

RAPPORT

DU COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE



Canadian Council of Ministers of the Environment | Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement
4905, rue Dufferin
Downsview, Ontario
M3H 5T4

CCME EC-TRE-009
ISBN 0-919074-08-1

RAPPORT

DU COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE

**Évaluation de la
réponse des gouvernements
aux recommandations
du Groupe de travail national
sur l'environnement et l'économie**

Présenté au
Conseil canadien des ministres de l'Environnement
Octobre 1989

Submitted to
Canadian Council of Ministers of the Environment
October 1989

Table des matières

RÉSUMÉ DU RAPPORT	ii
RAPPEL DES RECOMMANDATIONS	iii
Prendre des décisions informées	iii
Leadership	iii
Tables rondes	iv
Les stratégies de conservation	v
Les responsabilités internationales	v
Communications et éducation	vi
Implications pour le CCME	vi
INTRODUCTION	1
Le Comité consultatif	1
Objet du présent rapport	1
Domaine d'application du rapport	1
Contenu du rapport	2
RÉPONSE DES GOUVERNEMENTS - ANALYSE ET ÉVALUATION	3
Prendre des décisions informées	3
Rapports sur l'état de l'environnement	3
Projets exemplificateurs	4
Intégration des mécanismes décisionnels économiques et environnementaux	5
Recommandations	5
Leadership	6
Leadership des ministres de l'Environnement	7
Harmonisation	7
Recommandations	9
Tables rondes	10
Comment assurer le succès des tables rondes	10
Recommandations	12
Les stratégies de conservation	13
Recommandations	15
Les responsabilités internationales	16
Recommandations	18
Communications et éducation	19
Communications	19
Éducation	20
Recommandations	21
Suivi	22
IMPLICATIONS DU RAPPORT	23
Implications pour le CCME	23
Recommandations	25
CONCLUSION	26

RÉSUMÉ DU RAPPORT

En octobre 1988, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) a créé le Comité consultatif sur l'environnement et l'économie, qui devait assurer le suivi de questions reliées aux travaux du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, et préparer une évaluation des progrès réalisés dans la mise en application du premier Rapport du Groupe de travail national, celui présenté en 1987. En vue de la préparation du présent rapport, intitulé "Évaluation de la réponse des gouvernements aux recommandations du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie", le Comité consultatif, formé de représentants de tous les gouvernements, a étudié les rapports d'étape soumis par le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires. En présentant son rapport, le comité termine le mandat qui lui a été confié.

Le présent rapport analyse et évalue la réponse des gouvernements aux 40 recommandations du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie. Il montre également dans quelle mesure les actions mises en oeuvre jusqu'à présent correspondent à l'esprit des recommandations. Dans son analyse de chacun des chapitres, le comité présente, sous forme de recommandations, des mesures particulières qui devraient aider les gouvernements à mettre en application le Rapport du Groupe de travail. Ces recommandations se rapportent aux différents chapitres du rapport, c'est-à-dire Prendre des décisions informées, Leadership, Tables rondes, Les stratégies de conservation, Les responsabilités internationales et Communications et éducation.

Le comité reconnaît que ses recommandations exigent un engagement encore plus grand de la part des ministres de l'Environnement. Pour cette raison, il propose deux recommandations qui ont pour but de donner au Conseil canadien des ministres de l'Environnement les moyens de mieux satisfaire les besoins sans cesse changeants des ministres, et de leur fournir les ressources nécessaires pour mettre en application le Rapport du Groupe de travail national, ou pour exercer une influence sur sa mise en application.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

