programme écoMobilité	10,0
	Programme écoTECHNOLOGIE pour les véhicules	15,0
	Programme écoMARCHANDISES (comprend six programmes – les réductions pour le Programme d'alimentation à quai des navires et le Programme écoÉNERGIE pour les parcs de véhicules font l'objet de rapports distincts)	33,0
	Programme de remise écoAUTO	264,0
Ministère des Finances du Canada	Écoprélèvement	S.O. ¹
	Promotion du transport urbain durable (crédit d'impôt pour le transport en commun)	389,0

Pièce 1.8 Plus de 9 milliards de dollars ont été alloués pour mettre en œuvre les mesures prévues dans le plan sur les changements climatiques de 2010 (suite)

Principaux ministères responsables	Mesures	Total de la somme allouée à chacune des mesures pour toutes les années du programme (en millions de \$)
Différents ministères (mesures dans les plans non assorties de réductions quantifiées d'émissions de gaz à effet de serre attendues)	Fonds en fiducie pour la qualité de l'air et les changements climatiques	1 519,0
	Initiative écoÉNERGIE pour les biocarburants	1 480,0
	Initiative pour un investissement écoagricole dans les biocarburants	159,4
	Technologies du développement durable Canada – carburants renouvelables de la prochaine génération	500,0
	Total pour toutes les autres mesures inscrites dans les plans qui ne sont pas assorties d'objectifs précis de réductions d'émissions attendues	2 305,4
TOTAL		9 286,2

¹Ne s'applique pas, car l'écoprélevement donne lieu à une augmentation des recettes

Source : Sommes établies par le BVG à partir des renseignements fournis par les ministères

1.60 Dans le cas des mesures assorties d'informations financières dans le plan de 2010, nous avons constaté ce qui suit :

- Pour environ la moitié des mesures, les niveaux de financement indiqués dans le plan ne concordaient pas avec l'information sur le financement qui nous avait été communiquée directement par les ministères ou que nous avons recueillie dans d'autres rapports ministériels. Cela était dû la plupart du temps à des procédures d'administration et d'établissement de rapports différentes d'une mesure à l'autre et entre les ministères.
- La période d'affectation des fonds n'était pas clairement ni systématiquement indiquée dans les plans. Même si la période d'engagement de Kyoto s'étend sur 5 ans, de 2008 à 2012, nous avons constaté que des fonds avaient été alloués pour mettre en œuvre les mesures inscrites dans les plans pour des périodes allant de 4 à 14 ans, voire jusqu'en 2021 dans le cas d'une mesure. Même si les plans ont été établis dans le cadre du Protocole de Kyoto, il est impossible de déterminer, à partir de l'information qu'ils contiennent, le montant des fonds alloués à la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la période visée par le Protocole.

- Le budget alloué en ce qui a trait à de nombreuses mesures doit prendre fin en 2011, même si la période d'engagement de Kyoto s'étend de 2008 à 2012.

1.61 Dans l'ensemble, nous avons constaté que la façon dont l'information financière est présentée dans les plans n'est pas uniforme d'une mesure à l'autre. De plus, la manière dont les fonds ont été alloués pour mettre en œuvre des mesures qui doivent aboutir à des réductions d'émissions de gaz à effet de serre pendant la période d'engagement de Kyoto n'est pas claire ni transparente pour les Canadiens.

1.62 Tous les ans, Environnement Canada remet un formulaire aux ministères chargés de la mise en œuvre des mesures, afin de recueillir des renseignements qui serviront à l'établissement des plans sur les changements climatiques. Ce formulaire ne requiert cependant pas d'information financière. Si les ministères communiquaient des mises à jour annuelles sur les sommes allouées et celles dépensées, en même temps que les résultats obtenus en matière de réductions d'émissions, cela permettrait au Parlement et à la population d'établir une corrélation entre les ressources allouées et les résultats obtenus.

1.63 La recommandation à l'égard de ces observations est présentée au paragraphe 1.82.

Mise en place de systèmes d'assurance et de contrôle de la qualité

1.64 Dans le cadre de nos travaux d'audit sur la mesure continue du rendement, nous avons vérifié si des systèmes avaient été mis en place pour surveiller les données sur les émissions et les réductions de gaz à effet de serre présentées dans le plan de 2010 et pour faire rapport à cet égard. Les systèmes d'assurance et de contrôle de la qualité sont essentiels pour pouvoir communiquer des informations crédibles au Parlement, à la population canadienne et à l'organe directeur de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Un certain nombre d'organisations internationales ont défini des normes pour quantifier, surveiller, déclarer et vérifier les émissions et les réductions de gaz à effet de serre (voir la pièce 1.9).

1.65 Selon ces normes, les systèmes d'assurance et de contrôle de la qualité regroupent des activités techniques courantes destinées à évaluer et à maintenir la qualité et l'intégralité du processus global, de la collecte initiale de données jusqu'à la publication de l'information définitive sur les gaz à effet de serre, en passant par l'établissement de méthodes d'estimation. Le processus prévoit également un système planifié d'activités de vérification menées préférentiellement par des experts indépendants. Selon les normes, les activités obligatoires sont

conçues pour améliorer la transparence, la cohérence, l'exhaustivité, l'exactitude et l'estimation prudente des données sur les réductions d'émissions de gaz à effet de serre qui servent à la préparation et la communication de l'information à cet égard.

Pièce 1.9 Normes et directives établies qui servent à quantifier, à surveiller, à déclarer et à vérifier les émissions et les réductions de gaz à effet de serre (GES)

ISO 14064, ISO 14065 et ISO 14066

L'Organisation internationale de normalisation (ISO) a défini des normes pour la quantification et la vérification des déclarations des GES (ISO 14064-2006), pour l'accréditation des organismes procédant à ces activités (ISO 14065-2007) et pour l'agrément des professionnels qui offrent ces services de validation et de vérification des GES (ISO 14066-2011).

