

Commentaires sur la Stratégie fédérale de développement durable 2010

**Mémoire
de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (CRSDD)
et du Centre de droit international du développement durable (CDIDD)
déposé au Bureau de développement durable d'Environnement Canada**

**Par Corinne Gendron, Richard Janda, René Audet, Karine Casault,
Chantal Hervieux, Emilie White, Marie-Claude Allard, Alice Friser,
Aliou Diouf, Sarah Gagnon-Turcotte, Daniel King**

Juillet 2010

Les auteurs

Corinne Gendron est professeure titulaire au Département Stratégie, responsabilité sociale et environnementale et titulaire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM.

Richard Janda est professeur de droit à l'université McGill et titulaire de la Bourse Hydro-Québec en développement durable. Il est chargé de recherche senior au Centre de droit international du développement durable.

René Audet est chercheur postdoctoral au département de sociologie et d'anthropologie de l'Université d'Ottawa et chercheur affilié à la CRSDD.

Karine Casault est candidate au MBA recherche profil Stratégie d'entreprise et assistante de recherche à la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM.

Chantal Hervieux est candidate au doctorat en administration et assistante de recherche à la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM.

Emilie White est candidate au baccalauréat en droit civil et common law à l'université McGill. Elle est assistante de recherche du professeur Richard Janda et chargée de communication pour le CDIDD.

Alice Friser est candidate au doctorat en administration à l'UQAM et coordinatrice de la CRSDD.

Marie-Claude Allard est candidate au doctorat en administration à l'UQAM et assistante de recherche à la CRSDD.

Aliou Diouf est candidat à la maîtrise en gestion à l'Université Senghor (Alexandrie) et assistant de recherche à la CRSDD.

Sarah Gagnon-Turcotte est candidate à la maîtrise en droit international à l'UQAM et coordonnatrice du bureau francophone du Réseau entreprise et développement durable.

Avant-propos

La Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (CRSDD) et le Centre de droit international de développement durable (CDIDD) ont jugé bon, étant donné leur souci de contribuer au débat public en matière de développement durable de présenter leurs commentaires sur la première version de la Stratégie fédérale de développement durable.

Formulés dans une perspective constructive, ces commentaires visent à participer au formidable effort collectif que requiert la visée d'un développement durable au sein d'un gouvernement fédéral et de l'ensemble de ses ministères. S'ils peuvent souligner des éléments qui nous semblent problématiques, ces commentaires ne remettent aucunement en cause la démarche générale dans laquelle s'est engagée le Canada en adoptant la *Loi fédérale sur le développement durable* (LFDD); toute notre équipe salue d'ailleurs les efforts consenti par l'équipe en charge de développer les différents outils nécessaires à la mise en œuvre de cette Loi.

Spécialisés dans les questions de développement durable, la Chaire et le Centre ont eu l'occasion de mener des travaux sur les politiques de développement durable, les rapports entre économie et environnement, la dynamique sociale sous-jacente au processus de modernisation écologique de nos sociétés ainsi que les outils de gouvernance nécessaires à la mise en place efficace de réglementations et législations. Le mémoire qui suit est alimenté par les différents travaux que la Chaire, le Centre et leurs chercheurs respectifs ont menés au cours des dernières décennies ainsi que par des recherches plus ponctuelles visant spécifiquement le projet déposé par le gouvernement.

Sommaire

La Stratégie fédérale de développement durable a une importance particulière dans la mesure où elle vient préciser une définition concrète du développement durable pour la population du Canada, dont elle se doit de tenter d'exprimer autant les préoccupations que les valeurs. Malgré un effort remarquable de la part du gouvernement fédéral et un réel désir d'améliorer la gouvernance du développement durable au Canada, la Stratégie possède plusieurs lacunes que nous souhaitons porter à l'attention du gouvernement dans le cadre de cette consultation. Nous espérons ainsi contribuer à l'amélioration de la Stratégie.

Manque de transparence des processus d'élaboration et de consultation de la Stratégie

Alors que la Stratégie fédérale de développement durable a pour objectif d'accroître la transparence du processus décisionnel fédéral en matière environnementale, elle fait elle-même preuve d'un manque de transparence important dû à un manque d'information.

D'une part, les bases qui ont guidé le choix de ses divers éléments lors du processus d'élaboration de la Stratégie ne sont pas mentionnées. En outre, la Stratégie n'explique pas comment et pourquoi ont été identifiés les secteurs d'intérêt, les objectifs, les cibles et les actions de mise en œuvres.

D'autre part, la même lacune est décelable au niveau du processus de consultation puisqu'il n'est pas précisé comment seront intégrés les commentaires reçus dans le cadre de la présente consultation et comment les citoyens et citoyennes seront mobilisés lors de la révision des prochaines Stratégies.

Faible gouvernance des institutions fédérales de développement durable

Le manque de transparence affecte également l'ensemble de la gouvernance fédérale du développement durable. Les rôles qu'ont joué et joueront les différentes institutions fédérales œuvrant pour le développement durable (Commissaire, Bureau, Comité de développement durable, etc.) dans le cadre de cette première Stratégie fédérale sont peu définis, les interactions que ces institutions ont entre elles, leur structure organisationnelle et leur *modus operandi* manquent tous également de clarté. Cela fait en sorte que la gouvernance fédérale peut apparaître de manière confuse aux citoyens et citoyennes et que le succès de ses objectifs de coordination et de reddition de comptes peut être remis en doute.

Au niveau de la mise en œuvre de la Stratégie, nous identifions le fait que le point de surveillance et de coordination se fait au niveau des stratégies de mise en œuvre et non au niveau des cibles. Les stratégies de mises en œuvre sont en fait un simple assemblage de programmes supervisés par plusieurs ministères. L'absence de coordination au niveau de la cible générale risque donc de perpétuer le problème de morcellement de la politique expérimenté lors des stratégies antérieures.

Les principes de prudence et fondateur de la LFDD ne sont pas intégrés à la Stratégie

Il semble y avoir des incohérences entre la Loi, la Stratégie et les différents principes qui doivent guider la gouvernance du développement durable au Canada.

D'abord, la version préliminaire de la SFDD ne fait mention du principe de la prudence (de précaution) qu'une seule fois et ce en tant que critère sur lequel se baser lors de l'élaboration des cibles, mais celui-ci n'est pas mobilisé pour l'élaboration de la Stratégie, pourtant, la LFDD l'exige.

Ensuite, dû à la tension au sein de la LFDD entre un objectif à visée purement environnemental et un principe fondateur qui intègre lui la tripolarité du développement durable (les pôles économique, social et environnemental), la Stratégie élaborée par le gouvernement fédérale se trouve à délaissier les dimensions économique et sociale de façon à ne plus refléter le principe fondateur de la Loi.

La version préliminaire de la Stratégie a été élaborée sans consultation publique préalable

L'ancrage démocratique de la Stratégie aurait nécessité qu'un processus de consultation se déroule avant la parution de la première version préliminaire afin de mieux refléter, et ce, dès le départ, l'éventail des préoccupations des citoyens et citoyennes, des milieux et des conditions de vie au Canada. À l'heure actuelle, le document de consultation n'expose guère le processus mis en place pour s'assurer que la Stratégie reflète les préoccupations des citoyens et citoyennes, notamment dans leurs divergences de points de vue entre le centre et les régions, ou celui des autochtones.

La mise en œuvre de la Stratégie manque d'ambition

Seulement 10 des 28 Ministères et organismes assujettis à la *Loi fédérale sur le développement durable* sont directement interpellés dans l'Annexe 1 de la Stratégie. De plus, l'approche proposée par la Stratégie fait en sorte que les ministères et organismes concernés devront produire des rapports strictement sur les éléments qui les concernent dans l'Annexe 1 ce qui risque de ne donner qu'un portrait de ce qui est fait, et non de mettre en œuvre des changements dans la gouvernance des enjeux liés au développement durable dans les ministères fédéraux.

Aussi, la contribution de la Stratégie à un processus social menant vers une plus grande équité intra et inter générationnelle est limitée par sa portée restreinte à la dimension environnementale. Plusieurs des enjeux environnementaux identifiés dans le document de consultation ne pouvant pas être adéquatement résolus si la Stratégie omet d'intégrer les pôles social et économique dans son élaboration. Par ailleurs, les cibles et indicateurs proposés laissent souvent de côté les multiples interactions entre les problèmes écologiques, ce qui donne des interventions compartimentées et qui visent souvent les mauvaises cibles.

Pour toutes ces raisons nous invitons le gouvernement à tenir compte de nos recommandations afin d'élaborer une Stratégie qui prenne en compte toutes les dimensions du développement durable et intègre un plan d'action concret.

À cet égard, nous suggérons au gouvernement de mettre dès à présent sur pied un mécanisme de dialogue social, par exemple une table de concertation, en vue de la révision de la première version de la SFDD.

Table des matières

| | |
|--|----|
| Les auteurs..... | 2 |
| Avant-propos | 3 |
| Sommaire | 4 |
| 1. Les centres de recherche à l'origine de ce mémoire | 7 |
| 2. Méthodologie et objectifs du mémoire | 8 |
| 3. Rappel sur le développement durable | 9 |
| 4. La Stratégie fédérale de développement durable..... | 11 |
| 4.1 Processus d'élaboration de la Stratégie | 11 |
| 4.2 Processus de consultation | 11 |
| 4.3 Contenu de la Stratégie | 12 |
| 4.4 Mise en œuvre et suivi de la Stratégie | 14 |
| 5. Dispositions législatives concernant le contenu et l'élaboration de la Stratégie fédérale de développement durable..... | 15 |
| 5.1 Contenu de la Stratégie selon la Loi..... | 16 |
| 5.2 Processus d'élaboration de la Stratégie selon la Loi..... | 16 |
| 5.3 La Loi et son principe fondamental..... | 18 |
| 6. Gouvernance fédérale du développement durable..... | 19 |
| 6.1 Description des institutions mentionnées dans la Stratégie..... | 19 |
| 6.2 Transparence et bonne gouvernance de l'administration..... | 21 |
| 7. Quelques critiques de la Stratégie fédérale de développement durable | 22 |
| 7.1 Processus | 22 |
| 7.2 Mise en œuvre..... | 23 |
| 7.3 Contenu..... | 25 |
| 7.3.1 Commentaires généraux | 25 |
| 7.3.2 Les secteurs d'intérêt | 27 |
| 7.3.3 Le changement climatique..... | 28 |
| 8. Résumé des recommandations | 30 |

1. Les centres de recherche à l'origine de ce mémoire

La chaire de responsabilité sociale et de développement durable

La Chaire de responsabilité sociale et de développement durable est un groupe de professeurs et d'étudiants chercheurs de l'Université du Québec à Montréal basés à l'École des sciences de la gestion qui s'intéressent au développement durable, à la responsabilité sociale de l'entreprise, aux modes de régulation et de gouvernance dans l'économie mondialisée ainsi qu'aux innovations sociales dans l'organisation et les pratiques économiques. Depuis sa création en 2000, la Chaire a mené plusieurs recherches sur ces thématiques grâce au soutien de ses partenaires financiers ainsi que des organismes subventionnaires fédéral et provincial. Plus précisément, elle compte une quinzaine de professeurs et accueille une trentaine d'étudiants de second et troisième cycles qui participent activement aux activités de recherche. Les activités de la Chaire s'articulent autour de trois axes principaux : 1) la responsabilité sociale, 2) le développement durable ainsi que 3) la consommation responsable et les nouveaux mouvements sociaux économiques. Ses chercheurs ont publié plusieurs ouvrages et articles de référence et sont régulièrement invités sur plusieurs tribunes pour partager avec le public et les décideurs les résultats de leurs recherches. Outre la production scientifique de ses chercheurs et de ses étudiants, la Chaire publie également un bulletin mensuel *Æconomia Humana*, disponible en ligne à partir de son site www.crsdd.uqam.ca/.