PRENDRE DES DÉCISIONS INFORMÉES

- 1 Les efforts actuels que le CCME consacre à l'harmonisation des lois sur la protection de l'environnement, les règlements et la normalisation devraient également porter sur les initiatives des provinces et du gouvernement fédéral concernant les rapports sur l'état de l'environnement*
- 2 Les ministres du CCME devraient inciter leur table ronde respective à entreprendre immédiatement la tâche d'identifier certaines initiatives du secteur privé et du secteur public et de les désigner comme projets exemplificateurs. En outre, on devrait exiger des tables rondes qu'elles citent publiquement ces projets comme exemples de développement durable, et qu'elles établissent un registre national des projets exemplificateurs désignés*
- 3 Le CCME devrait préparer un document de travail sur les mesures économiques et fiscales qui pourraient être mises en oeuvre afin de favoriser le développement durable et la protection de l'environnement et il devrait proposer des mesures spécifiques dans le domaine de l'impôt, des investissements et du commerce. Ce document pourrait servir de base à une rencontre des ministres de l'Environnement et des Finances ayant pour objet de discuter de la nécessité d'établir une stratégie nationale sur le recours à des mesures économiques directes et indirectes destinées à favoriser le développement durable*
- 4 Le CCME devrait recommander que la question du recours à des mesures économiques destinées à favoriser la protection de l'environnement soit débattue par les premiers ministres lors d'une prochaine Conférence sur l'économie*

LEADERSHIP

- 1 Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, devraient concentrer et multiplier leurs efforts dans le but d'harmoniser les normes environnementales. Comme cette mesure se traduira par un surplus de travail pour les comités actuels du CCME, elle nécessitera des ressources supplémentaires et elle exigera des ministres et des sous-ministres qu'ils planifient soigneusement les priorités*
- 2 Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, devraient établir des ententes types et des mécanismes communs afin d'aider les provinces et le gouvernement fédéral à éviter les conflits de juridiction dans le domaine des questions environnementales*

- 3 *Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, devraient préparer un rapport indiquant de quelle manière les ministères et les organismes gouvernementaux pourraient devenir davantage responsables du développement durable, par divers moyens comme*
- *l'obligation d'inclure une section sur le développement durable dans tous les rapports annuels et les publications importantes,*
 - *l'obligation d'inclure une section sur les conséquences pour le développement durable dans tous les documents soumis au Cabinet et au Conseil du Trésor,*
 - *le recours à des vérifications environnementales ou la création de la fonction de vérificateur environnemental,*
 - *l'adoption de politiques d'approvisionnement qui respectent les principes de protection de l'environnement, et*
 - *la mise en place de moyens qui permettraient de mesurer les progrès réalisés sur la voie du développement durable*

TABLES RONDES

- 1 *Afin d'assurer le succès des tables rondes, les membres du CCME devraient faire en sorte que le soutien accordé aux tables rondes provienne des secteurs non gouvernementaux, et ils devraient aussi favoriser la création de mécanismes facilitant la participation du public aux activités des tables rondes*
- 2 *Le CCME devrait maintenir des relations étroites avec les tables rondes sur l'environnement et l'économie, et plus particulièrement avec la table ronde nationale, par*
- *la participation active et constante du président du CCME à la table ronde nationale, et*
 - *l'établissement de relations étroites et constantes avec le comité et le secrétariat*
- 3 *Afin de faciliter la coordination des tables rondes et l'échange d'information entre elles, le CCME devrait inciter le secrétariat de la table ronde nationale à servir de point de convergence des informations concernant les tables rondes de tout le pays. Dans le but de faciliter cette tâche, la table ronde nationale devrait entreprendre la préparation d'un recueil des expériences des tables rondes, en collaboration avec toutes les tables rondes*

LES STRATÉGIES DE CONSERVATION

- 1 *Les ministres de l'Environnement devraient prendre la responsabilité de voir à ce que leur gouvernement respectif réaffirme son intention d'élaborer une stratégie de conservation d'ici à 1992, en se rappelant que la préparation de ces stratégies exige un certain temps et qu'ils doivent aussi participer à la conférence nationale de 1991*
2. *Le CCME devrait fixer deux grands objectifs de travail pour l'élaboration des stratégies de conservation en vue de la conférence nationale de 1991 à Québec .*
 - *l'intégration des travaux portant sur les stratégies provinciales, territoriales, fédérale et régionales, et l'harmonisation des principes de conservation, et*
 - *l'élaboration d'une stratégie de conservation nationale, qui serait présentée par le gouvernement fédéral lors de la Conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement, en 1992*
- 3 *Les ministres de l'Environnement devraient prendre la responsabilité de voir à ce que leur gouvernement accorde une attention particulière au partage des responsabilités dans l'élaboration de la stratégie de conservation et qu'il s'assure que l'organisme ayant la responsabilité d'élaborer cette stratégie dispose de l'autorité et des ressources nécessaires, qu'il a un rôle et un mandat clairement définis et qu'il suit un plan de travail lui permettant de respecter l'échéance de 1992*