Lignes directrices 2006 du GIEC pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serre

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a établi des lignes directrices pour aider les pays à compiler des inventaires nationaux afin que les données ne soient ni sous-estimées ni surestimées autant qu'on puisse en juger et que les incertitudes quantitatives et qualitatives relatives aux émissions de GES soient réduites autant que possible.

Initiative du Protocole des gaz à effet de serre

Ce protocole, d'abord publié en 2001 par le World Resources Institute et le World Business Council for Sustainable Development, est grandement utilisé par les pouvoirs publics et les chefs d'entreprise, à l'échelle internationale, comme norme d'évaluation et de rapport pour quantifier et gérer les émissions de GES.

Le programme d'accréditation pour les gaz à effet de serre

Ce programme a été établi en 2009 par le Conseil canadien des normes, qui est présentement le seul organisme canadien proposant un programme internationalement reconnu d'accréditation des compétences des organismes qui procèdent à la validation et à la vérification des émissions de GES. L'accréditation est fondée sur les normes ISO (mentionnées précédemment) pour les organismes procédant à ces activités de validation et de vérification (ISO 14065).

Des systèmes d'assurance de la qualité pour la déclaration des émissions de gaz à effet de serre du Canada ont été instaurés

1.66 Conformément aux exigences de rapport établies par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto, Environnement Canada publie annuellement, au nom du gouvernement du Canada, un inventaire national des émissions de gaz à effet de serre, intitulé *Rapport d'inventaire national*. Ce rapport présente une estimation des émissions de gaz à effet de serre, par secteur et pour l'ensemble du pays. Nous avons vérifié si Environnement Canada s'était conformé aux exigences de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto en créant et en mettant en œuvre un système d'assurance et de contrôle de la qualité selon les normes requises.

1.67 Nous avons constaté qu'Environnement Canada avait créé et mis en œuvre un système d'assurance et de contrôle de la qualité qui est intégré au processus de compilation de l'inventaire. Le système canadien d'assurance et de contrôle de la qualité de 2010 répondait, dans l'ensemble, à toutes les exigences de la Convention-cadre. Le système d'assurance et de contrôle de la qualité d'Environnement Canada a été mis en œuvre, en majeure partie, dans le respect du plan et du calendrier établis. Le rapport d'inventaire donne une description détaillée des méthodes appliquées pour compiler l'inventaire, ainsi que les sources de données, les structures institutionnelles et les activités d'assurance et de contrôle de la qualité.

1.68 De plus, l'organe directeur de la CCNUCC détache des équipes d'experts indépendants pour examiner les inventaires annuels d'émissions de gaz à effet de serre afin d'évaluer dans quelle mesure ces inventaires sont transparents, exacts, complets et conformes aux lignes directrices à cet égard. Selon l'examen du Rapport d'inventaire national du Canada de 2009, le Canada a fait des progrès en ce qui a trait à la mise en œuvre de son plan d'assurance et de contrôle de la qualité et aux procédures utilisées pour estimer les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de l'énergie. Toujours selon cet examen, le rapport de 2009 contenait dans l'ensemble tous les renseignements exigés, notamment sur le système d'assurance et de contrôle de la qualité, et il était généralement conforme aux lignes directrices. Nous avons cependant constaté que l'examen avait permis de formuler un certain nombre de recommandations, qui visaient surtout à améliorer la transparence et l'exhaustivité de l'information communiquée sur les secteurs de l'énergie, des déchets et de l'industrie chimique, ainsi que le secteur de l'utilisation des terres, des changements d'affectation des terres et de la foresterie.

Aucun système adéquat d'assurance de la qualité n'a été instauré pour faire rapport sur les réductions d'émissions de gaz à effet de serre réalisées en 2008

1.69 Le plan sur les changements climatiques de 2010 est le premier plan à présenter les réductions réelles d'émissions obtenues en 2008. Nous avons vérifié si des systèmes adéquats d'assurance et de contrôle de la qualité ont été mis en place pour les mesures que nous avons sélectionnées et qui sont assorties, dans le plan de 2010, de réductions réelles pour 2008. Nous avons aussi vérifié si ces systèmes avaient été instaurés pour faire rapport sur la quantité totale de réductions réelles déclarées pour 2008 dans le plan de 2010, soit 2 millions de tonnes.

1.70 Parmi les 12 mesures présentées dans le plan de 2010 pour lesquelles des réductions réelles de gaz à effet de serre ont été déclarées

pour 2008, nous avons sélectionné les 7 mesures assorties de la plus grande quantité de réductions, qui représentaient plus de 95 % des réductions réelles telles qu'elles ont été rapportées par les ministères responsables (voir la pièce 1.3). Six de ces sept mesures ont été mises en œuvre par Ressources naturelles Canada, et une relevait conjointement du ministère des Finances du Canada et de Transports Canada. Il incombait à Environnement Canada de cumuler les réductions d'émissions réelles déclarées par les ministères et de communiquer le total des réductions réelles pour 2008.

1.71 Nous avons vérifié s'il y avait un système adéquat d'assurance et de contrôle de la qualité pour quantifier, surveiller et communiquer les réductions réelles obtenues en 2008 pour chacune des mesures sélectionnées, ainsi que pour le total des réductions d'émissions réelles déclarées pour 2008 dans le plan. Nous avons examiné le plan de 2010 afin de déterminer s'il contenait de l'information sur les systèmes d'assurance et de contrôle de la qualité conforme aux principes fondamentaux des normes établies (voir la pièce 1.9). Il faut savoir que ces principes fondamentaux visent à améliorer la transparence, l'exhaustivité, l'exactitude et l'estimation prudente des réductions réelles déclarées ainsi qu'à garantir l'**additionnalité** de ces réductions.

Additionnalité — Exigence selon laquelle les réductions d'émissions de gaz à effet de serre attribuables à une mesure ne devraient pas avoir lieu en l'absence de cette mesure.