Soucieuse de contribuer au débat public, la Chaire a participé à la commission ministérielle puis à la commission parlementaire sur le plan et la *Loi québécoise sur le développement durable*, ainsi qu'à la commission parlementaire sur la *Stratégie québécoise de développement durable*. Par les connaissances qu'elle a développées et son expertise de pointe, la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable espère contribuer à la démarche de développement durable initiée par le gouvernement du Canada et participer activement à l'élaboration de la première version de la *Stratégie fédérale de développement durable*.

Le centre de droit international du développement durable

Le CDIDD est un centre de recherche juridique indépendant qui opère en collaboration avec la Faculté de droit de l'Université McGill et qui rassemble les étudiants et enseignants intéressés par le développement durable. Le CDIDD a pour mission de promouvoir les sociétés durables et la protection des écosystèmes en tentant d'améliorer la compréhension, le développement et la mise en œuvre du droit international du développement durable. Le CDIDD compte six axes de recherche centrés sur différents aspects liés au développement durable. Chacun de ces domaines est chapeauté par un chercheur ou un conseiller principal du CDIDD basé dans une faculté de droit, une firme ou une organisation internationale, soit dans un pays développé, soit dans un pays en voie de développement. Trois conseillers principaux sont également responsables de sujets interdisciplinaires en lien avec le droit du développement durable.

Le CDIDD coopère avec un réseau de facultés de droit de pays en voie de développement, et œuvre présentement à renforcer les liens existants avec les facultés de droit de l'Université de Cambridge à travers le Lauterpacht Centre for International Law (LCIL) et de l'Université de Montréal à travers le Centre d'études et de recherches internationales de l'université de Montréal (CÉRIUM). Le CDIDD bénéficie des conseils des secrétariats de trois traités multilatéraux, tous basés à Montréal, plus précisément de la vice-présidence de la Banque mondiale, du Programme de développement des Nations Unies ainsi que des protocoles d'entente conclus avec l'Organisation internationale de droit du développement (OIDD) et l'Institut international du développement durable (IIDD).

2. Méthodologie et objectifs du mémoire

Ce mémoire a été préparé par une équipe composée à la fois de professeurs et d'étudiants du Centre de droit international du développement durable et de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable. En se basant sur leurs travaux antérieurs, mais également sur une recherche ponctuelle et spécifique à la Stratégie fédérale de développement durable (SFDD), l'équipe a procédé à une analyse systématique du document soumis à la consultation. Cette analyse résulte de recherches et de réflexions individuelles de chacun des membres mises en commun par le biais d'une liste d'envoi courriel et de rencontres hebdomadaires sur une période de trois semaines.

L'ensemble des commentaires formulés n'ont aucunement pour intention de discréditer le travail considérable qui a été mené par l'équipe en charge de l'élaboration de la SFDD qui est soumise ici. Ces commentaires visent au contraire à contribuer aux importants efforts consentis jusqu'à maintenant, dans l'espoir d'augmenter l'efficacité des différentes politiques et des divers outils déployés par le gouvernement pour mener le Canada sur la voie d'un développement durable. Le développement d'une Stratégie fédérale est indissociable d'une réflexion sur la définition du développement durable qui, comme chacun sait, est sujette à débat non seulement sur le plan conceptuel mais également quant à ses applications concrètes. Les commentaires qui suivent s'appuient donc directement sur la *Loi fédérale sur le développement durable* (LFDD), sur la vision et la définition signifiante d'un développement durable et de ses trois piliers, mais aussi sur les exigences que contient cette Loi quant au processus d'élaboration d'une SFDD et de la transparence dont elle se targue.

3. Rappel sur le développement durable

Le développement durable est un concept tout aussi intéressant qu'il peut être problématique : sa définition large a facilité une large adhésion, mais à mené du même coup à de faux consensus. Ainsi, si tous s'accordent sur la pertinence et l'importance d'un développement durable, ce que ce développement doit traduire dans la réalité prend des formes multiples et même contradictoires chez les différents acteurs sociaux. C'est pourquoi la *Loi fédérale sur le développement durable* avait fait œuvre utile en offrant aux Canadiens un cadre pour comprendre le développement durable au delà de sa définition classique qui le présente comme *un développement qui permet de répondre aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs*, en précisant, dans son principe fondamental, que « le développement durable est fondé sur l'utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles, sociales et économiques et reconnaît la nécessité de prendre ses décisions en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux » (Art. 5, LFDD). Ce faisant, le gouvernement du Canada amène l'appareil gouvernemental à souscrire à une conception tripolaire du développement durable.

Ce qu'il faut retenir du concept de développement durable, c'est qu'il correspond à une rupture nécessaire par rapport à un modèle de développement qui a montré ses limites sur les plans écologique et social. Prendre le virage du développement durable, c'est donc d'abord et avant tout changer : changer de cadre de référence, changer de priorités, changer de comptabilité, changer d'outils d'analyse, pour finalement changer de comportements et de façons de faire. C'est dans cet esprit que le développement durable correspond à un défi sans précédent pour nos sociétés : la vitesse du changement requis compte tenu des enjeux écologiques ne correspond pas aux temps sociaux du changement. Nous voici donc bousculés, alors que nos institutions doivent être réformées en même temps que notre perception et nos comportements. Il faut prendre la mesure de ce défi, et ne pas se complaire dans les actions déjà réalisées et les mesures déjà prises : tout reste à faire.

Le développement durable se pose donc en rupture par rapport au modèle de développement traditionnel, et ce sur plusieurs points. Le premier est l'impératif écologique. Nous avons pris conscience au cours des dernières années de la fragilisation de notre environnement, lequel est pourtant le substrat de toute vie humaine. Les changements climatiques et le déclin de la biodiversité sont des menaces fondamentales pour nos sociétés, alors que la qualité de l'eau, de l'air et des sols compromettent la qualité de vie et la santé. Bref, si le développement durable ne se limite pas à l'environnement, l'environnement en reste la pierre d'assise car c'est sa détérioration qui sonne l'urgence d'agir. Sans environnement sain, pas de développement individuel et social, et pas d'économie pérenne. Une autre rupture fondamentale avec le modèle de développement précédent est le rapport que le développement durable impose par rapport au temps. Jusqu'au milieu des années 1970, le progrès était perçu comme une évolution presque naturelle, et par conséquent on ne se préoccupait guère des conséquences de certains choix pour l'avenir; on assumait que le progrès serait au rendez-vous. Avec la montée des risques découlant de certains choix technologiques, mais aussi la précarisation de l'environnement, l'avenir apparaît beaucoup moins certain, et on ne peut plus assumer que les choses iront mieux ou même bien. Il a donc fallu commencer à intégrer les conséquences potentielles des décisions à l'analyse, afin de faire des choix qui ne restreignent pas l'univers des possibles. Les conséquences à long terme des décisions prises aujourd'hui sont donc devenues un paramètre de décision, ce que traduit explicitement la définition classique du développement durable lorsqu'elle énonce : « sans limiter la capacité des générations futures de répondre aux leurs [besoins] ».

Par ailleurs, si les premiers débats écologistes ont ciblé l'économie et ses acteurs comme principaux responsables de la crise environnementale, c'est que l'ancien modèle de développement était axé autour d'une économie assez uniforme dans son rapport au milieu naturel et dans sa philosophie distributive, réduite à l'effet de percolation. Le développement durable véhicule au contraire une conception de l'économie selon laquelle cette dernière peut être modulée et prendre différentes formes. Dans le développement durable, économie et environnement ne s'opposent donc pas comme dans l'ancien modèle de développement, ils doivent être articulés. Cela suppose de reconnaître le caractère utilitaire et fonctionnel de l'économie qui doit être appréhendé comme un outil, comme un moyen mis au service d'une fin. Dans cet esprit, l'efficacité de l'économie ne correspond pas tant à la performance de ses indicateurs traditionnels, mais bien à sa capacité d'atteindre une finalité compte tenu des contraintes nouvelles : celle du développement individuel et social dans un contexte de précarisation de l'environnement. L'économie du développement durable est donc une économie écologique, redistributive et inclusive; bref, tout développement économique ne s'inscrit pas automatiquement dans une perspective de développement durable. La croissance et les activités économiques doivent être discriminées en fonction de leur qualité sociale et environnementale avant d'être encouragées et promues.

Ces éléments sont essentiels pour donner corps à un concept qui a vu le jour en réponse aux défis de l'environnement, du développement et des inégalités sociales. Ne pas en prendre acte, c'est risquer de vider le concept non seulement de son contenu, mais de son potentiel de changement et de son rôle rassembleur. C'est pourquoi même s'il restera le fruit d'une construction sociale, et donc sujet aux perspectives et aux interprétations des différents acteurs sociaux, il doit être protégé des glissements susceptibles de l'édulcorer comme s'il constituait un véritable capital. En le laissant être galvaudé ou en lui prêtant des significations vides, le gouvernement pourrait compromettre le potentiel mobilisateur du développement durable tout comme l'adhésion dont il fait l'objet. Même si tous les acteurs sociaux continueront de se l'approprier, la définition du développement durable demeure la prérogative de l'État dans la mesure où il est seul en mesure d'incarner un projet de société en tant que dépositaire de la volonté souveraine populaire. Or cette prérogative doit être exercée avec circonspection dans un contexte où la mobilisation de l'ensemble des acteurs sociaux qui composent la société est nécessaire pour relever les défis auxquels souhaite répondre le concept de développement durable. C'est le premier rôle de l'État vis-à-vis du développement durable, et on peut constater qu'il avait été bien assumé par le gouvernement du Canada à l'occasion de l'adoption de la *Loi fédérale sur le développement durable*.

Plus largement, il est vrai que le rôle de l'État fait l'objet d'un débat idéologique constant. Loin de se limiter à ses fonctions régaliennes, l'État dans une perspective de développement durable doit pouvoir faire face aux défis du XXI^e siècle tels que la dégradation de l'environnement, la pauvreté, le chômage, mais aussi les risques collectifs tels que la sécurité alimentaire, les inégalités, le développement maîtrisé des nouvelles technologies et de la science. Dans un monde globalisé, l'intervention de l'État devient nécessairement plus complexe en raison de l'interdépendance accrue entre États nations. La raison d'être de l'État dans ce troisième millénaire doit s'orienter vers la création d'un monde plus équitable et plus durable. Dans cette optique, on doit faire fi de la dichotomie plus « d'État ou moins d'État », et plutôt réfléchir en termes d'un meilleur État, d'un État plus responsable. L'État providence issu de la première moitié du XX^e siècle et l'État minimal tel que prôné par les aspirants du néolibéralisme, souffrent tous deux d'importantes lacunes et doivent être modernisés. La réflexion sur le développement durable participe à la redéfinition des rôles que doivent jouer les États comme régulateurs et stratèges.

C'est dans cette conception d'un gouvernement renouvelé et plus responsable, ainsi qu'une définition tripolaire du développement durable qui admet le caractère indissociable des pôles économique, environnemental et social que nous apportons nos commentaires sur le *Document de consultation de la Stratégie fédérale de développement durable* du Canada.

4. La Stratégie fédérale de développement durable

Deux ans après l'adoption de la *Loi fédérale sur le développement durable*, le gouvernement du Canada nous propose la *Stratégie fédérale sur le développement durable*. Cette Stratégie remplace « un système établi en 1995, qui, en vertu des modifications à la *Loi sur le vérificateur général*, demandait à chacun des principaux ministères et organismes fédéraux de déposer leur stratégie individuelle de développement durable au Parlement » (Document de consultation, p. i). L'objectif est de fournir une Stratégie pangouvernementale qui corrigera les faiblesses de l'ancien système.

4.1 Processus d'élaboration de la Stratégie

Le document de consultation de la version préliminaire de la SFDD nous informe que cette Stratégie « tiendra compte des meilleures pratiques internationales et de l'objet de la *Loi fédérale sur le développement durable* pour adopter une approche pragmatique basée sur des priorités clés » (Document de consultation, p. ii). La Stratégie sera mise à jour tous les trois ans.