LES RESPONSABILITÉS INTERNATIONALES

- 1 *Tous les gouvernements et le CCME devraient fournir leur appui à la participation du Canada lors de la Conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement, en 1992*
- 2 *Tous les gouvernements devraient mettre à profit leurs relations multilatérales et bilatérales pour ouvrir la voie à des changements institutionnels qui témoignent de l'importance de traiter les problèmes environnementaux à long terme et de mettre en oeuvre une stratégie de développement durable*
- 3 *Le CCME, le cas échéant, devrait servir de point de rencontre où l'on discuterait la politique extérieure du Canada en matière d'environnement, et l'application dans notre pays des accords internationaux*

COMMUNICATIONS ET ÉDUCATION

- 1 *Le CCME devrait demander à son Comité consultatif sur les communications de préparer et de tenir à jour l'inventaire des programmes gouvernementaux de communications se rapportant à l'environnement et l'économie et au développement durable, et d'assurer la liaison entre les tables rondes en ce qui regarde leurs programmes de communications*
- 2 *Le CCME devrait engager les ressources nécessaires pour assurer le succès de la Conférence nationale sur le développement durable de 1991, et il devrait établir un mécanisme permettant de bien informer ses membres et d'assurer leur participation aux décisions liées à cet événement*
- 3 *Le CCME devrait proposer au Conseil canadien des ministres de l'Éducation la formation d'un comité mixte de consultation formé de représentants de chacun des ministères, qui aurait pour tâche de*
 - *recueillir des renseignements sur l'état actuel de l'éducation environnementale et sur les programmes qui s'y rapportent, et*
 - *préparer un document de travail à l'intention des ministres de l'Environnement et de l'Éducation, proposant un plan d'action canadien sur l'éducation environnementale*

IMPLICATIONS DU RAPPORT

- 1 *Le CCME devrait former un Comité consultatif de planification et de coordination chargé de le conseiller sur les questions touchant l'élaboration des politiques, la planification, l'identification des sujets prioritaires et les relations intergouvernementales, de même que sur certains sujets qui exigent une attention particulière et qui ne sont pas compris dans le mandat des autres comités du CCME (éducation environnementale, mesures financières, responsabilité des gouvernements, participation à Globe 90 et à d'autres événements semblables, etc)*
- 2 *Les ministres de l'Environnement devraient approuver les changements et les augmentations budgétaires nécessaires pour que le CCME conserve son efficacité comme point de rencontre national des délibérations intergouvernementales sur l'environnement et le développement durable*



INTRODUCTION

Le Comité consultatif

À la réunion d'octobre 1988 du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement (CCMRE¹), le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie a présenté un Rapport d'étape sur l'application des recommandations formulées dans son Rapport de septembre 1987. Ce rapport marquait la fin du mandat du Groupe de travail. Afin d'assurer le suivi de questions liées aux travaux du Groupe de travail et de préparer une évaluation de l'application des recommandations que le Groupe de travail avait demandée dans son rapport, le Conseil des ministres a mis sur pied un Comité consultatif sur l'environnement et l'économie².

Le Comité consultatif, présidé par le sous-ministre de l'Environnement du Manitoba, est composé de représentants de tous les gouvernements. En vertu de son mandat, le Comité consultatif doit "donner son avis au Conseil des ministres sur les recommandations contenues dans le Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie"³ Le comité avait préparé et étudié les rapports d'étape uniformisés présentés par les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral, faisant état des progrès réalisés dans l'application des recommandations du Rapport du Groupe de travail. La présente évaluation se fonde sur l'analyse du contenu de ces rapports

Objet du présent rapport

Dans son rapport remis en 1987, le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie recommandait que "le CCMRE prépare une évaluation

faisant état de l'efficacité réelle des recommandations du Groupe de travail et de leur mise en application. Le rapport d'évaluation doit être présenté au cours de la rencontre annuelle du CCMRE de 1989."⁴ Le présent rapport fait suite à cette recommandation. Il a pour objet de fournir aux ministres une évaluation des progrès réalisés dans la mise en application des recommandations du Groupe de travail, et il propose aux ministres de l'Environnement un certain nombre de recommandations