1.72 Nous avons constaté que le plan de 2010 ne présentait pas d'information sur les systèmes d'assurance et de contrôle de la qualité pour les mesures retenues et pour l'ensemble du plan. Par conséquent, nous avons mis en œuvre des procédures d'audit afin de déterminer si les activités menées pour quantifier, surveiller et déclarer les réductions réelles d'émissions de gaz à effet de serre pour 2008 respectaient les principes fondamentaux des normes établies, notamment la norme ISO 14064-2. Nous avons vérifié les éléments suivants :

- si les réductions réelles déclarées pour les mesures retenues et pour l'ensemble du plan avaient été validées ou vérifiées par le ministère responsable ou une tierce partie indépendante, notamment pour ce qui est de la gestion de la qualité des données recueillies;
- si les mesures retenues ou le plan ainsi que les niveaux de **référence** correspondants qui ont servi à évaluer les réductions réelles d'émissions de gaz à effet de serre avaient été décrits dans la documentation fournie par les ministères responsables, de même que les méthodes de calcul utilisées dans chaque cas;
- si la documentation fournie par les ministères responsables contenait des éléments démontrant l'additionnalité des réductions réelles déclarées.

Référence — Cas de référence hypothétique qui représente les conditions les plus vraisemblables qui auraient existé en l'absence de la mesure proposée pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

1.73 Nous avons constaté que les réductions réelles d'émissions déclarées pour 2008 dans le plan de 2010 n'avaient pas été validées ni vérifiées par rapport aux principes fondamentaux énoncés dans les normes établies, lesquels sont habituellement respectés en menant un certain nombre d'activités. Parmi les activités d'assurance et de contrôle de la qualité recommandées pour la gestion de la qualité des données, il en est une qui consiste à déterminer et à réduire, dans la mesure du possible, les incertitudes relatives aux réductions d'émissions. Nous avons constaté que parmi les sept mesures examinées dans le plan de 2010, l'initiative Écoprélèvement est la seule qui est accompagnée d'un intervalle d'incertitude pour les réductions réelles obtenues en 2008. Cependant, nous avons constaté que des procédures d'assurance et de contrôle de la qualité avaient été mises en œuvre pour toutes les mesures et pour l'ensemble du plan en vue de gérer la qualité des données surveillées qui servent à calculer les réductions réelles d'émissions de gaz à effet de serre. Nous avons notamment constaté qu'il y avait des procédures de validation et de vérification des données sur la participation au programme, la vente de véhicules et la production d'énergie.

1.74 Nous avons constaté que le plan de 2010 ainsi que les documents transmis par les ministères ne contenaient pas de descriptions transparentes et complètes des mesures et des niveaux de références correspondants, et que les émissions de gaz à effet de serre connexes n'avaient pas été déclarées. Nous avons aussi constaté que les méthodes de calcul, notamment la justification des hypothèses et des paramètres retenus, ainsi que les références, n'étaient pas documentées de manière à permettre à une autre partie de reproduire le calcul des réductions réelles déclarées. De plus, l'additionnalité des réductions réelles déclarées pour 2008 par rapport aux niveaux de référence correspondants n'avait pas été démontrée.

1.75 Nous avons constaté que même si des éléments d'un système d'assurance et de contrôle de la qualité avaient été mis en œuvre pour assurer la gestion de la qualité des données recueillies, il manquait d'autres éléments clés, principalement ceux qui favorisent la transparence, l'exhaustivité, l'exactitude ou l'estimation prudente des niveaux de références. Il nous est donc impossible de confirmer l'additionnalité des réductions réelles déclarées. En général, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de système d'assurance et de contrôle de la qualité harmonisé visant l'ensemble des mesures et du plan qui soit conforme aux principes fondamentaux des normes établies pour la déclaration des réductions réelles d'émissions de gaz à effet de serre.

1.76 Enfin, nous avons constaté qu'Environnement Canada n'avait pas obligé les ministères responsables de la mise en œuvre des mesures et de la communication d'informations sur les réductions réelles réalisées en 2008 à fournir de l'information sur les procédures d'assurance et de contrôle de la qualité mises en place pour calculer et déclarer leurs réductions réelles de gaz à effet de serre. Nous avons aussi constaté qu'aucune analyse sur les incertitudes relatives à la quantité totale de réductions réelles déclarées pour 2008 (2 millions de tonnes) n'avait été présentée, comme c'est le cas pour les réductions attendues d'émissions pour chacune des mesures prévues.

1.77 La recommandation à l'égard de ces observations est présentée au paragraphe 1.83.

Recommandations

1.78 Nous avons constaté que les plans sur les changements climatiques ne reposaient pas sur des systèmes et des outils de gestion clés, lesquels sont nécessaires pour réaliser les réductions d'émissions de gaz à effet de serre, les mesurer et les déclarer. Il aurait fallu notamment définir clairement les rôles et responsabilités ainsi que les buts et objectifs. Il aurait aussi fallu établir des stratégies d'évaluation et de mesure du rendement permettant de garantir une communication efficace de l'information financière, et mettre en place des procédures d'assurance de la qualité pour les résultats communiqués. Par conséquent, le Parlement et la population canadienne pourraient ne pas disposer de toute l'information nécessaire pour tenir le gouvernement responsable des engagements pris en faveur de la lutte contre les changements climatiques.

1.79 Même si le gouvernement fédéral a prévu plus de 9 milliards de dollars pour les mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans son plan sur les changements climatiques, il ne dispose pas d'une structure qui lui permet de communiquer de l'information financière se rapportant au plan dans son ensemble. De plus, l'information financière relative aux mesures individuelles manque de clarté et sa présentation n'est pas uniforme.

1.80 Un système complet et uniforme d'assurance et de contrôle de la qualité pour l'ensemble des mesures et du plan, fondé sur les normes établies, n'a pas été utilisé pour déclarer les réductions réelles de gaz à effet de serre de 2008 dans le plan de 2010. Par conséquent, il est impossible de mesurer la crédibilité de ces réductions réelles déclarées.