De plus, la Stratégie présentée dans le document de consultation « répond au conseil de bon nombre, y compris le CEDD [Commissaire à l'environnement et au développement durable], d'améliorer la transparence et la reddition des comptes » (Document de consultation, p. ii). En ce qui a trait à sa structure, le document de consultation a été développé suite à une analyse des avancées réalisées et surtout non réalisées au Canada en matière de développement durable dans le passé, soit de 1995 à 2006 et selon une analyse de plusieurs initiatives nationales similaires selon laquelle « la clé du succès semble-t-il, est de mettre l'accent sur quelques priorités dès le début et, de cette façon, d'établir les bases d'un changement institutionnel à long terme » (Document de consultation, p. 1). Le document insiste donc sur l'importance d'adopter une approche centralisée, un cycle « planification, exécution, contrôle, amélioration » et de cibler quelques priorités à la fois.

Suite à l'adoption de la Stratégie en automne 2010, les organismes et ministères fédéraux vont eux-mêmes élaborer des stratégies de développement durable qui se veulent à la fois complémentaires à la Stratégie pangouvernementale et intégrées à leurs propres rapports sur les plans et les priorités de leur ministère ou organisme.

4.2 Processus de consultation

Environnement Canada dirige le processus d'élaboration de la SFDD. La Stratégie doit être déposée au Parlement à l'automne 2010. Avant de ce faire, le Ministre de l'environnement a soumis la Stratégie à une consultation publique¹. La consultation publique a été lancée le 15 mars 2010 et se poursuit jusqu'au 12 juillet 2010, soit une période de 120 jours, délai minimum de consultation prévu par la Loi. La consultation a pour but d'obtenir l'avis des canadiens² sur la version préliminaire de la Stratégie fédérale de développement durable. canadiens

De plus, la consultation vise à:

« Connaître les conseils des canadiens et canadiennes sur la structure de base d'une Stratégie pangouvernementale qui vise à mieux incorporer les considérations environnementales aux décisions

¹ Cette consultation est requise par la Loi sur le développement durable à l'article 8. 3 (3) : « Le ministre transmet la version préliminaire de la stratégie fédérale de développement durable au Conseil consultatif sur le développement durable, ainsi qu'au comité permanent de la Chambre des communes qui étudie habituellement les questions environnementales ou à tout autre comité que la Chambre peut désigner pour l'application du présent article et au public, et il leur accorde un délai d'au moins cent vingt jours pour qu'ils puissent en faire l'examen et présenter leurs observations. »

² Le masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.

relatives aux politiques et aux programmes des ministères et des organismes » pour ainsi « bénéficier de la gamme d'expertises et de conseils la plus vaste possible durant le lancement de ce processus (...) » (Document de consultation, p. iii).

Les personnes intéressées peuvent faire parvenir leurs commentaires sur la « première version de la stratégie » par courriel ou par courrier au Bureau de développement durable d'environnement Canada. Le sommaire des commentaires reçus du public sera affiché en ligne peu après la période de révision.

4.3 Contenu de la Stratégie

Le document de consultation proposé, avec ses 12 pages de contenu et ses 27 pages d'annexes est assez succinct. Suite à l'avant-propos du Ministre se trouvent quatre chapitres et trois annexes.

Le premier chapitre, intitulé « Contexte » est divisé en trois sections : 1. Développement durable - Intégrer les considérations environnementales au processus décisionnel; 2. Approche du Canada – Passé; 3. Approche du Canada – Planifier un avenir durable.

La première de ces trois sections rappelle tout d'abord l'émergence du concept de développement durable et la définition qu'en a faite le *Rapport Brundtland 1987*, à savoir : « un développement qui répond aux besoins actuels sans nuire à la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Y est ensuite mentionné que le concept de développement durable « considère l'existence de trois piliers égaux qui se renforcent les uns les autres et qui doivent tous être forts : les piliers économique, social et environnemental » (Document de consultation, p. 1). Le document de consultation poursuit en expliquant que « dans une économie vraiment durable, toute décision prise par les gouvernements, les entreprises et les organismes, ainsi que les personnes, doit tenir compte des aspects environnementaux » (idem) et que les facteurs environnementaux doivent être intégrés aux décisions à l'instar des facteurs économiques et sociaux. Puis, le document précise que les expériences nationales en matière de développement durable montrent que « la clé du succès, semble-t-il, est de mettre l'accent sur quelques priorités dès le début et, de cette façon, d'établir les bases d'un changement institutionnel à long terme » (idem).

La seconde de ces trois sections retrace ensuite l'approche adoptée par le Canada de 1995 à 2006 en matière de développement durable. Le document qualifie cette approche de « morcelée » et de « décentralisée » (Document de consultation, p. 2). Il soulève également plusieurs critiques qu'en ont fait le CEDD et « bon nombre d'observateurs » (idem), à savoir : l'absence d'une stratégie générale de développement durable, le caractère inadéquat des mesures du rendement, des activités de surveillance et de la production de rapports (absence de cycle « planification, exécution, contrôle, amélioration »), le manque de précision, d'exhaustivité et d'efficacité des indicateurs de rendement et la confusion qui entourait les cibles et objectifs au niveau ministériel.

La troisième section présente l'approche que le gouvernement souhaite adopter pour que le Canada puisse « planifier un avenir durable » en vertu de l'art. 3 de la *Loi fédérale sur le développement durable*. La SFDD permettra d'éclairer les divers ministères et organismes dans l'élaboration de leurs plans détaillés de manière à assurer une coordination centrale des activités du gouvernement et à établir un lien entre le développement durable et les fondements du processus décisionnel. Pour palier aux incohérences passées, et favoriser « le développement économique durable d'un point de vue de l'environnement dans l'ensemble de la société canadienne » (Document de consultation, p. 4), cette Stratégie reposera sur un ensemble d'objectifs, de cibles et de stratégies de mise en œuvre qui seront mesurés en vue d'une mise à jour tous les trois ans, d'une amélioration continue et d'une transparence accrue du processus décisionnel fédéral en matière d'environnement. Le document de consultation précise que ces objectifs seront mis en œuvre dans l'ensemble du gouvernement par le biais de trois caractéristiques fondamentales de la SFDD :

1. Présenter un tableau intégré et pangouvernemental des mesures pour assurer la durabilité de l'environnement;
2. Établir un lien entre la planification et la production de rapports en matière de développement durable et le système gouvernemental de planification et de production de rapports pour les dépenses de base;
3. Établir des mesures, des activités de surveillance et des rapports efficaces pour faire le suivi des progrès et en rendre compte aux canadiens (Document de consultation, p.3).

Le document de consultation ne précise pas comment et pourquoi ces trois caractéristiques ont été développées et définies.

Le second chapitre intitulé « Une approche stratégique » détaille la façon dont ces trois caractéristiques seront abordées dans le cadre de la SFDD. Ainsi, dans une première section, il est indiqué que le tableau intégré et pangouvernemental des mesures pour assurer « la durabilité de l'environnement » (Document de consultation, p. 5) regroupera des objectifs, des cibles et des stratégies de mise en œuvre dans quatre secteurs d'intérêt clés dont la nature confirme la volonté fédérale d'adopter des priorités et d'insister sur l'intégration de préoccupations environnementales dans les activités fédérales. Il est à noter ici encore que le document de consultation ne précise pas comment et pourquoi ces domaines ont été choisis :

- Relever les défis des changements climatiques et de la qualité de l'air
- Maintenir la qualité et la disponibilité de l'eau
- Protection de la nature; et,
- Réduire l'empreinte environnementale - En commençant par le gouvernement (Document de consultation, p.5).

En réponse aux nombreux rapports du CEDD, la seconde section de ce chapitre précise que les activités fédérales en matière de développement durable, soit les mesures prises dans les quatre domaines cités précédemment seront planifiées et évaluées selon l'une des mesures existantes pour coordonner les activités du gouvernement, soit le Système de gestion des dépenses (SGD). Ce système comprend 5 étapes clés, à savoir : l'établissement de priorités; la planification; l'établissement de budgets; la mesure, la surveillance et le contrôle; et la production de rapports.

La troisième section de ce chapitre réfère aux activités de surveillance et à la production de rapport. Le document de consultation mentionne ici que cet élément de la nouvelle approche fédérale en matière de développement durable dépendra du SGD, mais aussi de l'information utilisée actuellement par le biais des indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement (ICDE), car ces derniers « fournissent des données objectives et rigoureuses et procureront la moitié des indicateurs requis pour l'évaluation du progrès parmi les cibles de la Stratégie » (Document de consultation, p. 6).

Le troisième chapitre du document de consultation insiste sur les quatre secteurs d'intérêt particuliers cités précédemment et détaille pour chacun d'eux la gravité des faits, l'importance d'intervenir, les avantages que cela entraînerait et les mesures que le gouvernement fédéral cherche et cherchera à mettre en place. Le document de consultation ne précise pas les raisons pour lesquelles ces secteurs ont été choisis. Par contre, il est mentionné dans ce chapitre que d'autres « les meilleures pratiques et l'expérience internationale » (Document de consultation, p. 7) ont été prises en compte pour la planification et la production de rapports de développement durable. Le document mentionne aussi que « l'environnement est important pour les canadiens, et il y a quatre éléments clés qui ont toujours été placés au haut de leur liste de priorités et de celle de leur gouvernement » (Document de consultation, p. 7). Mais il n'est pas précisé comment l'avis des canadiens sur la question a été recensé.

En ce qui concerne le premier secteur, le gouvernement affirme vouloir être chef de file dans la lutte aux changements climatiques et dans l'amélioration de la qualité de l'air. Pour ce faire,

Il développera et mettra sur pied une stratégie sur les changements climatiques et l'énergie propre qui sera harmonisée avec celle des États-Unis, et des mesures ont déjà été prises afin d'aligner sa cible de réductions des émissions pour 2020 avec la leur (Document de consultation, p. 7).

En ce qui concerne le second secteur,

Le gouvernement du Canada est déterminé à faire en sorte que tous les canadiens aient accès à un approvisionnement fiable et sécuritaire en eau propre et que nos ressources en eau soient utilisées de façon rationnelle, tant d'un point de vue économique qu'écologique. Nous aideront également les canadiens à restaurer les écosystèmes lacustres et océaniques qui ont été endommagés par la pollution (Document de consultation, p. 8).

En ce qui concerne le troisième secteur,

Le gouvernement maintient sa vigilance concernant les espèces en péril, et il travaille souvent en partenariat avec les collectivités au rétablissement des espèces menacées (Document de consultation, p. 9).

En ce qui concerne le quatrième secteur enfin,

Le gouvernement fédéral a déjà lancé des initiatives dans l'ensemble de ses opérations, y compris la Politique d'achats écologiques, et il a réalisé des progrès dans des secteurs importants, comme les sites contaminés et la réduction des émissions de gaz à effet de serre [...] Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a travaillé dans l'ensemble du gouvernement à accélérer l'écologisation des opérations gouvernementales (Document de consultation, p. 9).

Le document de consultation précise finalement que des cibles liées aux opérations du gouvernement qui s'appliqueront à l'ensemble des ministères et des organismes fédéraux seront établis dans la Stratégie finale. Ces cibles, objectifs et stratégies de mise en œuvre seront définis selon plusieurs critères, détaillés dans **le chapitre 4** intitulé « Priorités claires ». Par exemple, les cibles seront définies en fonction des critères SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinentes et limitées dans le temps). La Stratégie, enfin, lance un cycle d'amélioration continue qui commence avec le document de consultation et les conseils des parties intéressées.

L'Annexe I quant à elle fait état, sous forme de tableaux, des objectifs, cibles et stratégies de mise en œuvre actuels du gouvernement fédéral dans les quatre secteurs substantiels dont il est question au chapitre 3. L'Annexe II présente les acronymes utilisés dans le document de consultation et l'Annexe III est un avis concernant la protection des renseignements personnels.

Comme on a pu le constater tout au long de cette section, le document de consultation n'offre que peu de détails sur la méthodologie utilisée lors de son élaboration et sur l'élaboration de la dite Stratégie. Seuls quelques constats sont offerts au lecteur de manière à justifier l'orientation de la SFDD.