Ce rapport est le troisième d'une série de rapports sur l'environnement et l'économie présentés aux ministres de l'Environnement. Il doit être considéré en relation avec le Rapport du Groupe de travail de 1987 et le Rapport d'étape de 1988. Le Rapport d'étape reconnaissait que la mise en application des recommandations du Groupe de travail prendrait beaucoup de temps, et prévoyait quatre phases dans le projet du Groupe de travail : production du Rapport du Groupe de travail, diffusion et discussion sur une grande échelle; établissement des conditions préalables au changement, et mise en application à long terme des concepts et des principes qui sous-tendent les recommandations du Groupe de travail⁵. Il est important de garder à l'esprit cette notion d'action à long terme du projet du Groupe de travail lorsqu'il s'agit d'évaluer sa mise en application.

Domaine d'application du rapport

Ayant pris en considération la nature des membres qui composent le comité et les difficultés rattachées à l'évaluation de certaines recommandations visant des organismes non gouvernementaux ou ne visant au contraire aucun organisme en

particulier, le comité a préféré limiter son évaluation à la mise en application des recommandations visant les gouvernements et le CCME. Le présent rapport évalue donc la mise en application des recommandations que le Groupe de travail a formulées à l'intention du secteur public.

Il faut observer cependant que d'autres secteurs de la société canadienne ont prêté une oreille très attentive aux recommandations du Groupe de travail. Les organismes du secteur industriel favorisent maintenant très activement le développement durable. Ainsi, la Chambre de commerce du Canada et le Conseil canadien des chefs d'entreprises ont créé chacun un Groupe de travail sur l'environnement et l'économie⁶.

D'autres groupes d'intérêts, comme les organismes non gouvernementaux de protection de l'environnement, des groupes d'autochtones, du monde du travail et de l'enseignement, participent aussi activement aux efforts destinés à mettre en application les recommandations du Groupe de travail national. De même, les représentants du milieu industriel et des autres secteurs mentionnés

jouent un rôle actif dans les Tables rondes que plusieurs gouvernements ont créées. Les nombreuses discussions tenues sur la place publique et le soutien massif qu'a reçu le Rapport au cours des deux dernières années s'ajouteront aux pressions qui sont déjà exercées sur les gouvernements dans le but de faire adopter les recommandations touchant le secteur de l'administration publique.

Contenu du rapport

Le présent rapport évalue et analyse chacun des chapitres du Rapport du Groupe de travail, et examine globalement dans quelle mesure la mise en application des recommandations, jusqu'à présent, répond aux objectifs visés par le Groupe de travail. Le rapport étudie également les conséquences qu'entraînent ces recommandations pour les ministres de l'Environnement et plus particulièrement pour le CCME. Enfin, des recommandations sont spécifiquement proposées aux ministres.

¹ Depuis la publication du rapport du Groupe de travail, le "Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement" (CCMRE) est devenu le "Conseil canadien des ministres de l'environnement" (CCME). Dans le présent rapport, c'est la nouvelle désignation "CCME" qui est utilisée, sauf dans les citations directes tirées des travaux publiés avant ce changement.

² Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, septembre 1987, recommandation 7.4.

³ L'Annexe 1 présente la composition du Comité et le mandat qui lui est attribué.

⁴ Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, recommandation 7.4.

⁵ Rapport d'étape du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, octobre 1988, p. 2.

⁶ On trouvera à l'Annexe 2 plus de renseignements sur les travaux effectués par ces Groupes de travail du milieu industriel.

RÉPONSE DES GOUVERNEMENTS - ANALYSE ET ÉVALUATION

Prendre des décisions informées

Le premier chapitre du Rapport, "Prendre des décisions informées", soutient que l'intégration de l'environnement et de l'économie ne peut se faire que sous l'effet combiné des règlements adoptés par le gouvernement et des forces du marché. Toutefois, pour que l'influence de ces deux facteurs soit fructueuse, on affirme également qu'ils doivent subir des modifications. D'une part, les décisions prises par le secteur public devraient être fondées sur une meilleure appréciation des liens qui unissent le développement économique et l'environnement, et d'autre part, celles qui sont prises par le secteur privé devraient prendre davantage en considération les coûts externes liés à l'environnement.