1.81 Recommandation — Environnement Canada devrait veiller à ce que les prochains plans sur les changements climatiques soient étayés par un cadre approprié de gestion, de responsabilisation et d'établissement de rapport qui prévoit ce qui suit :

- des rôles et des responsabilités bien définis;
- des buts et des objectifs précis pour les plans et pour les mesures;
- une stratégie d'évaluation;
- une évaluation continue du rendement, assortie notamment d'information financière transparente et de procédures d'assurance de la qualité des données sur les émissions et les réductions de gaz à effet de serre déclarées.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Environnement Canada accepte cette recommandation bien qu'elle ne constitue pas une exigence en vertu de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*.

La nouvelle Stratégie fédérale de développement durable (SFDD) est assortie d'un instrument de gestion et de rapport qui offrira un aperçu de la plupart des renseignements recommandés par le commissaire à l'environnement et au développement durable. La SFDD est un mécanisme permanent et transparent qui s'harmonise bien avec la nature à long terme des défis liés aux changements climatiques. Elle fournira un ensemble intégré pangouvernemental de mesures et de résultats sur les changements climatiques et d'autres priorités environnementales. En lien avec les plans et les systèmes de déclaration des dépenses de base du gouvernement, la SFDD permet aussi la transparence des ressources associées aux initiatives en matière de changements climatiques. Finalement, la SFDD utilise les Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement pour mesurer, surveiller et établir des rapports sur le progrès accompli.

La SFDD renforcera les principaux instruments de gestion, de responsabilisation et de rapport opérant hors du cadre de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Ceux-ci comprennent les rapports sur les plans et priorités, les rapports ministériels sur le rendement et les plans d'évaluation des ministères établis en fonction de la politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor.

Le cas échéant, on fera référence à ces instruments dans le Plan de 2011 et dans les plans subséquents en ce qui a trait à la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Ces références dirigeront les parties intéressées vers ces sources de renseignements supplémentaires.

Les ministères responsables de la mise en œuvre des mesures dans les plans ont été consultés lors de l'élaboration de la présente réponse.

1.82 Recommandation — Environnement Canada devrait fixer des exigences claires et uniformes pour la communication de l'information financière par les ministères responsables de la mise en œuvre des mesures prévues dans les plans sur les changements climatiques et de la production de rapports à cet égard. Les ministères devraient veiller à communiquer l'information financière en temps opportun. Environnement Canada devrait s'assurer que de l'information financière, notamment le total des sommes allouées et dépensées, est communiquée pour toutes les mesures prévues dans les plans annuels sur les changements climatiques.

Réponse du Ministère — Recommandation rejetée. Environnement Canada n'accepte pas cette recommandation.

La *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* est axée sur la déclaration des réductions d'émissions découlant d'initiatives du gouvernement du Canada sur les changements climatiques et n'exige pas que des rapports financiers soient inclus dans les plans annuels. Ces renseignements financiers sont plutôt fournis au Parlement par l'entremise du Système de gestion des dépenses existant, ainsi que des rapports ministériels sur le rendement et des rapports sur les plans et les priorités. De plus, d'autres exercices de reddition de compte au Parlement s'ajouteront à ces instruments de présentation de l'information financière, conformément à la nouvelle Stratégie fédérale de développement durable. Conçue de manière à être intégrée au Système de gestion des dépenses, cette Stratégie comprendra des rapports exhaustifs sur les efforts de réduction des gaz à effet de serre.

S'il est nécessaire d'améliorer la production de rapports financiers sur des activités environnementales telles que la réduction des gaz à effet de serre, il serait plus efficace de le faire par le biais d'instruments conçus à cette fin plutôt que par l'entremise des plans annuels prévus par la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*.

Les ministères responsables de la mise en œuvre des mesures comprises dans les plans ont été consultés lors de l'élaboration de la présente réponse.

1.83 Recommandation — Les ministères chargés de la mise en œuvre des mesures prévues dans les plans sur les changements climatiques, et des rapports à cet égard, devraient instaurer et mettre en œuvre un système d'assurance et de contrôle de la qualité pour la déclaration des réductions d'émissions de gaz à effet de serre réelles qui

sont mesurées ou estimées par rapport à un niveau de référence. Ces ministères sont notamment Ressources naturelles Canada, Transports Canada, le ministère des Finances du Canada et Environnement Canada. Le système d'assurance et de contrôle de la qualité devrait prévoir ce qui suit :

- la publication de données complètes et transparentes sur l'analyse qui sous-tend les mesures, les niveaux de références connexes, les méthodes de calcul des réductions, la manière dont le critère d'additionnalité a été défini et comment il a été respecté;
- la documentation de l'exactitude des données sur les réductions d'émissions réelles de gaz à effet de serre grâce à la communication d'un intervalle d'incertitude pour les mesures, prises individuellement et collectivement, pour chacune des années de la période d'engagement de Kyoto qui restent (de 2009 à 2012). Cette information devrait être publiée dans les prochains plans sur les changements climatiques.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. À partir du plan de 2011, Environnement Canada travaillera avec les autres ministères concernés, dans la mesure du possible, pour offrir plus de clarté sur la cohérence des systèmes d'assurance de la qualité et de vérification, en demandant aux ministères qui élaborent les estimations de gaz à effet de serre de décrire clairement :

- l'analyse, incluant les méthodes et les hypothèses, sur laquelle les mesures sont basées;
- le processus utilisé par les ministères pour élaborer les niveaux de référence;
- les méthodes de calcul des réductions des gaz à effet de serre;
- la façon dont le critère d'additionnalité a été défini et respecté.

De plus, on demandera aux ministères qui élaborent les estimations de gaz à effet de serre de fournir une plage d'intervalle des réductions réelles de gaz à effet de serre liées à chacune des mesures.

Environnement Canada examinera aussi les façons d'améliorer les analyses de sensibilité étayant actuellement le scénario de référence et les scénarios alternatifs pour l'ensemble des mesures.