4.4 Mise en œuvre et suivi de la Stratégie

Afin d'assurer le fonctionnement de la Stratégie, il est proposé de « la soutenir à l'aide d'un ensemble d'objectifs, de cibles et de stratégies de mise en œuvre » (Document de consultation, p. 3). De plus, le gouvernement vise à « trouver une façon de mesurer le progrès » car « ce qui est mesuré finit par se faire ». Ainsi, « tous les trois ans, le gouvernement fera rapport sur les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs et des cibles établis dans le cadre de la Stratégie » (Document de consultation, p. 3).

De plus, la Stratégie sera mise en œuvre en structurant la rédaction des rapports alors que les quatre objectifs prioritaires de la Stratégie seront incorporés dans le système gouvernemental « en utilisant les mesures existantes pour coordonner les activités du gouvernement, établir des priorités et évaluer les résultats (Document de consultation, p. 5) et ce afin de « corriger le caractère inadapté de l'approche qui sépare et distingue la planification et la production de rapports en matière de développement durable des exigences gouvernementales de base en matière de planification et de production de rapport » (Document de consultation, p. 5).

Finalement, la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable sera prise en charge par divers ministères qui sont identifiés dans le document de consultation et ce en fonction de chacune des stratégies de mise en œuvre pour chaque cible prioritaire établie dans le document de consultation.

5. Dispositions législatives concernant le contenu et l'élaboration de la Stratégie fédérale de développement durable

En vertu de la *Loi fédérale sur le développement durable*, le gouvernement doit élaborer et mettre en œuvre une Stratégie fédérale de développement durable³. Cette Stratégie a pour but d'assurer la transparence des actions gouvernementales en la matière. Ainsi l'art. 3 indique :

3. La présente loi vise à définir le cadre juridique pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie fédérale de développement durable qui rend le processus décisionnel en matière d'environnement plus transparent et fait en sorte qu'on soit tenu d'en rendre compte devant le Parlement.

En vertu de l'art. 9. (1), cette Stratégie doit être déposée au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la *Loi fédérale sur le développement durable*.

Notons que cet article de la Loi précise aussi que la Stratégie doit d'être basée sur le principe de la prudence, principe qui est aussi défini par la Loi à l'art. 2 :

« principe de la prudence » Principe selon lequel, en cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures rentables visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

La version préliminaire de la SFDD ne fait mention du principe de la prudence qu'une seule fois (Document de consultation, p. 11) et ce en tant que critère sur lequel se baser lors de l'élaboration des cibles, mais celui-ci n'est pas mobilisé pour l'élaboration de la Stratégie, pourtant, la Loi l'exige. Certes, la version préliminaire de la Stratégie prend soin de mentionner que « ce n'est [sic] pas tous les objectifs, cibles et stratégies de mise en œuvre provisoires qui satisfont à ces critères (critères SMART). Certains éléments demanderont plus de temps. Mais les stratégies futures tiendront compte de ces principes » (Document de consultation, p. 11). Comme le principe de la prudence est une exigence de la Loi et un principe fondamental du développement durable, il ne peut pas être relégué aux stratégies futures, contrairement aux critères SMART qui sont accessoires et non des principes fondamentaux du développement durable.

RECOMMANDATION 1: Afin de respecter la Loi, nous recommandons que la Stratégie fédérale de développement durable soit basée sur le principe de la prudence et ce, dès sa première version⁴.

³ « Loi exigeant l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie fédérale de développement durable et l'élaboration d'objectifs et de cibles en matière de développement durable au Canada ». P.1, LFDD

Pour ce faire, une analyse des objectifs et des cibles choisis à la lumière de ce principe est nécessaire.

5.1 Contenu de la Stratégie selon la Loi

Le contenu de la Stratégie est fixé par la Loi qui requiert l'obligation de définir des objectifs et des cibles fédéraux qui peuvent être réalisés concrètement et dont on peut faire le suivi par le biais d'une stratégie de mise en œuvre visant chacune des cibles. Ainsi l'art. 9. (2) indique :

9. (2) La stratégie fédérale de développement durable prévoit des objectifs et cibles fédéraux de développement durable *et une stratégie de mise en œuvre visant l'atteinte de chaque cible* et elle précise, pour chacune d'elles, le ministre qui en est responsable. [Nous soulignons.]

Bien que la Loi ne requière l'identification des ministres responsables qu'au niveau des stratégies de mise en œuvre, nous croyons que la Stratégie fédérale gagnerait en transparence tout en améliorant la capacité du gouvernement à rendre compte de ses progrès devant le Parlement si elle assignait un ministre responsable à chacune des cibles de la Stratégie. Ce ministre aurait alors pour tâche de coordonner et superviser les multiples actions de mises en œuvre ayant lieu sous l'égide de plusieurs ministères. Une telle initiative permettrait également de ne pas adopter à nouveau une approche morcelée, dont le gouvernement reconnaît lui-même qu'elle n'a pas donné de grands résultats (Document de consultation, p. 2).

RECOMMANDATION 2 : Afin d'assurer une meilleure coordination des actions identifiées par la stratégie de mise en œuvre, nous recommandons qu'un ministre soit désigné pour chacune des cibles choisies par la Stratégie fédérale de développement durable.

La *Loi fédérale sur le développement durable* interpelle directement 28 ministères, pourtant, seulement 10 de ces ministères sont assujettis à la présente Stratégie. Cela remet en doute les affirmations selon lesquelles le gouvernement veut « intégrer les mesures dans l'ensemble du gouvernement » et se distancer de l'ancien système qui a été grandement critiqué par son approche morcelée. Avec une Stratégie qui n'intègre que moins de la moitié des ministères, il y a un grand risque que la situation énoncée en 2002 par le Commissaire à l'environnement se reproduise : « étant donné que les stratégies individuelles n'étaient pas intégrées aux objectifs et cibles plus vastes du gouvernement, elles ne contribuaient que de façon très modeste à la durabilité de l'environnement. Le gouvernement fédéral ne faisait pas de preuve de leadership et n'atteignait pas les résultats » (Document de consultation, p. i).

RECOMMANDATION 3 : Afin de respecter la Loi et d'assurer la nécessaire coordination entre les différents ministères et organismes visés par la Loi, nous recommandons que la SFDD inclut l'ensemble des 28 ministères fédéraux.

5.2 Processus d'élaboration de la Stratégie selon la Loi

Notons que la Loi prévoit certains éléments du processus d'élaboration de la Stratégie :

8. (1) Le ministre constitue un Conseil consultatif sur le développement durable, composé d'un représentant de chaque province et de chaque territoire ainsi que de trois représentants de chacun des groupes suivants :

⁴ Malgré que la LFDD traduise le *precautionary principle* par « le principe de la prudence », la jurisprudence de la Cour suprême du Canada traduit ce principe par « le principe de précaution ». Pour les fins d'une plus grande cohérence du langage juridique, il serait important de réviser cette traduction dans la LFDD et la SFDD. Une révision pour assurer la qualité de la normalisation du langage juridique peut être soumise à un centre jurilinguistique recommandé par le Bureau de la traduction du gouvernement du Canada, en ligne : <http://www.btb.gc.ca/btb.php?lang=fra&cont=1459>. Pour les fins de ce document, nous conservons le « principe de prudence » tel que traduit dans la LFDD et la SFDD.

- a) les peuples autochtones;
- b) les organisations non gouvernementales à vocation écologique;
- c) les organisations du milieu des affaires;
- d) les syndicats.

Ainsi, le gouvernement doit faire en sorte que le processus d'élaboration de la Stratégie permette de refléter les préoccupations variées des provinces et des citoyens.

En plus du Conseil consultatif sur le développement durable, la Loi prévoit aussi que l'élaboration et citoyennes. la mise en œuvre de la SFDD seront présent en charge par un conseil privé de la Reine pour la Canada. Ainsi l'art. 6 énonce :

6. Un comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada, composé de membres du Conseil privé, l'un d'eux agissant comme président, assure la supervision de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie fédérale de développement durable.

De plus, afin de préparer la version finale de la Stratégie, le ministre doit aussi transmettre une version préliminaire de la Stratégie au Commissaire, au Conseil consultatif sur le développement durable, au comité permanent de la chambre qui se charge des questions environnementales ainsi qu'au public; comme le mentionne l'art 9. (3).

9. (3) Le ministre transmet la version préliminaire de la stratégie fédérale de développement durable au Conseil consultatif sur le développement durable, ainsi qu'au comité permanent de la Chambre des communes qui étudie habituellement les questions environnementales ou à tout autre comité que la Chambre peut désigner pour l'application du présent article et au public, et il leur accorde un délai d'au moins cent vingt jours pour qu'ils puissent en faire l'examen et présenter leurs observations.

Notons ici que bien que la Loi prévoit une diffusion auprès du public pour consultation de la version préliminaire de la Stratégie, seuls les acteurs mentionnés plus haut participent à l'élaboration de la Stratégie. Certes la diffusion large de cette Stratégie préliminaire permet de tester l'ancrage de cette Stratégie dans les préoccupations des canadiens, mais le gouvernement peut aussi mettre en œuvre des moyens qui permettront une plus grande participation des citoyens et citoyennes au contenu de la Stratégie. Le gouvernement ne devrait pas se limiter aux obligations minimales prévues par la Loi, mais pourrait permettre une consultation publique élargie.

RECOMMANDATION 4 : Afin de promouvoir la participation démocratique, l'élaboration de la Stratégie ainsi que ses révisions futures, il faudrait que la Stratégie élargisse le processus de consultation, en plus de respecter ses obligations prévues par la Loi.

En ce qui concerne chacun des ministères et les agences mentionnés dans la Loi, ceux-ci devront eux-mêmes élaborer leur propre stratégie de développement durable. Ils devront tenir du mandat de leur Ministère et veiller à ce que cette stratégie de développement durable ministérielle permette d'atteindre les objectifs fédéraux de développement durable tout en restant conforme à la Stratégie fédérale de développement durable :

11. (1) Chaque ministre responsable d'un ministère mentionné à l'Annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ou d'une agence mentionnée à l'annexe de la présente loi fait élaborer, par le ministère ou l'agence, une stratégie de développement durable qui comprend les objectifs et les plans d'action du ministère ou de l'agence, qui est conforme à la stratégie fédérale de développement durable et contribue à la réalisation des objectifs de celle-ci, et qui tient compte du mandat du ministère ou de l'agence. Il fait déposer la stratégie devant la Chambre des communes dans l'année qui suit le dépôt, selon l'article 10, de la stratégie fédérale de développement durable devant cette chambre.

On comprend de l'art. 11. (1) que les ministères et agences concernés peuvent préciser les objectifs sur lesquels ils comptent se concentrer en vue de tendre vers un développement durable, mais que ceux-ci doivent nécessairement contribuer à l'atteinte des objectifs fédéraux en matière de développement durable.

De ce constat découle l'importance de bien sélectionner les objectifs fédéraux en matière de développement durable, car ce sont eux qui guideront les choix et les actions en matière de développement durable de tous les ministères.

Or, à la lecture du document de consultation, il apparaît que seuls des objectifs visant la protection de l'environnement soient inclus dans la Stratégie. Nous allons donc discuter de ces aspects de la Loi dans la section qui suit.

5.3 La Loi et son principe fondamental

La *Loi fédérale sur le développement durable* est basée sur le principe fondamental auquel le gouvernement du Canada souscrit. Ainsi l'art. 5 indique :

5. Le gouvernement du Canada souscrit au principe fondamental selon lequel le développement durable est fondé sur l'utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles, sociales et économiques et reconnaît la nécessité de prendre ses décisions en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux.