Dans les neuf recommandations contenues dans ce chapitre, le Groupe de travail propose donc diverses mesures destinées à

- mieux informer les personnes responsables des décisions gouvernementales, entre autres en accordant plus de créance aux évaluations des impacts sur l'environnement, en préparant des rapports sur l'état de l'environnement, en recourant à la participation multipartite dans le processus de prise de décision et en soumettant des projets exemplificateurs, et
- influencer sur les forces du marché pour faire en sorte que les entreprises assument les coûts externes sous la forme de coûts internes, au moyen de mécanismes tels que crédits d'impôt à l'investissement, obligations à taux d'intérêts réduits et tarification des charges polluantes

Au moment de la publication du rapport du Groupe de travail, les gouvernements avaient déjà adopté un train de mesures destinées à favoriser une meilleure intégration des mécanismes décisionnels économiques et environnementaux, ainsi qu'à améliorer et à élargir l'ensemble des renseignements dont ils disposent sur les questions d'ordre environnemental. Ces mesures comprennent l'utilisation généralisée des études d'impacts sur l'environnement comme instruments d'évaluation des projets, et la multiplication des consultations avec les groupes de protection de l'environnement, les exploitants des ressources et le secteur privé, sur les politiques et les projets législatifs.

La réponse à la recommandation du Groupe de travail, demandant que les décideurs du secteur public bénéficient d'une meilleure information, est donc plus aisée à évaluer en ce qui concerne les deux propositions touchant des domaines dans lesquels les initiatives gouvernementales étaient plutôt limitées, c'est-à-dire les rapports sur l'état de l'environnement et les projets exemplificateurs sur le développement durable, ainsi que les progrès réalisés par les gouvernements en vue de l'intégration des mécanismes décisionnels économiques et environnementaux.

Rapports sur l'état de l'environnement

Le principe de la publication de rapports sur l'état de l'environnement est considéré très favorablement par le gouvernement fédéral, qui a produit un premier rapport avant même la recommandation du Groupe de travail, et par

le gouvernement du Québec, qui a publié son premier rapport en 1988. Le Manitoba et la Nouvelle-Écosse ont également entrepris des démarches en ce sens. De plus, trois autres gouvernements ont recommandé à leur table ronde d'entreprendre des travaux, dans un avenir indéterminé, en vue de la publication d'un rapport sur l'état de l'environnement

Comme plusieurs tentatives de concertation sont maintenant amorcées au pays dans le but de préparer des rapports sur l'état de l'environnement, il devient de plus en plus important de coordonner l'action des divers gouvernements dans ce domaine. À cet égard, l'Atelier national sur les rapports sur l'état de l'environnement, qui doit avoir lieu en octobre 1989 et qui sera organisé conjointement par le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Colombie-Britannique, constitue une première démarche significative

Projets exemplificateurs

Les réactions à la recommandation du Groupe de travail sur les projets exemplificateurs, par contre, ont été beaucoup moins nombreuses. Malgré l'importance accordée à ces projets comme instruments privilégiés permettant de mieux faire comprendre les rapports entre l'environnement et l'économie, seuls le Québec et la Colombie-Britannique ont déclaré officiellement de tels projets jusqu'à présent

L'évaluation montre qu'il existe au Canada un grand nombre de projets qui pourraient certainement être déclarés projets exemplificateurs, comme le programme de Choix environnemental du gouvernement fédéral, mais qui n'ont pas été ainsi désignés officiellement. Le Groupe de travail national, qui souhaitait que les gouvernements identifient des

projets exemplificateurs, les désignent officiellement comme tels et les fassent connaître largement, n'a pas vu son voeu se réaliser.