Conclusion

Engagements du gouvernement

1.84 Depuis 1992, le gouvernement du Canada s'est engagé, dans le cadre de divers accords et plans, à lutter contre les changements climatiques en réduisant les émissions de gaz à effet de serre du Canada (voir la pièce 1.1). Or, les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté depuis ce temps. En 2008, elles avaient augmenté de 24 % par rapport au niveau de 1990 et dépassaient de 31 % l'objectif de Kyoto.

1.85 En 2010, le gouvernement fédéral s'est donné un nouvel objectif de réduction des gaz à effet de serre dans le cadre de l'Accord de Copenhague. Cet accord avait été conclu à la suite de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 2009, qui visait à réduire les émissions de gaz à effet de serre après la période d'engagement de Kyoto (2008-2012). Dans sa soumission à la CCNUCC présentée en janvier 2010, le Canada s'est engagé à réduire de 17 %, d'ici à 2020, ses émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau d'émissions de 2005. La soumission indique aussi que cet objectif devait être « aligné avec l'objectif de réduction d'émissions final des États-Unis dans la législation en vigueur ». La Stratégie fédérale de développement durable de 2010 réitère cet engagement pris par le gouvernement. En janvier 2011, Environnement Canada a fait savoir que toutes les mesures en vigueur prises ensemble permettraient de réaliser environ le quart des réductions requises pour atteindre l'objectif de l'Accord de Copenhague d'ici à 2020.

Synthèse de nos observations

1.86 Environnement Canada, au nom du ministre de l'Environnement, est chargé d'établir les plans sur les changements climatiques aux fins de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Dans l'ensemble, nous concluons que les plans sur les changements climatiques ne sont pas conformes à la *Loi*, car ils ne contiennent pas tous les renseignements requis aux termes du paragraphe 5(1) de la *Loi*. De plus, les mesures prévues dans les plans ne sont pas suffisantes pour permettre au Canada de respecter ses engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre en vertu du Protocole de Kyoto.

1.87 Environnement Canada a apporté des améliorations à la façon dont il fait rapport, en réponse aux recommandations que nous avons formulées à la suite de notre audit de 2009. Il a fourni notamment un intervalle d'incertitude pour les réductions attendues se rattachant aux mesures prévues dans les plans. Ces améliorations ont contribué à l'établissement d'un plan plus complet et plus transparent en 2010, par rapport au premier plan publié en 2007. Dans l'ensemble cependant, le plan de 2010 ne prévoit pas de mesures permettant d'atteindre des réductions des émissions de gaz à effet de serre suffisantes pour que le Canada puisse honorer les engagements pris en vertu du Protocole de Kyoto et respecter les exigences de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Qui plus est, les réductions d'émissions attendues annoncées dans les plans ont été révisées à la baisse entre 2007 et 2010, soit une chute de plus de 90 %.

1.88 Nous avons constaté que même si le gouvernement a alloué plus de 9 milliards de dollars, il n'a pas encore établi les systèmes et outils de gestion nécessaires pour réaliser, mesurer et déclarer les réductions d'émissions de gaz à effet de serre. Les principaux éléments qui manquent sont des systèmes d'assurance de la qualité et de vérification uniformes qui permettraient de déclarer les réductions réelles de gaz à effet de serre, et des systèmes de présentation d'informations financières claires et uniformes pour les mesures prévues dans les plans.

1.89 Selon le Rapport d'inventaire national de 2010, les émissions de gaz à effet de serre, à l'échelon national, dépassaient de 31 % l'objectif de Kyoto en 2008. Aux termes de l'Accord de Copenhague et de la Stratégie fédérale de développement durable de 2010, le gouvernement s'est engagé, d'ici à 2020, à réduire de 17 % ses émissions par rapport au niveau de 2005. Pour ce faire, nous croyons que le gouvernement devra combler les lacunes que nous avons relevées dans ses méthodes de gestion en ce qui a trait aux efforts qu'il déploie pour respecter les engagements pris en vertu du Protocole de Kyoto.

Événements postérieurs

1.90 La publication du présent rapport avait d'abord été prévue pour mai 2011, conformément à la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Toutefois, étant donné qu'il y a eu des élections fédérales au printemps 2011, sa présentation a été reportée à l'automne 2011. Les travaux d'audit dont il est question dans le chapitre ont pris fin en novembre 2010. Notre analyse n'est donc pas fondée sur le dernier *Rapport d'inventaire national*, ni sur le dernier *Plan sur les changements climatiques*.

aux fins de la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto, tous deux publiés par Environnement Canada en mai 2011. L'information qu'on y retrouve sera analysée lors de notre prochain audit prévu par la *Loi*.

À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit 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 audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Objectifs

L'audit avait pour principal objectif de déterminer si Environnement Canada et les entités retenues avaient respecté la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* en établissant et en mettant en œuvre des plans annuels sur les changements climatiques, et en indiquant si le Canada était en voie de respecter ses engagements relatifs aux réductions d'émissions de gaz à effet de serre en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto, conformément à la *Loi*.

Les sous-objectifs de l'audit visaient à déterminer :

- si Environnement Canada, dans les plans sur les changements climatiques de 2009 et de 2010, avait donné suite aux diverses recommandations formulées par le commissaire à l'environnement et au développement durable dans son rapport de mai 2009;
- si Environnement Canada et les entités retenues avaient :
 - mis en œuvre les mesures prévues dans les plans annuels sur les changements climatiques, notamment à l'égard des sommes allouées et dépensées, avant la date prévue,
 - communiqué les résultats des réductions d'émissions par rapport à chaque mesure, pour 2008, dans le plan de 2010,
 - instauré des systèmes d'assurance de la qualité appropriés pour la déclaration des réductions d'émissions réelles pour 2008 dans le plan de 2010.
- si Environnement Canada pouvait démontrer, à la lumière de son *Rapport d'inventaire national*, que le Canada était en voie de respecter ses engagements de réduction des émissions, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto, conformément à la *Loi*.