Notons que la Loi dans ses versions française et anglaise comporte ici des différences importantes. Alors qu'en français les ressources doivent être utilisées de manière rationnelle, en anglais elles doivent plutôt être utilisées de façon efficiente. De plus, le texte de la Loi précise dans sa version anglaise que le gouvernement doit intégrer les facteurs économiques, environnementaux et sociaux dans toutes ses décisions et non pas uniquement en tenir compte comme l'indique le texte français de la Loi. Ainsi l'art. 5, dans sa version anglaise, indique :

5. The Government of Canada accepts the basic principle that sustainable development is based on an *ecologically efficient use of natural*, social and economic resources and acknowledges *the need to integrate* environmental, economic and social factors *in the making of all decisions* by government. [Nous soulignons.]

À la lumière du texte anglais, le principe fondamental sur lequel se base toutes les décisions du gouvernement supporte ici une conception tripolaire du développement durable qui vise l'intégration des pôles économique, social et environnemental. Par contre, dans son objet, la Loi semble orienter la Stratégie vers une préoccupation centrée sur l'environnement. L'art. 3 précise :

3. La présente loi vise à définir le cadre juridique pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie fédérale de développement durable qui rend le processus décisionnel en matière d'*environnement* plus transparent et fait en sorte qu'on soit tenu d'en rendre compte devant le Parlement. [Nous soulignons.]

Or, cet article de la Loi, bien qu'il oriente la Stratégie, ne signifie pas que seuls les aspects environnementaux doivent être pris en compte dans les objectifs de la Stratégie; comme c'est le cas dans sa version préliminaire.

Cette orientation vers l'environnement qui occulte la tripolarité du développement durable exprimé dans le principe fondamental, nous semble liée à la formulation de l'art. 3 qui restreint l'objectif de transparence

décisionnelle au pôle environnemental. Ainsi, la Loi apparaît, à première vue, contradictoire. Pourtant, l'art. 5 fournit le principe fondamental pour élargir l'horizon de la Stratégie aux trois piliers du développement durable.

RECOMMANDATION 5 : Les objectifs de la Stratégie doivent se baser sur le principe fondamental du développement durable et ainsi intégrer les facteurs économiques, environnementaux et sociaux de manière cohérente.

6. Gouvernance fédérale du développement durable

Le principe de bonne gouvernance⁵ participe au développement durable. La gouvernance se définit *comme l'ensemble des établissements, des procédés et des traditions qui dictent l'exercice du pouvoir, la prise de décision et la façon dont les citoyens font entendre leur voix*⁶. La gestion actuelle des ressources économiques, sociales et environnementales engendre des conséquences pour les générations futures; ces conséquences peuvent être favorables si l'on tient compte des principes de justice intergénérationnelle, comme elles peuvent être néfastes si leur gestion n'est planifiée qu'à court terme pour satisfaire des intérêts particuliers actuels. Ainsi, une Stratégie nationale de développement durable doit s'appuyer sur le principe de la bonne gouvernance afin de rencontrer les objectifs du développement durable.

RECOMMANDATION 1 : Le gouvernement devrait s'appuyer sur le principe de bonne gouvernance de façon claire et précise

6.1 Description des institutions mentionnées dans la Stratégie

La Stratégie mentionne quatre institutions fédérales de développement durable s'affairant à l'élaboration des documents législatifs, la coordination des ministères fédéraux et la mise en œuvre du développement durable au sein du gouvernement fédéral.

La Stratégie se réfère aux institutions suivantes :

- (a) le Bureau du développement durable du Canada (Document de consultation, p. 6);
- (b) le Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) (Document de consultation, p. 6);
- (c) le Bureau du Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) (Document de consultation, p. 2);
- (d) le Conseil consultatif sur le développement durable (Document de consultation, p. ii).

La Stratégie omet toutefois de mentionner :

- (e) le Comité sur le développement durable⁷.

Les quatre institutions fédérales mentionnées dans la Stratégie ne sont pas organisées de manière systématique et il est très difficile de retracer et de comprendre leur mandat. Après plus de recherche dans les lois habilitantes, nous avons pu retracer le mandat des cinq institutions et les comparer avec les quatre institutions mentionnées dans la Stratégie:

⁵ http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/papers/CISDL_P5_Governance.pdf

⁶ Institut sur la gouvernance d'organisations publiques et privées, 2010. Page consultée le 8 juillet 2010. <http://www.igopp.org/>

⁷ Loi fédérale sur le développement durable [LFDD], article 8 (tel qu'énoncé à la section 3.2).

(a) Le Bureau du développement durable a été créé en vertu de l'art. 7 de la LFDD⁸, mais cette information n'est pas fournie dans le document de consultation. Il se trouve au sein du Ministère de l'environnement du Canada, et c'est lui qui a préparé et publié le présent document de consultation. Son mandat est de préparer des rapports à tous les trois ans selon les données générées par les indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement (ICDE) et le Système de gestion des dépenses (SGD) (Document de consultation, p. 6). C'est le Bureau qui se charge de recevoir les commentaires et mémoires de la population canadienne suite à la présente consultation.

(b) Le Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) est nommé en vertu du paragraphe 15.1(1) de la *Loi sur le vérificateur général*⁹. Son mandat est altéré depuis l'adoption de la LFDD, ce qui n'est pas clairement indiqué dans le texte de la Stratégie¹⁰. Le Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), selon la Stratégie, vérifie le travail produit par le Bureau du développement durable du Canada (Document de consultation, p. 3). Cette institution a été créée en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* en 1995, et a pour mandat de produire des rapports de vérification (Document de consultation, p. 2). Le CEDD produit des rapports annuels depuis 1998, qui portent sur l'implémentation des stratégies ministérielles de développement durable (Document de consultation, p. 2).

(c) Le Bureau du CEDD, comme il est expliqué dans la Stratégie, a pour « mandat de surveiller le respect des objectifs définis par les ministères dans leur Stratégie de développement durable » (Document de consultation, p. 2). Ce bureau semble avoir une vocation subalterne et administrative du CEDD (mais cela n'est pas explicite dans le texte de la Stratégie) et se trouve sous les auspices du Bureau du vérificateur général du Canada, tout comme le CEDD. Le Bureau du CEDD n'est pas mentionné dans la Loi. Il n'est pas très clair si cette institution a un mandat distinct du CEDD, car la Stratégie le mentionne, mais sans en expliquer précisément les fonctions. On devine que c'est un bureau administratif qui gère les activités du CEDD, mais la Stratégie ne clarifie pas le rôle de cette institution.

(d) Le Conseil consultatif sur le développement durable n'est mentionné qu'à une seule reprise dans la Stratégie, et son mandat n'est pas détaillé (Document de consultation, p. ii). Selon la loi, le Conseil consultatif sur le développement durable est présidé par le Ministre de l'environnement et constitué de 28 membres non-rémunérés, soit : un délégué pour chaque province et pour chaque territoire, trois représentants des peuples autochtones, trois représentants d'ONG à vocation écologique, trois représentants du milieu des affaires et trois représentants de syndicats en vertu de l'art. 8 de la LFDD (tel qu'indiqué à la section 4.2 du présent document). Le document de consultation ne mentionne pas

⁸ 7. (1) Le ministre constitue, au sein de son ministère, un bureau du développement durable chargé d'élaborer et de maintenir des systèmes et des procédés permettant de contrôler la progression de la mise en œuvre de la stratégie fédérale de développement durable. (2) Au moins une fois tous les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le bureau remet au ministre un rapport sur le progrès réalisé par le gouvernement du Canada dans la mise en œuvre de la stratégie fédérale de développement durable. Le ministre fait déposer le rapport devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

⁹ Comme il est indiqué dans les définitions de la LFDD, voir 'commissaire'.

¹⁰ Voir le Bureau du vérificateur général, « Environnement et développement durable », en ligne: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/esd_fs_f_46.html

« En vertu de la Loi fédérale sur le développement durable, nous surveillerons désormais la mesure dans laquelle les ministères fédéraux ont contribué à l'atteinte des cibles et des objectifs fixés dans la stratégie fédérale de développement durable et ferons rapport à cet égard. Le commissaire à l'environnement et au développement durable présentera également, au ministre de l'Environnement, ses observations pour s'assurer que les cibles et les engagements pris dans la version préliminaire de la stratégie fédérale de développement durable peuvent être évalués. De plus, il fera rapport au Parlement sur la justesse des renseignements contenus dans le rapport présenté par le gouvernement relativement à ses progrès quant à la mise en œuvre de la stratégie fédérale ».

clairement le rôle du Conseil consultatif dans l'élaboration de la Stratégie ni la façon dont cette institution est ou sera formée.

(e) Le Comité sur le développement durable, qui est désigné dans la *Loi fédérale sur le développement durable* comme institution cadre, n'est pas mentionné dans la Stratégie. Le Comité sur le développement durable existe en vertu de l'art. 6 de la LFDD. Ce comité a pour mandat d'assurer la supervision de l'élaboration et la mise en œuvre de la SFDD. Il est constitué de membres du Conseil privé sous l'administration du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Bien que la Stratégie n'en fasse pas mention, le Conseil est administré par le secrétaire adjoint du Cabinet (Politique du développement économique et régional). Il agit en tant que conseiller et assure la coordination des politiques touchant le développement durable. Au sein du Conseil privé, « le Secrétariat veille au bon fonctionnement du Comité du Cabinet chargé de la croissance économique et de la prospérité à long terme, du Comité du Cabinet sur l'environnement et la sécurité énergétique et des comités spéciaux connexes¹¹ ». Toutefois, nous n'avons pas été en mesure de trouver trace du Comité du développement durable. Ce constat est inquiétant lorsqu'on considère que ce Comité est en charge de la supervision de l'élaboration et la mise en œuvre de la SFDD.

RECOMMANDATION 6 : La Stratégie devrait expliquer la genèse du (a) Bureau du développement durable, son cadre institutionnel ainsi que de clarifier son mandat dans le texte. La Stratégie devrait indiquer quel est le processus de prise en compte des recommandations du (b) CEDD par le (a) Bureau du développement durable. La Stratégie devrait préciser le rôle du (c) Bureau du CEDD. La Stratégie devrait expliciter le rôle du (d) Conseil consultatif sur le développement durable, notamment le mécanisme procédural qui permet la sélection des 28 représentants de divers groupes. La Stratégie devrait expliquer le rôle du (e) Comité sur le développement durable et son organisation institutionnelle.

RECOMMANDATION 7 : La Stratégie devrait expliquer par le biais d'un organigramme, d'un tableau ou d'un schéma, la systématisation des institutions afin de promouvoir la transparence, requise par la Loi.

6.2 Transparence et bonne gouvernance de l'administration

Le ministre exprime à deux reprises le souhait que la Stratégie permette une plus grande transparence et une meilleure reddition de comptes (Document de consultation, pp. ii et iii), tel que prévu par la Loi à l'art. 3 (voir la section 4.1 du présent document). Or, le texte de la Stratégie ne mentionne la transparence qu'au passage (Document de consultation, pp. 4 et 6) sans définir clairement le contenu ou le processus institutionnel de la transparence. La Stratégie précise ni le contenu substantif de la transparence, ni son contenu procédural. En effet, la Stratégie ne précise pas comment elle entend rendre ce processus plus transparent car elle propose d'utiliser « les mesures existantes pour coordonner les activités du gouvernement, établir des priorités et évaluer les résultats. Le Système de gestion des dépenses (SGD) est l'un des principaux processus au moyen desquels le gouvernement fédéral planifie et surveille ses activités et produit des rapports » (Document de consultation, p. 5). Bien que l'intention est de proposer une Stratégie fédérale qui permettrait d'intégrer « le développement durable au cœur des mécanismes gouvernementaux de base en matière de planification et de production de rapports » (Document de consultation, p. 5), le manque de précision définitionnelle engendre un flou qui risque de limiter l'intégration concrète du développement durable au niveau des institutions fédérales.

¹¹ « Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé 2010 », 5.1.2, en ligne : <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=role/role2010-fra.htm>.

Il est vrai que les critères SMART permettraient de fournir de processus institutionnel de transparence dans la mise en œuvre de la Stratégie, mais le document de consultation n'indique aucunement si l'utilisation des critères SMART a été sélectionnée afin de rencontrer le but d'accroître la transparence qui a été mandaté par la Loi (tel qu'expliqué à la section 4.1 du présent document) ou pour d'autres motifs, car on mentionne seulement qu'ils sont à la base de la création des cibles sans pour autant justifier leur utilité (Document de consultation, p. 10).