Cet insuccès s'explique en partie par le fait que la plupart des gouvernements ont délégué la responsabilité de la mise en oeuvre des projets exemplificateurs aux tables rondes, or, celles-ci disposent de ressources financières limitées et se trouvent à l'écart des grands ministères, ce qui entrave leur liberté d'action sur le plan financier et sur le plan administratif. Il est d'ailleurs important d'observer que les deux projets exemplificateurs actuellement en cours ont été désignés par leur gouvernement respectif

Il y a sans doute maintenant dans chaque province un nombre grandissant de "programmes" de recyclage, de réduction des déchets et de récupération des ressources, et plusieurs d'entre eux pourraient constituer d'excellents exemples d'intégration des intérêts économiques et environnementaux. Il semble qu'au stade actuel de l'existence des tables rondes, celles-ci pourraient jouer un rôle plus productif si on leur confiait la tâche d'identifier et de faire connaître les initiatives actuelles du secteur public et du secteur privé qui pourraient être désignées projets exemplificateurs. Cela aurait pour effet de mettre ces initiatives en évidence tout en favorisant le développement durable dans son ensemble

Il faudrait trouver un moyen qui permette aux gouvernements de partager les connaissances acquises grâce aux projets exemplificateurs. Pour sa part, Environnement Canada a commencé à rassembler de l'information sur les "réussites", qui pourrait servir de point de départ à un répertoire

Intégration des mécanismes décisionnels économiques et environnementaux

Bien que les mécanismes décisionnels gouvernementaux touchant le domaine de l'environnement se soient améliorés, très peu de choses ont été faites dans la recherche de moyens qui permettraient d'évaluer les coûts liés à la protection de l'environnement, afin qu'ils soient considérés à leur juste valeur dans l'ensemble du processus de décision économique. En effet, les modèles économiques classiques ne permettent pas de mesurer adéquatement la dépendance profonde qui lie les activités humaines et l'environnement. En outre, plusieurs ministères de l'Environnement ne disposent pas des compétences nécessaires dans ce domaine.

Bien qu'un certain nombre de tables rondes se soient vu confier le soin d'étudier cette question, l'absence des ministres des Finances dans la plupart de ces organismes laisse croire que la situation devrait continuer d'évoluer lentement dans le proche avenir, à moins que des mesures particulières ne soient prises. L'importance du vaste éventail des mesures économiques nécessaires à la mise en oeuvre du développement durable, et les coûts que représentent pour les contribuables la protection de l'environnement et les opérations de nettoyage, font que cette question doit être un sujet prioritaire pour les gouvernements. Il devient également urgent que la question soit abordée dans une perspective interdisciplinaire.

Recommandations

- 1. Les efforts actuels que le CCME consacre à l'harmonisation des lois sur la protection de l'environnement, les règlements et la normalisation devraient également porter sur les initiatives des provinces et du gouvernement fédéral concernant les rapports sur l'état de l'environnement.*
 - 2. Les ministres du CCME devraient inciter leur table ronde respective à entreprendre immédiatement la tâche d'identifier certaines initiatives du secteur privé et du secteur public et de les désigner comme projets exemplificateurs. En outre, on devrait exiger des tables rondes qu'elles citent publiquement ces projets comme exemples de développement durable, et qu'elles établissent un registre national des projets exemplificateurs désignés.*
 - 3. Le CCME devrait préparer un document de travail sur les mesures économiques et fiscales qui pourraient être mises en oeuvre afin de favoriser le développement durable et la protection de l'environnement et il devrait proposer des mesures spécifiques dans le domaine de l'impôt, des investissements et du commerce. Ce document pourrait servir de base à une rencontre des ministres de l'Environnement et des Finances ayant pour objet de discuter de la nécessité d'établir une stratégie nationale sur le recours à des mesures économiques directes et indirectes destinées à favoriser le développement durable.*
 - 4. Le CCME devrait recommander que la question du recours à des mesures économiques destinées à favoriser la protection de l'environnement soit débattue par les premiers ministres lors d'une prochaine Conférence sur l'économie.*
-

Leadership

Le deuxième chapitre du Rapport met en évidence l'importance d'établir un leadership dans le domaine de l'intégration des problèmes économiques et environnementaux par le gouvernement et l'industrie, ainsi que la nécessité de créer un nouveau climat de coopération et de partenariat entre des groupes qui, jusqu'à maintenant, se sont opposés les uns aux autres.