Étendue et méthode

Le présent audit a été réalisé conformément aux exigences prévues dans la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, qui est entrée en vigueur le 22 juin 2007. Ces exigences, qui sont décrites au paragraphe 10.1(1) de la *Loi*, prévoient que le commissaire à l'environnement et au développement durable fasse rapport sur les progrès réalisés par le Canada pour mettre en œuvre les plans sur les changements climatiques et pour respecter ses engagements en vertu du Protocole de Kyoto, et sur toute autre question que nous jugeons pertinente.

Environnement Canada est chargé de la préparation des plans annuels sur les changements climatiques aux termes de la *Loi*. Le Ministère a également été chargé de faire rapport sur les émissions de gaz à effet de serre à l'organe directeur de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), aux termes du Protocole de Kyoto. Notre audit a donc porté sur Environnement Canada à

titre de ministère responsable au premier chef de cette initiative. Il s'est vu confier des responsabilités qui sont visées par les trois sous-objectifs mentionnés précédemment.

D'autres ministères fédéraux jouent un rôle dans la mise en œuvre des mesures décrites dans les plans sur les changements climatiques et dans les efforts que le Canada fait en vue de respecter ses engagements de Kyoto. Le deuxième sous-objectif de l'audit vise les ministères qui sont chargés de la mise en œuvre de mesures décrites dans les plans sur les changements climatiques (de 2007 à 2010). Les ministères concernés, à savoir Agriculture et Agroalimentaire Canada, le ministère des Finances du Canada, Ressources naturelles Canada, Technologies du développement durable Canada et Transports Canada, se partagent parfois ces responsabilités de mise en œuvre. Affaires indiennes et du Nord Canada a été, pour la première fois, chargé de la mise en œuvre d'une mesure contenue dans le plan sur les changements climatiques de 2010, mais il n'a pas été visé par nos travaux.

Statistique Canada n'est pas expressément responsable de la mise en œuvre de mesures prévues dans les plans sur les changements climatiques. L'organisme fait néanmoins partie des entités que nous avons auditées, car il recueille, analyse et fournit de l'information aux ministères aux fins de l'évaluation et de la déclaration des émissions de gaz à effet de serre.

Pour chacun des sous-objectifs de notre audit, nous avons mené des entrevues auprès de représentants clés des ministères dans la région de la capitale nationale. Nous avons également discuté avec des représentants d'autres parties concernées et consulté des experts du domaine, notamment des spécialistes du Programme de déclaration et analyse des données issu de la CCNUCC. De plus, nous avons examiné les documents qui nous ont été remis par les ministères et recueilli de l'information auprès des ministères visés en utilisant un questionnaire.

Critères

Pour déterminer si Environnement Canada a mis en œuvre certaines recommandations formulées dans notre audit de 2009, nous avons utilisé les critères suivants :	
Critères	Sources
Les plans sur les changements climatiques de 2009 et de 2010 établis par Environnement Canada respectent les exigences énoncées au paragraphe 5(1) de la <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i> .	• <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i>, paragraphe 5(1) • <i>Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable</i> (printemps 2009), chapitre 2, recommandation 2.9 • Réponse d'Environnement Canada à la recommandation 2.9
Dans ses plans sur les changements climatiques de 2009 et de 2010, Environnement Canada décrit les incertitudes liées aux réductions des émissions de gaz à effet de serre attendues par rapport à chaque mesure et pour le plan dans son ensemble.	• <i>Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable</i> (printemps 2009), chapitre 2, recommandation 2.28 • Réponse d'Environnement Canada à la recommandation 2.28
Environnement Canada explique, dans le plan de 2010 sur les changements climatiques, comment il a estimé chacune des réductions réelles d'émissions de gaz à effet de serre déclarées pour 2008.	• <i>Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable</i> (printemps 2009), chapitre 2, recommandation 2.34 • Réponse d'Environnement Canada à la recommandation 2.34

Pour déterminer si Environnement Canada et les entités retenues ont mis en œuvre les mesures prévues dans les plans sur les changements climatiques, nous avons utilisé les critères suivants :	
Critères	Sources
Environnement Canada et les ministères audités ont mis en œuvre les mesures proposées dans les plans sur les changements climatiques de 2007, de 2008 et de 2009 ou, lorsqu'une mesure donnée n'a pas été mise en œuvre, en ont expliqué les raisons et indiqué les mesures correctives prises en conséquence.	• <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i>, paragraphe 5(1) alinéas b), e) et f) • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Rapports sur le rendement — Guide des bonnes pratiques</i>, 2007 • Cadre horizontal de gestion, de responsabilisation et de rapport du Programme sur la qualité de l'air
Environnement Canada et les ministères audités peuvent démontrer qu'ils disposent de systèmes appropriés d'assurance et de contrôle de la qualité pour la déclaration, dans le plan sur les changements climatiques de 2010, des réductions réelles d'émissions de gaz à effet de serre pour 2008.	• <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i>, sous-alinéa 5(1)b)(ii) • Environnement Canada, <i>Rapport d'inventaire national</i>, procédures d'assurance et de contrôle de la qualité pour la déclaration des sources et des puits de gaz à effet de serre pour la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 2010 • Organisation internationale de normalisation, ISO 14064-1, Spécifications et lignes directrices, au niveau des organismes, pour la quantification et la déclaration des émissions et des suppressions des gaz à effet de serre, 2006 • Organisation internationale de normalisation, ISO 14064-2, Spécifications et lignes directrices, au niveau des projets, pour la quantification, la surveillance et la déclaration des réductions d'émissions ou d'accroissements de suppressions des gaz à effet de serre, 2006 • Organisation internationale de normalisation, ISO 14064-3, Spécifications et lignes directrices pour la validation et la vérification des déclarations des gaz à effet de serre, 2006 • World Resources Institute et World Business Council for Sustainable Development, <i>Initiative du Protocole des gaz à effet de serre</i> • Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, <i>Lignes directrices 2006 du GIEC pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serre</i>, Volume 1, « Orientations générales et établissement de rapports », chapitre 6, « Assurance de la qualité / contrôle de la qualité et vérification »
Pour déterminer si Environnement Canada peut démontrer que le Canada est en voie d'honorer ses engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre en vertu du Protocole de Kyoto, nous avons utilisé les critères suivants :	
Critères	Sources
Les plans sur les changements climatiques établis par Environnement Canada prévoient que des mesures doivent être prises afin d'assurer le respect des engagements du Canada en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto, conformément à la <i>Loi</i> .	• <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i>, alinéa 5(1)a) • Protocole de Kyoto, article 3