Rappelons que la *Loi fédérale sur le développement durable* indique que l'objet de la Stratégie est de rendre le processus décisionnel plus transparent dans l'administration du développement durable (art. 3, LFDD). La définition de la transparence, malgré le souhait du ministre, ne figure pas de manière fondamentale dans la Stratégie. Le manque de définition obscurcit le but même de la Stratégie. Quant aux mécanismes de transparence qui assureraient que les ministères fédéraux prennent en considération les quatre secteurs d'intérêt particuliers identifiés dans la Stratégie, il est difficile de cerner la façon dont ils les mettront en œuvre. Nonobstant les difficultés substantives des quatre secteurs identifiés, pour des raisons que nous citons ci-dessous (à la section 6), l'atteinte de ces objectifs de manière transparente et cohérente, qui serait assurée par un mécanisme procédural de transparence, n'apparaît pas dans la Stratégie.

RECOMMANDATION 8 : Afin de rendre le processus décisionnel plus transparent et d'assurer une meilleure reddition de comptes, il nous apparaît important que la Stratégie fixe un cadre qui guidera à la fois le processus décisionnel et la reddition de comptes devant le parlement en précisant, entre autres, une définition de la transparence et ses modes d'application.

7. Quelques critiques de la Stratégie fédérale de développement durable

7.1 Processus

La Stratégie fédérale de développement durable donne la priorité à quatre secteurs d'intérêt qui semblent avoir été choisis de manière arbitraire. Le document de consultation explique ainsi que « l'environnement est important pour les canadiens, et il y a quatre éléments clés qui ont toujours été placés en haut de leur liste et de celle de leur gouvernement » (document de consultation, p.7). Cette explication nous semble réductrice et soulève au moins deux points importants. Premièrement, quelles sont les sources, les statistiques qui appuient cet énoncé? Deuxièmement, y a-t-il eu un processus de consultation de la population qui permette d'affirmer ce qui est plus ou moins important pour les canadiens en ce qui concerne le développement durable? Le seul indice permettant de situer l'origine des choix faits dans la Stratégie est ce passage du document qui affirme que « l'ébauche de la SFDD repose sur les avis fournis par le CEDD et par d'autres personnes au fil des ans » (document de consultation, p.12). Ainsi, ce document semble avoir été produit par le Bureau de développement durable d'Environnement Canada. Selon la *Loi fédérale sur le développement durable*, la version préliminaire de la Stratégie fédérale de développement durable doit être transmise pour consultation au Conseil consultatif sur le développement durable, au comité permanent de la Chambre des communes qui étudie habituellement les questions environnementales, à tout autre comité que la Chambre peut désigner pour l'application du présent article et au public. Si cet article de la Loi est respecté et se veut le garant de l'ancrage démocratique de la Stratégie fédérale de développement durable, nous sommes toutefois d'avis qu'un tel processus de consultation aurait dû se dérouler avant la parution de la première version préliminaire de la Stratégie, ce qui aurait sans doute mieux reflété, et ce, dès le départ, l'éventail des préoccupations des citoyens, des milieux et des conditions de vie au Canada. À l'heure actuelle, le document de consultation n'expose guère le processus mis en place pour s'assurer que la Stratégie reflète les préoccupations des citoyens, notamment dans leurs divergences de points de vue entre le centre et les régions, ou celui des autochtones.

RECOMMANDATION 9 : Lorsque le Bureau du développement durable devra élaborer une nouvelle Stratégie ou procéder à sa révision, nous recommandons qu'il mène préalablement des consultations publiques et auprès des diverses instances gouvernementales pertinentes, ceci afin que les diverses préoccupations des canadiens soient refléter dans les priorités établis par les futures Stratégies.

De plus, bien que certains éléments du document laissent supposer que la Stratégie n'est pas définitive et que des améliorations peuvent y être apportées en vue de la publication d'une deuxième version, aucune indication n'est donnée concernant le traitement et l'utilisation des opinions fournies par les canadiens dans le cadre du présent exercice. Le Bureau du développement durable du Ministère de l'environnement s'engage à publier un sommaire des commentaires reçus, mais il ne présente cependant pas d'engagement clair assurant la prise en compte de ces commentaires. Cela laisse supposer que l'objectif du ministère à l'égard du présent exercice de consultation est d'avantage d'informer les canadiens sur la SFDD que de solliciter leurs idées sur les améliorations à apporter à la Stratégie. Il y aurait lieu d'augmenter considérablement le niveau de transparence quant aux résultats de la présente consultation.

RECOMMANDATION 10 : Le document de la SFDD issu du présent exercice de consultation qui doit être déposé à l'automne 2010 devrait identifier les modifications apportées à la Stratégie par la suite d'idées ou de commentaires émis par les citoyens et les groupes. Ce document devrait également, le cas échéant, expliquer pourquoi certains commentaires exprimés par les citoyens et les groupes n'ont pas été retenus.

La nature du projet à l'étude, soit l'élaboration d'une stratégie de développement durable pour le Canada, en fait très certainement une question d'intérêt public pouvant intéresser l'ensemble de la société canadienne. Elle justifie donc la tenue d'une véritable consultation publique sur son contenu et sa mise en œuvre. Différentes méthodes permettraient de consulter les canadiens sur les éléments devant faire partie d'une Stratégie de développement durable. Entre autres, les technologies de l'information pourraient être mises à profit (comme il l'a déjà été fait dans d'autres consultations, par exemple, par le biais de forums électroniques) pour faciliter le dialogue entre le Bureau de développement durable du ministère de l'environnement, différents ministères ainsi que les citoyens. En outre, certains ministères, dont le ministère de la justice et le ministère de la santé, disposent de politiques concernant la participation du public à la prise de décisions. Ces politiques servent d'outils lors de processus de consultation comme celui-ci en définissant la forme de la consultation par rapport à son objectif, qu'il s'agisse d'informer, de sonder l'opinion des citoyens et citoyennes par rapport à des décisions qui ont été prises, ou encore d'ouvrir le dialogue et d'inviter les canadiens à participer à la prise de décision.

RECOMMANDATION 11 : Le ministère de l'environnement devrait prévoir une consultation publique avant l'adoption finale de la Stratégie. Cela implique de clarifier les objectifs de la consultation publique et de spécifier comment le ministère compte traiter et intégrer les commentaires reçus de la part des canadiens et des canadiennes sur la Stratégie.

7.2 Mise en œuvre

L'article 3 de la Loi précise que son objectif est de « définir le cadre juridique pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie fédérale de développement durable qui rend le processus décisionnel en matière d'environnement plus transparent et fait en sorte qu'on soit tenu d'en rendre compte devant le Parlement ». Cela implique donc une série de mesures permettant d'opérationnaliser le développement durable dans les différents ministères impliqués dans des mandats de nature environnementale. Ce défi soulève au moins quatre questions auxquelles la Stratégie fédérale de développement durable peine pourtant à répondre. Ces quatre questions sont liées à l'ampleur des changements à apporter en faveur du développement durable et à la manière de faire « percoler » le développement durable dans l'ensemble des activités du gouvernement.

Premièrement, la lecture de ce document ne nous permet pas de comprendre en quoi la Stratégie « éclairera les divers ministères et organismes dans l'élaboration de leurs plans détaillés visant à soutenir la Stratégie » (Document de consultation, p. 3). Le lien n'est pas clair entre le « tableau intégré et pangouvernemental des mesures pour assurer la durabilité de l'environnement » (dont on devine qu'il s'agit de l'Annexe 1) et la « planification et la production de rapports de développement durable » dont on parle à la fin du Chapitre 1 (Document de consultation, p. 3). Il en ressort que les ministères et organismes concernés devront produire des rapports strictement sur les éléments qui les concernent dans l'Annexe 1, lesquels permettront en fin de compte de présenter « un tableau plus complet, précis et quantifiable de ce qui est fait pour promouvoir la durabilité de l'environnement » (Document de consultation, p. 6). Est-ce à dire que la Stratégie ne vise qu'à produire un portrait de ce qui est fait, et non de mettre en œuvre des changements dans la gouvernance des enjeux liés au développement durable ? La locution répétée à maintes reprises dans le document concernant la « planification et la production des rapports » signifie-t-elle que l'on planifie la production des rapports de développement durable, ou bien que l'on planifie des changements à apporter dans la gouvernance des ministères et à propos desquels il s'agira de faire rapport ? À l'image de la *Loi québécoise sur le développement durable*, il serait plus clair et ambitieux de demander aux différents ministères et organismes de produire des plans d'action sur le développement durable qui viseraient à intégrer dans la gouvernance de ces ministères et organismes les priorités gouvernementales, et sur lesquels il s'agirait de faire rapport périodiquement.

RECOMMANDATION 12 : Le gouvernement fédéral devrait s'inspirer de l'expérience québécoise afin d'améliorer la mise en œuvre de sa Stratégie dans les ministères et agences gouvernementales, notamment en demandant à chaque ministère d'élaborer un plan d'action visant à contribuer à l'atteinte des objectifs gouvernementaux.

Le deuxième questionnement soulevé par la Stratégie au niveau de sa mise en œuvre découle du précédent : quels sont les ministères et les organismes qui devront produire des rapports ? Il est désolant de constater que seulement 10 des 28 Ministères et organismes assujettis à la *Loi fédérale sur le développement durable* sont directement interpellés dans l'Annexe 1. Cela remet en doute les affirmations selon lesquelles le gouvernement veut « intégrer les mesures dans l'ensemble du gouvernement » (document de consultation, p. 2) et ainsi se distancier de l'ancien système qui a été grandement critiqué. Il est d'ailleurs inquiétant de ne rencontrer nulle part Industrie Canada dans l'Annexe 1, de même que les autres organismes de développement économique. Bien qu'Industrie Canada ait développé sa propre Stratégie de développement durable¹², il est curieux qu'elle ne soit d'aucune façon arrimée à celle du gouvernement fédéral. Avec une Stratégie qui n'intègre que moins de la moitié des ministères, il y a un risque que la situation énoncée en 2002 par le Commissaire à l'environnement se reproduise : « étant donné que les stratégies individuelles n'étaient pas intégrées aux objectifs et cibles plus vastes du gouvernement, elles ne contribuaient que de façon très modeste à la durabilité de l'environnement. Le gouvernement fédéral ne faisait pas preuve de leadership et n'atteignait pas les résultats » (Document de consultation, p. ii). Nous pourrions ajouter que l'absence de ministères important empêche d'emblée de viser un changement social et économique d'envergure, comme le suppose le concept de développement durable.

RECOMMANDATION 13 : La Stratégie fédérale de développement durable devrait s'adresser plus clairement et directement à tous les ministères et organismes du gouvernement canadien.

¹² Industrie Canada définit en ces termes sa vision de la SDD IV : « À l'appui d'une économie concurrentielle, Industrie Canada joue un rôle de chef de file en soutenant les technologies et pratiques de développement durable pour les entreprises et les consommateurs ».

Dans le même ordre d'idée, bien que le gouvernement fédéral semble vouloir jouer un rôle actif dans la mise en œuvre du développement durable au Canada, le document de consultation sur la Stratégie laisse de côté sa responsabilité de régulateur et d'encadreur. En effet, la Stratégie fait grand état de ses capacités habilitantes et des exigences de rendement des différents ministères concernés, mais nulle part ne sont mentionnés la responsabilité élargie des producteurs ou la nécessité d'internalisation des coûts environnementaux. Quel sera dans cette perspective le rôle joué par les entreprises des différents secteurs industriels si aucune mesure ou réglementation n'est instaurée afin d'inciter ou d'obliger les entreprises à participer activement à cette Stratégie de développement durable?

RECOMMANDATION 14: La Stratégie doit présenter clairement des mesures incitatives comme les écolabels et dissuasives comme des taxes spéciales afin d'orienter le comportement des entreprises et des divers agents économiques afin qu'ils adhèrent réellement aux principes de développement durable.