Au cours des deux années qui ont suivi la publication du Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement et la publication du Rapport du Groupe de travail national, les responsables des niveaux supérieurs des gouvernements ont accordé une importance grandissante aux questions liées à l'environnement. Les premiers ministres ont donné leur appui au principe du développement durable, et cet engagement a été réitéré au cours de nombreuses allocutions, discours du Trône, présentations de budgets et autres discours officiels des membres des gouvernements. Lors du dernier Sommet des grands pays industrialisés, les chefs d'État, y compris le premier ministre du Canada, se sont engagés à poursuivre le développement durable tout en s'assurant que le développement et la croissance économique restent compatibles avec la protection de l'environnement. Environ le tiers des résolutions adoptées lors du Sommet ont porté sur l'environnement, et le Canada a joué un rôle de premier plan dans la discussion des questions liées à l'environnement.

L'importance globale que revêtent les questions d'ordre environnemental se reflète dans les nombreux changements organisationnels survenus au cours des deux dernières années partout au Canada. Les ministres de l'Environnement font maintenant souvent partie des

comités de planification et des comités des priorités des Cabinets, et plusieurs comités de Cabinet ont été formés pour traiter les affaires touchant l'environnement et l'économie ainsi que le développement durable. De plus, la plupart des gouvernements qui ne possédaient pas auparavant un ministère de l'Environnement autonome ont engagé le processus en vue de la formation d'un tel ministère.

Ces progrès, bien qu'ils soient significatifs, constituent toutefois des changements organisationnels qui doivent être vus comme une première étape de la mise en oeuvre des principes du développement durable dans les politiques et les programmes gouvernementaux. Les discours et les déclarations d'intentions demeurent encourageants, mais ils semblent se maintenir pour la plupart à un niveau théorique. En dépit de toutes les promesses d'action, le Canada reste aux prises avec de sérieux problèmes, dans divers domaines, qui ont des conséquences directes sur la mise en oeuvre du développement durable. La consommation d'énergie et la production des déchets constituent deux exemples caractéristiques. Tant qu'il n'y aura pas de changements véritables dans des domaines aussi importants que ceux-ci, on continuera de demander aux gouvernements de démontrer qu'ils veulent vraiment mettre en oeuvre le développement durable.

À cet égard d'ailleurs, le Groupe de travail a souligné la nécessité de reconnaître l'imputabilité gouvernementale afin d'assurer que les mesures préparatoires et symboliques qui ont été prises jusqu'à présent se transforment en gestes concrets. Cette notion d'imputabilité deviendra de plus en plus importante, car les gouvernements, par leurs

déclarations d'intentions et de principes, continuent de multiplier les attentes de la population.

Leadership des ministres de l'Environnement

Le leadership efficace dépend dans une large mesure de la manière dont se fera le passage du stade de la préparation aux véritables changements dans les programmes. Ce sont les ministres de l'Environnement des diverses provinces qui doivent assurer cette transition, et les ministères de l'Environnement devraient être les premiers à promouvoir non seulement les principes mais aussi la pratique du développement durable. Jusqu'à présent, peu d'efforts ont été faits dans la mise en oeuvre de mesures visant à établir la notion de l'imputabilité gouvernementale dans la poursuite du développement durable.

Les ministres de l'Environnement peuvent jouer un rôle de premier plan dans ce domaine. Ils doivent prendre l'initiative d'établir l'imputabilité des ministères en matière d'environnement et d'assurer le respect des principes du développement durable. Les ministères de l'Environnement devraient donner l'exemple en mettant en place des moyens qui permettraient de mesurer les progrès réalisés sur la voie du développement durable et en mettant sur pied de nouveaux programmes de recyclage et de réduction des déchets.

Harmonisation

En demandant aux gouvernements d'assumer un vrai leadership, le Groupe de travail a pointé un sujet en particulier, c'est-à-dire la coordination et l'harmonisation des lois et des mécanismes qui déterminent le développement économique et environnemental. Plus particulièrement, le Groupe

s'inquiète de la multiplication et de la diversité croissante de lois et de règlements qui diffèrent d'une région à l'autre comme d'une province à l'autre¹