Environnement Canada a établi et mis en œuvre des systèmes adéquats d'assurance et de contrôle de la qualité et de vérification pour la déclaration de l'information exigée sur les émissions de gaz à effet de serre à l'organe directeur de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.	• Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques • Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, <i>Lignes directrices 2006 du GIEC pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serre</i>, Volume 1, « Orientations générales et établissement de rapports », chapitre 6, « Assurance de la qualité / contrôle de la qualité et vérification » • Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, <i>Recommandations du GIEC en matière de bonnes pratiques et de gestion des incertitudes pour les inventaires nationaux</i>, 2000 • Environnement Canada, <i>Rapport d'inventaire national</i>, procédures d'assurance et de contrôle de la qualité pour la déclaration des sources et des puits de gaz à effet de serre pour la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 2010
Le gouvernement du Canada est en voie d'honorer les engagements qu'il a pris en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto, comme l'indiquent les rapports établis par Environnement Canada, conformément à la <i>Loi</i>.	• <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i>, article 7 • Protocole de Kyoto, article 3 • Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

La direction des entités auditées, à l'exception du ministère des Finances du Canada, a examiné les critères d'audit et elle a reconnu leur validité. Même si le ministère des Finances du Canada a accepté la responsabilité à l'égard de la conception et de la mise en œuvre de l'Écoprélèvement et du crédit d'impôt pour le transport en commun, il a refusé de reconnaître sa responsabilité, qui est partagée avec les autres ministères audités, à l'égard de la mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité appropriés pour la déclaration des réductions réelles d'émissions pour 2008 dans le plan sur les changements climatiques de 2010.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période comprise entre juin 2007 et novembre 2010. Les travaux dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 2 novembre 2010.

Équipe d'audit

Commissaire à l'environnement et au développement durable : Scott Vaughan

Directeurs principaux : Bruce Sloan, Richard Arseneault

Directrice : Kimberley Leach

Tanya Burger

Charles Cameron

Roger Hillier

Nicole Hutchinson

Sylvie Marchand

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708
ou 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 du Ministère
Établissement des plans sur les changements climatiques	
1.42 Environnement Canada devrait veiller à ce que les prochains plans sur les changements climatiques aux fins de la <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i> contiennent tous les renseignements exigés par la <i>Loi</i> , ou une explication détaillée justifiant l'absence de ces renseignements. (1.9-1.21)	Recommandation acceptée. D'année en année, Environnement Canada a amélioré les plans de façon significative. Il publie un document exhaustif qui reflète l'engagement pris par le gouvernement pour satisfaire, dans la mesure du possible, les exigences en information de la <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i>. Le commissaire à l'environnement et au développement durable a identifié des secteurs particuliers où des améliorations pourraient encore être apportées, comme la présentation d'une description plus détaillée de la mise en œuvre des mesures. Le Ministère, avec l'aide des autres ministères responsables, s'efforcera d'apporter ces correctifs en commençant par le plan de 2011. Puisque cette recommandation a des répercussions sur plusieurs ministères fédéraux, ceux-ci ont été consultés lors de l'élaboration de la présente réponse.

Recommandation	Réponse du Ministère
Mise en œuvre des plans et résultats obtenus 1.43 Environnement Canada et les ministères responsables de la mise en œuvre des mesures prévues dans les plans sur les changements climatiques devraient indiquer, dans ces plans, les mesures correctives qui seront prises afin de compenser les réductions d'émissions de gaz à effet de serre qui ne sont pas réalisées en raison des mesures qui n'ont pas été mises en œuvre. (1.22-1.26)	Recommandation acceptée. Environnement Canada et les ministères responsables continueront de fournir des renseignements à jour sur les activités fédérales liées aux changements climatiques. Lorsque des mesures prévues pour une année civile précédente sont reportées ou non appliquées, les ministères fourniront une explication claire des changements à l'état de la mise en œuvre. Le gouvernement du Canada a affirmé clairement son intention de respecter son engagement visant à réduire d'ici 2020 ses émissions de gaz à effet de serre de 17 %, par rapport au niveau de 2005. Il a remplacé son approche réglementaire précédente, intitulée <i>Prendre le virage</i>, par une nouvelle approche sectorielle qui, selon le cas, s'aligne sur les mesures prises par les États-Unis. D'importants progrès ont été accomplis dans les secteurs de l'électricité et des transports (normes d'émissions pour les automobiles et les camions légers neufs), et les mesures prises à ce jour par les gouvernements fédéral et provinciaux devraient permettre de réduire d'un quart, d'ici 2020, le volume d'émissions nécessaire au respect de notre engagement visant à réduire les émissions annuelles de gaz à effet de serre du Canada au niveau cible de 607 millions de tonnes. Le Canada participe à l'approche mondiale adoptée dans le cadre des Accords de Cancun, qui ont été signés par des pays développés et en voie de développement, représentant 85 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