Troisièmement, il y a des raisons de craindre que la Stratégie ne soit pas appuyée par des ressources financières correspondantes à l'ampleur de la tâche. L'absence de prévisions budgétaires pour sa mise en place est alarmante. Sa mise en œuvre ne pourra se faire sans l'octroi de ressources appropriées sans quoi elle risque de n'en rester qu'au statut de vœu pieu ou ne résulter qu'en des ajustements superficiels qui ne font en rien évoluer le Canada en matière de développement durable. Le gouvernement devrait donc dans cette optique préparer un budget pour les divers ministères impliqués dans la Stratégie afin de leur donner les moyens d'atteindre les cibles fixées. Cela permettrait de canaliser les actions de manière cohérente et de susciter les changements énoncés.

RECOMMANDATION 15: La Stratégie fédérale de développement durable devrait prévoir les ressources financières qui seront attribuées pour aider les ministères à rencontrer les exigences de la Stratégie et de la Loi.

Enfin, quatrièmement, la Stratégie mentionne également que les rapports d'étapes pangouvernementaux seront réalisés tous les trois ans et que les Canadiens seront informés des progrès. Or, il n'est pas fait mention dans la Stratégie quels moyens de diffusion seront privilégiés pour toutes les activités de recherche ainsi que comment les cibles de Progression des connaissances et des communications seront divulguées et diffusées auprès de la population.

RECOMMANDATION 16 : La Stratégie fédérale devrait expliciter les mécanismes de dévoilement et de diffusion des informations concernant la mise en œuvre et les résultats de celle-ci.

7.3 Contenu

Nos commentaires concernant le contenu de la Stratégie fédérale de développement durable portent sur trois éléments du document : premièrement sur la définition du développement durable qui y est véhiculée, deuxièmement sur le choix des quatre secteurs d'intérêt et troisièmement un secteur en particulier, soit le changement climatique.

7.3.1 Commentaires généraux

La vision du développement durable qui est exprimée dans le document nous semble réductrice et incomplète. À cet effet, nous désirons rappeler au gouvernement qu'une démarche de développement durable devrait (1) être plus large et structurante que le suggèrent les modestes changements qui seront apportés aux méthodes de rédaction des rapports des ministères et (2) intégrer les trois pôles constitutifs du concept de développement durable et non seulement le pôle environnemental.

Ainsi, la vision du développement véhiculée par le document de consultation est d'abord restreinte du point de vue des objectifs de transformation qu'elle suppose dans la société canadienne. À cet égard, il

convient de se demander pourquoi la transparence du processus décisionnel en matière d'environnement est définie comme l'objectif principal de la Stratégie et de la Loi. Le développement durable, comme nous l'avons mentionné ci-haut, est apparu dans l'espace public mondial comme l'appel à une rupture nécessaire par rapport à un modèle de développement qui a montré ses limites sur les plans écologique, économique et social. En ce sens, ce concept implique la transformation du mode de développement et devrait entraîner non seulement des ajustements économiques et une meilleure protection de l'environnement, mais aussi un processus de changement social menant vers une plus grande équité intra et inter générationnelle. Une Stratégie de développement durable dont l'objectif est de rendre le processus décisionnel plus transparent au sein du gouvernement peut bien sûr contribuer aux aspects du développement durable qui concernent la gouvernance, mais sa contribution à un processus de transformation profonde des sociétés est extrêmement limitée. En somme, les changements attendus dans le cadre de cette Stratégie sont de nature organisationnelle et visent surtout l'administration publique, alors qu'une véritable politique de développement durable exigerait une orientation beaucoup plus large et à long terme qui entraînerait des changements plus profonds au sein de la société et de l'économie.

De plus, les mots même du ministre signalent le *statu quo* plutôt qu'une vision du développement durable axée sur la bonne gouvernance et la gestion responsable des ressources actuelles. D'emblée, le ministre écrit que « Si nous voulons maintenir notre niveau de vie au 21^e siècle, nous devons relever les défis liés à la durabilité de l'environnement » (Document de consultation, p. i). Le maintien du niveau de vie actuel soutiendrait la détérioration de l'environnement plutôt que sa durabilité : par exemple, le gaspillage de l'eau au Canada (Document de consultation, p. 8), s'il continue au rythme actuel, contribuera à réduire la disponibilité de cette ressource pour les générations à venir. La Stratégie identifie le problème du gaspillage de l'eau sans pour autant suggérer une transformation sociale par le biais de l'éducation (pôle social) ou d'une taxe (pôle économique). Ainsi, les enjeux environnementaux identifiés dans le document de consultation ne peuvent pas être adéquatement résolus si la Stratégie omet d'intégrer les pôles social et économique dans son élaboration.

Pour pouvoir maintenir le niveau de vie actuel, nous aurions besoin de quatre planètes Terre en 2100. Il faudrait donc que la Stratégie propose des moyens de gouvernance innovateurs qui engendreraient une transformation sociale intégrant tous les aspects du développement durable, et non pas se restreindre à une mutation institutionnelle.

RECOMMANDATION 17 : La prochaine version de la Stratégie fédérale de développement durable devrait comprendre une réflexion plus complète sur la transformation à long terme de la société et de l'économie canadienne à la faveur du développement durable, et elle devrait identifier des outils et des initiatives à la mesure de cette ambition.

Le deuxième élément qui rend la vision du développement durable trop restreinte concerne le choix des quatre secteurs d'intérêt pour le gouvernement canadien. Nous sommes d'avis que la priorité accordée à ces quatre enjeux – aussi importants soient-ils – ne reflète pas correctement les préoccupations qui émanent du concept de développement durable et qu'elle est issue d'une lecture passive de Loi. Ces quatre enjeux, sont tous de nature environnementale. Or, le concept de développement durable n'est pas seulement porteur de préoccupations environnementales, mais insiste également sur le bien-être de la société et le rôle de l'économie pour l'atteinte de ce bien-être. Ces deux derniers éléments ne font pas l'objet de développement, et encore moins d'initiative, dans le document de présentation. Ainsi, nous pensons que si la Stratégie doit mettre l'accent sur la dimension environnementale du développement durable étant donné la gravité actuelle de la crise écologique, il est essentiel que la Stratégie aborde également les questions sociales et économiques dans ses priorités. Car si la priorité accordée aux

quatre secteurs d'intérêt peut donner lieu à des résultats concrets en faveur de l'environnement dans le cas de certains organismes et ministères, il en ira tout autrement pour d'autres qui ne verront la Stratégie que comme une loi environnementale qui ne les concerne pas. L'inclusion d'objectifs socio-économiques permettrait notamment d'inclure des points de références pour les organismes et ministères dont le mandat n'interagit pas avec les politiques environnementales du gouvernement canadien, ce qui permettrait en retour d'élargir la portée de l'art. 11 de la Loi¹³ en allant plus loin que par la mise en pratique du secteur « Réduire l'empreinte environnementale - en commençant par le gouvernement » (document de consultation, p. 5).

RECOMMANDATION 18: Les secteurs d'intérêt visés par la Stratégie devraient déborder du pôle environnemental du développement durable et inclure des enjeux comme l'équité économique, la justice sociale, l'éducation, la bonne gouvernance, etc.

7.3.2 Les secteurs d'intérêt

Bien que les quatre secteurs d'intérêt soient tous de nature environnementale, les cibles et indicateurs proposés laissent souvent de côté les multiples interactions entre les problèmes écologiques, ce qui donne des interventions compartimentées et qui visent souvent les mauvaises cibles.

Il est intéressant de constater la place qui est faite à la santé publique dans les quatre secteurs d'intérêt de la future Stratégie. Plusieurs cibles concernent des enjeux liés à la santé publique des canadiens, notamment la qualité de l'air (cible 2.3), les polluants atmosphériques (cible 2.1), les risques associés aux substances toxiques dans l'air pour la santé des canadiens (cible 2.2), les risques associés aux affluents d'eaux usées (cible 3.2), les risques associés aux produits chimiques pour la santé des canadiens (cible 3.5), aider à protéger la santé des canadiens en établissant des lignes directrices sur l'eau axées sur la santé (cible 3.4), etc. Cependant, il faut comprendre que cette orientation qui amalgame environnement et santé publique risque d'occulter tous les autres enjeux environnementaux qui ne sont pas liés à la santé publique de prime abord. Par exemple, à l'heure de la refonte de la Loi sur les mines (projet de loi 79) et de tout l'intérêt que lui accordent l'industrie et les groupes de pression environnementaux, il est légitime de se questionner sur l'absence de cibles ou d'intérêt pour le sol canadien et ses ressources minérales.

En ce qui concerne la préoccupation pour le changement climatique et la pollution atmosphérique, les idées véhiculées par le document manquent souvent la cible. Par exemple, les cibles prévoient peu de mesures incitatives encourageant le transport en commun, ni d'investissements dans les infrastructures de transport en commun. Sachant qu'en 2008, 22% des gaz à effet de serre du Canada étaient produits par les transports, soit la plus haute proportion *ex æquo* avec les industries liées aux combustibles fossiles¹⁴, il est étonnant de constater le peu d'intérêt du document consultatif à l'égard de cette problématique. Il n'y est question que de transport écologique et de mesures permettant la mise à la casse de véhicules polluants, ou encore de favoriser la recherche afin de soutenir le développement des technologies des véhicules électriques et hybrides. Cela n'est pas suffisant. Il faudrait plutôt favoriser le caractère collectif et durable du transport en commun. Les technologies ne sont d'ailleurs pas toujours les moyens les plus simples pour lutter contre le changement climatique. Sachant, par exemple, que les

¹³ 11. (1) Chaque ministre responsable d'un ministère mentionné à l'Annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ou d'une agence mentionnée à l'annexe de la présente loi fait élaborer, par le ministère ou l'agence, une stratégie de développement durable qui comprend les objectifs et les plans d'action du ministère ou de l'agence, qui est conforme à la stratégie fédérale de développement durable et contribue à la réalisation des objectifs de celle-ci, et qui tient compte du mandat du ministère ou de l'agence. Il fait déposer la stratégie devant la Chambre des communes dans l'année qui suit le dépôt, selon l'article 10, de la stratégie fédérale de développement durable devant cette chambre.

¹⁴ www.changementsclimatiques.gc.ca, 2010

milieux humides absorbent et emmagasinent d'importantes quantités de gaz à effet de serre et que dans certaines régions du Canada jusqu'à 70% des milieux humides ont disparu et continuent de s'amenuiser de jour en jour¹⁵, il est de mise de s'interroger sur l'absence de cibles directement liées à la protection des milieux humides et autres habitats du même type. Les tourbières des régions boréales sont en effet reconnues comme les milieux terrestres les plus efficaces dans la séquestration du carbone¹⁶.

RECOMMANDATION 19 : Il faudrait reconsidérer l'articulation des « quatre secteurs d'intérêt » dans la Stratégie et mieux tenir compte de leurs interactions et de leurs déclinaisons en cibles précises touchant les divers enjeux qui sont préoccupants pour le Canada et ses citoyens.

7.3.3 Le changement climatique

Le premier secteur d'intérêt particulier que le document présente au Chapitre 3 est intitulé « Relever les défis des changements climatiques et de la qualité de l'air ». L'importance qu'a prise le changement climatique dans l'ordre de priorité des Canadiens d'une part, et dans les priorités de la communauté internationale d'autre part, justifie que cet enjeu occupe une place importante dans la Stratégie. Le Canada participe d'ailleurs aux négociations internationales en matière de lutte contre le changement climatique, comme mentionné plus tôt. Toutefois, le Canada est loin de se conformer à ses engagements antérieurs en cette matière. Notamment, le Canada n'est pas en voie de se conformer aux engagements pris à l'enseigne du Protocole de Kyoto. Dans sa dernière revue des communications canadiennes concernant les inventaires nationaux de GES, le secrétariat de la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique affirme que :

Between 1990 and 2007, total GHG emissions excluding emissions and removals from LULUCF [Land Use, Land-Use Change and Forestry] increased by 26.2 per cent, whereas total GHG emissions including net emissions or removals from LULUCF increased by 46.7 per cent. These increases were mainly attributed to CO₂ emissions, which grew by 29.5 per cent over this period. This growth took place mainly in the energy sector, where emissions from electricity and heat production, from production, processing and transportation of oil and gas, and from road transport increased substantially¹⁷.

Il est intéressant de constater que les cibles et indicateurs contenus dans le document couvrent plusieurs secteurs concernés par les négociations sur le climat tenues dans le cadre de la CCNUCC (Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique). C'est notamment le cas de l'agriculture (point 1.1.1.1), des technologies (point 1.1.2), des transports (point 1.1.1.2 et point 1.1.3) et de la foresterie (point 1.1.5). Toutefois, alors qu'une grande part de l'augmentation des émissions canadiennes provient, comme l'affirme la revue du secrétariat de la CCNUCC, de la production, de la transformation et de la distribution des produits pétroliers, rien n'est dit à ce sujet dans la Stratégie.

RECOMMANDATION 20 : La Stratégie de développement durable devrait tenir compte de la contribution importante du secteur des combustibles fossiles dans ses objectifs et élaborer des cibles mesurables pour réduire drastiquement cette contribution.

Un autre problème à l'égard de la cible 1.1 concernant l'atténuation des changements climatiques est qu'elle ne répond pas à l'engagement canadien pris à Kyoto, soit de réduire les émissions de GES de 5% par rapport au taux de 1990. Au contraire, cette cible propose de s'aligner avec les États-Unis, c'est-à-dire

¹⁵ Canards Illimités. 2010. *L'importance des milieux humides et les bienfaits qu'ils procurent*, page consultée le 4 juillet 2010. En ligne : http://www.ducks.ca/fr/conservation/milieux_humides/index.html

¹⁶ Nations Unies, 1992. « Convention sur la diversité biologique », *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, 3 au 14 juin 1992, Rio de Janeiro.

¹⁷ UNFCCC. *Report of the centralized in-depth review of the fourth national communication of Canada*. FCCC/IDR.4/CAN, 30 December 2009, p. 19. En ligne : <http://unfccc.int/resource/docs/2009/idr/can04.pdf>

de réduire les émissions de 17% par rapport au niveau de 2005 (et non de 1990) d'ici 2020 (et non d'ici 2012, comme le demande le Protocole de Kyoto). Le Protocole de Kyoto n'est d'ailleurs mentionné qu'à une seule reprise dans tout le document (au point 1.1.4.2), et cette mention renvoie non pas aux cibles acceptées par le Canada, mais aux procédures de présentation des inventaires nationaux de GES au secrétariat de la CCNUCC. Pourtant, au Chapitre 3, le document mentionne l'Accord de Copenhague, considéré ici comme « le premier accord international visant tous les principaux pays émetteurs ». Or, contrairement au Protocole de Kyoto, l'Accord de Copenhague n'est pas un accord international au sens juridique, c'est plutôt une déclaration politique sans portée contraignante. En somme, ce qu'affirme la Stratégie de développement durable du gouvernement fédéral, c'est que le Canada sera en violation avec les engagements pris au titre d'un accord international légitime et reconnu, le Protocole de Kyoto.

RECOMMANDATION 21 : La Stratégie devrait énoncer les mesures qui seront prises pour atteindre la cible du Protocole de Kyoto.

Ces mesures devront inévitablement dépasser le niveau d'ambition énoncé dans le document qui consiste à harmoniser les cibles canadiennes avec celles des États-Unis. En matière de changement climatique, comme l'affirment d'ailleurs tant le Protocole de Kyoto que l'Accord de Copenhague, la science est la source d'information la plus pertinente pour appuyer l'élaboration de cibles de réduction des GES correspondantes à l'objectif de limiter le réchauffement global à 2°C. Or, l'objectif canadien de s'harmoniser aux cibles américaines (qui ne sont d'ailleurs pas encore entérinées par la Chambre des représentants et le Sénat) est ancré dans des considérations politiques et économiques, mais il est injustifiable lorsque mesuré à l'aune des recommandations du milieu scientifique, et plus particulièrement du Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC) qui préconise une réduction beaucoup plus drastique.

Par ailleurs, en limitant son engagement envers l'atténuation du changement climatique à une diminution de 17% par rapport à 2005, le Canada manque l'occasion d'opérer un véritable virage économique qui le rendrait à la fois plus durable économiquement et écologiquement. De nombreux économistes s'entendent aujourd'hui pour affirmer que le virage technologique et économique exigé par la lutte contre le changement climatique représente une opportunité importante de croissance économique¹⁸. Or, comme le soutient le politologue Anthony Giddens, ce virage aura besoin de l'intervention des gouvernements non seulement afin d'encadrer la création d'un marché du carbone, mais aussi pour créer des incitatifs économiques, notamment à travers des politiques de réduction des émissions de GES¹⁹. Ces deux types d'interventions visant à effectuer le virage vers un véritable développement durable sont impossibles à instrumentaliser sans une politique fédérale de réduction des GES plus ambitieuse et proactive.

RECOMMANDATION 22: La Stratégie devrait jeter les bases d'un projet ambitieux pour faire du Canada un leader mondial de l'éco-innovation qui pourrait assurer la prospérité de son économie et rencontrer les objectifs fixés par la science afin de limiter au minimum le réchauffement climatique.

¹⁸ Voir Roger Martin – le Canada pourrait assurer une productivité économique tout en développant une économie basée sur des innovations éco-énergétiques; http://www.sustainableprosperity.ca/files/1988_SP_CarbonPIP-DPS_0.pdf

¹⁹ Anthony GIDDENS. 2009. *The Politics of Climate Change*, Cambridge : Polity Press, 264 p.

8. Résumé des recommandations

RECOMMANDATION 1: Afin de respecter la Loi, nous recommandons que la Stratégie fédérale de développement durable soit basée sur le principe de la prudence et ce, dès sa première version. Pour ce faire, une analyse des objectifs et des cibles choisis à la lumière de ce principe est nécessaire..... 15

RECOMMANDATION 2 : Afin d'assurer une meilleure coordination des actions identifiées par la stratégie de mise en œuvre, nous recommandons qu'un ministre soit désigné pour chacune des cibles choisies par la Stratégie fédérale de développement durable..... 16

RECOMMANDATION 3 : Afin de respecter la Loi et d'assurer la nécessaire coordination entre les différents ministères et organismes visés par la Loi, nous recommandons que la SFDD inclut l'ensemble des 28 ministères fédéraux. 16

RECOMMANDATION 4 : Afin de promouvoir la participation démocratique, l'élaboration de la Stratégie ainsi que ses révisions futures, il faudrait que la Stratégie élargisse le processus de consultation, en plus de respecter ses obligations prévues par la Loi. 17

RECOMMANDATION 5 : Les objectifs de la Stratégie doivent se baser sur le principe fondamental du développement durable et ainsi intégrer les facteurs économiques, environnementaux et sociaux de manière cohérente..... 19

RECOMMANDATION 6 : La Stratégie devrait expliquer la genèse du (a) Bureau du développement durable, son cadre institutionnel ainsi que de clarifier son mandat dans le texte. La Stratégie devrait indiquer quel est le processus de prise en compte des recommandations du (b) CEDD par le (a) Bureau du développement durable. La Stratégie devrait préciser le rôle du (c) Bureau du CEDD. La Stratégie devrait expliciter le rôle du (d) Conseil consultatif sur le développement durable, notamment le mécanisme procédural qui permet la sélection des 28 représentants de divers groupes. La Stratégie devrait expliquer le rôle du (e) Comité sur le développement durable et son organisation institutionnelle..... 21

RECOMMANDATION 7 : La Stratégie devrait expliquer par le biais d'un organigramme, d'un tableau ou d'un schéma, la systématisation des institutions afin de promouvoir la transparence, requise par la Loi.. 21

RECOMMANDATION 8 : Afin de rendre le processus décisionnel plus transparent et d'assurer une meilleure reddition de comptes, il nous apparaît important que la Stratégie fixe un cadre qui guidera à la fois le processus décisionnel et la reddition de comptes devant le parlement en précisant, entre autres, une définition de la transparence et ses modes d'application..... 22

RECOMMANDATION 9 : Lorsque le Bureau du développement durable devra élaborer une nouvelle Stratégie ou procéder à sa révision, nous recommandons qu'il mène préalablement des consultations publiques et auprès des diverses instances gouvernementales pertinentes, ceci afin que les diverses préoccupations des canadiens soient refléter dans les priorités établis par les futures Stratégies. 23

RECOMMANDATION 10 : Le document de la SFDD issu du présent exercice de consultation qui doit être déposé à l'automne 2010 devrait identifier les modifications apportées à la Stratégie par la suite d'idées ou de commentaires émis par les citoyens et les groupes. Ce document devrait également, le cas échéant, expliquer pourquoi certains commentaires exprimés par les citoyens et les groupes n'ont pas été retenus. 23

RECOMMANDATION 11 : Le ministère de l'environnement devrait prévoir une consultation publique avant l'adoption finale de la Stratégie. Cela implique de clarifier les objectifs de la consultation publique et

de spécifier comment le ministère compte traiter et intégrer les commentaires reçus de la part des canadiens et des canadiennes sur la Stratégie..... 23

RECOMMANDATION 12 : Le gouvernement fédéral devrait s'inspirer de l'expérience québécoise afin d'améliorer la mise en œuvre de sa Stratégie dans les ministères et agences gouvernementales, notamment en demandant à chaque ministère d'élaborer un plan d'action visant à contribuer à l'atteinte des objectifs gouvernementaux. 24

RECOMMANDATION 13 : La Stratégie fédérale de développement durable devrait s'adresser plus clairement et directement à tous les ministères et organismes du gouvernement canadien..... 24

RECOMMANDATION 14: La Stratégie doit présenter clairement des mesures incitatives comme les écolabels et dissuasives comme des taxes spéciales afin d'orienter le comportement des entreprises et des divers agents économiques afin qu'ils adhèrent réellement aux principes de développement durable. 25

RECOMMANDATION 15: La Stratégie fédérale de développement durable devrait prévoir les ressources financières qui seront attribuées pour aider les ministères à rencontrer les exigences de la Stratégie et de la Loi..... 25

RECOMMANDATION 16 : La Stratégie fédérale devrait expliciter les mécanismes de dévoilement et de diffusion des informations concernant la mise en œuvre et les résultats de celle-ci..... 25

RECOMMANDATION 17 : La prochaine version de la Stratégie fédérale de développement durable devrait comprendre une réflexion plus complète sur la transformation à long terme de la société et de l'économie canadienne à la faveur du développement durable, et elle devrait identifier des outils et des initiatives à la mesure de cette ambition. 26

RECOMMANDATION 18: Les secteurs d'intérêt visés par la Stratégie devraient déborder du pôle environnemental du développement durable et inclure des enjeux comme l'équité économique, la justice sociale, l'éducation, la bonne gouvernance, etc..... 27

RECOMMANDATION 19 : Il faudrait reconsidérer l'articulation des « quatre secteurs d'intérêt » dans la Stratégie et mieux tenir compte de leurs interactions et de leurs déclinaisons en cibles précises touchant les divers enjeux qui sont préoccupants pour le Canada et ses citoyens..... 28

RECOMMANDATION 20 : La Stratégie de développement durable devrait tenir compte de la contribution importante du secteur des combustibles fossiles dans ses objectifs et élaborer des cibles mesurables pour réduire drastiquement cette contribution..... 28

RECOMMANDATION 21 : La Stratégie devrait énoncer les mesures qui seront prises pour atteindre la cible du Protocole de Kyoto..... 29

RECOMMANDATION 22: La Stratégie devrait jeter les bases d'un projet ambitieux pour faire du Canada un leader mondial de l'éco-innovation qui pourrait assurer la prospérité de son économie et rencontrer les objectifs fixés par la science afin de limiter au minimum le réchauffement climatique..... 29