Recommandation	Réponse du Ministère
Établissement de systèmes de gestion 1.81 Environnement Canada devrait veiller à ce que les prochains plans sur les changements climatiques soient étayés par un cadre approprié de gestion, de responsabilisation et d'établissement de rapport qui prévoit ce qui suit : • des rôles et des responsabilités bien définis; • des buts et des objectifs précis pour les plans et pour les mesures; • une stratégie d'évaluation; • une évaluation continue du rendement, assortie notamment d'information financière transparente et de procédures d'assurance de la qualité des données sur les émissions et les réductions de gaz à effet de serre déclarées. (1.47-1.56)	Recommandation acceptée. Environnement Canada accepte cette recommandation bien qu'elle ne constitue pas une exigence en vertu de la <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i>. La nouvelle Stratégie fédérale de développement durable (SFDD) est assortie d'un instrument de gestion et de rapport qui offrira un aperçu de la plupart des renseignements recommandés par le commissaire à l'environnement et au développement durable. La SFDD est un mécanisme permanent et transparent qui s'harmonise bien avec la nature à long terme des défis liés aux changements climatiques. Elle fournira un ensemble intégré pangouvernemental de mesures et de résultats sur les changements climatiques et d'autres priorités environnementales. En lien avec les plans et les systèmes de déclaration des dépenses de base du gouvernement, la SFDD permet aussi la transparence des ressources associées aux initiatives en matière de changements climatiques. Finalement, la SFDD utilise les Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement pour mesurer, surveiller et établir des rapports sur le progrès accompli. La SFDD renforcera les principaux instruments de gestion, de responsabilisation et de rapport opérant hors du cadre de la <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i>. Ceux-ci comprennent les rapports sur les plans et priorités, les rapports ministériels sur le rendement et les plans d'évaluation des ministères établis en fonction de la politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor. Le cas échéant, on fera référence à ces instruments dans le Plan de 2011 et dans les plans subséquents en ce qui a trait à la <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i>. Ces références dirigeront les parties intéressées vers ces sources de renseignements supplémentaires. Les ministères responsables de la mise en œuvre des mesures dans les plans ont été consultés lors de l'élaboration de la présente réponse.

Recommandation	Réponse du Ministère
Communication de l'information financière 1.82 Environnement Canada devrait fixer des exigences claires et uniformes pour la communication de l'information financière par les ministères responsables de la mise en œuvre des mesures prévues dans les plans sur les changements climatiques et de la production de rapports à cet égard. Les ministères devraient veiller à communiquer l'information financière en temps opportun. Environnement Canada devrait s'assurer que de l'information financière, notamment le total des sommes allouées et dépensées, est communiquée pour toutes les mesures prévues dans les plans annuels sur les changements climatiques. (1.57-1.62)	Recommandation rejetée. Environnement Canada n'accepte pas cette recommandation. La <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i> est axée sur la déclaration des réductions d'émissions découlant d'initiatives du gouvernement du Canada sur les changements climatiques et n'exige pas que des rapports financiers soient inclus dans les plans annuels. Ces renseignements financiers sont plutôt fournis au Parlement par l'entremise du Système de gestion des dépenses existant, ainsi que des rapports ministériels sur le rendement et des rapports sur les plans et les priorités. De plus, d'autres exercices de reddition de compte au Parlement s'ajouteront à ces instruments de présentation de l'information financière, conformément à la nouvelle Stratégie fédérale de développement durable. Conçue de manière à être intégrée au Système de gestion des dépenses, cette Stratégie comprendra des rapports exhaustifs sur les efforts de réduction des gaz à effet de serre. S'il est nécessaire d'améliorer la production de rapports financiers sur des activités environnementales telles que la réduction des gaz à effet de serre, il serait plus efficace de le faire par le biais d'instruments conçus à cette fin plutôt que par l'entremise des plans annuels prévus par la <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i>. Les ministères responsables de la mise en œuvre des mesures comprises dans les plans ont été consultés lors de l'élaboration de la présente réponse.

Recommandation	Réponse du Ministère
Mise en place de systèmes d'assurance et de contrôle de la qualité 1.83 Les ministères chargés de la mise en œuvre des mesures prévues dans les plans sur les changements climatiques, et des rapports à cet égard, devraient instaurer et mettre en œuvre un système d'assurance et de contrôle de la qualité pour la déclaration des réductions d'émissions de gaz à effet de serre réelles qui sont mesurées ou estimées par rapport à un niveau de référence. Ces ministères sont notamment Ressources naturelles Canada, Transports Canada, le ministère des Finances du Canada et Environnement Canada. Le système d'assurance et de contrôle de la qualité devrait prévoir ce qui suit : • la publication de données complètes et transparentes sur l'analyse qui sous-tend les mesures, les niveaux de références connexes, les méthodes de calcul des réductions, la manière dont le critère d'additionnalité a été défini et comment il a été respecté; • la documentation de l'exactitude des données sur les réductions d'émissions réelles de gaz à effet de serre grâce à la communication d'un intervalle d'incertitude pour les mesures, prises individuellement et collectivement, pour chacune des années de la période d'engagement de Kyoto qui restent (de 2009 à 2012). Cette information devrait être publiée dans les prochains plans sur les changements climatiques. (1.64-1.76)	
	Recommandation acceptée. À partir du plan de 2011, Environnement Canada travaillera avec les autres ministères concernés, dans la mesure du possible, pour offrir plus de clarté sur la cohérence des systèmes d'assurance de la qualité et de vérification, en demandant aux ministères qui élaborent les estimations de gaz à effet de serre de décrire clairement : • l'analyse, incluant les méthodes et les hypothèses, sur laquelle les mesures sont basées; • le processus utilisé par les ministères pour élaborer les niveaux de référence; • les méthodes de calcul des réductions des gaz à effet de serre; • la façon dont le critère d'additionnalité a été défini et respecté. De plus, on demandera aux ministères qui élaborent les estimations de gaz à effet de serre de fournir une plage d'intervalle des réductions réelles de gaz à effet de serre liées à chacune des mesures. Environnement Canada examinera aussi les façons d'améliorer les analyses de sensibilité étayant actuellement le scénario de référence et les scénarios alternatifs pour l'ensemble des mesures.