Certains progrès ont cependant été réalisés. Le CCME, par l'intermédiaire de ses comités, a entrepris surtout de mettre au point une stratégie commune et des normes nationales dans une multitude de domaines. Parmi les exemples les plus récents, on peut citer l'adoption des Recommandations pour la qualité des eaux au Canada et du Code de recommandations techniques applicable aux systèmes souterrains de stockage de produits pétroliers. De plus, le CCME a été en mesure de réagir efficacement en situation de crise. L'harmonisation qui a été réalisée dans les règlements régissant le transport et l'entreposage des BPC en est le meilleur et le plus récent exemple. Au cours de l'exécution de ce travail, toutefois, aucun progrès significatif n'a été réalisé en ce qui concerne la normalisation, et le CCME n'est pas vraiment parvenu à établir un ordre de priorité parmi les nombreux secteurs d'importance. Il s'agit là d'une question qui exige une attention particulière, et même des ressources additionnelles, sans quoi la recommandation du Groupe de travail ne pourra être appliquée adéquatement.

Cette recommandation touche un autre aspect important qui demande qu'une action soit prise. Lorsque le Rapport du Groupe de travail a été publié, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement venait d'être adoptée. Personne alors ne se rendait vraiment compte des conflits de juridiction croissants qu'allaient entraîner cette loi et les récentes causes soumises aux tribunaux, et plus particulièrement la décision de la Cour fédérale à propos du barrage Raftery-Alameda, en Saskatchewan.

Compte tenu du fait que la recommandation 2.3 avait pour but d'engager

la participation du CCME dans l'élaboration d'une stratégie nationale sur les règlements touchant l'environnement, il devient plus urgent que jamais que le CCME passe à l'action. Le secteur industriel craint également que les mécanismes d'évaluation et de délivrance des permis soient d'une complexité aussi grande qu'inutile, en raison de l'incertitude qui règne dans la définition des juridictions dans ce domaine.

Lors de la rencontre du CCME de juin 1989, les ministres ont demandé aux sous-ministres de se réunir afin de formuler des recommandations sur la manière de régler les problèmes causés par la multiplication des chevauchements, des dédoublements et des conflits

entre les juridictions. Cette mesure pourrait amener le CCME, en tant qu'organisme national, à concerter ses efforts dans le but de mettre au point des mécanismes qui permettraient d'éviter à l'avenir les conflits de juridiction et de résoudre ceux qui existent présentement. Lors de leur conférence annuelle de 1989, les premiers ministres ont demandé aux ministres de l'Environnement de préparer, en prévision de la Conférence des premiers ministres qui se tiendra en novembre 1989, un rapport d'étape sur la manière d'assurer la coopération intergouvernementale sur les questions d'ordre environnemental.

Recommandations

- 1 *Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, devraient concentrer et multiplier leurs efforts dans le but d'harmoniser les normes environnementales. Comme cette mesure se traduira par un surplus de travail pour les comités actuels du CCME, elle nécessitera des ressources supplémentaires et elle exigera des ministres et des sous-ministres qu'ils planifient soigneusement les priorités.*
- 2 *Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, devraient établir des ententes types et des mécanismes communs afin d'aider les provinces et le gouvernement fédéral à éviter les conflits de juridiction dans le domaine des questions environnementales.*
- 3 *Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, devraient préparer un rapport indiquant de quelle manière les ministères et les organismes gouvernementaux pourraient devenir davantage responsables du développement durable, par divers moyens comme*
 - *l'obligation d'inclure une section sur le développement durable dans tous les rapports annuels et les publications importantes,*
 - *l'obligation d'inclure une section sur les conséquences pour le développement durable dans tous les documents soumis au Cabinet et au Conseil du Trésor,*
 - *le recours à des vérifications environnementales ou la création de la fonction de vérificateur environnemental,*
 - *l'adoption de politiques d'approvisionnement qui respectent les principes de protection de l'environnement, et*
 - *la mise en place de moyens qui permettraient de mesurer les progrès réalisés sur la voie du développement durable.*

¹ La recommandation 23 se lit ainsi "Les ministres de l'Environnement devraient, par l'entremise du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, poursuivre leurs travaux en vue d'harmoniser les normes et les lois de protection de l'environnement, ainsi que la rationalisation des mécanismes tels les évaluations environnementales, à l'échelle du Canada. Ce sujet devrait être considéré par le Conseil au mois de septembre 1988, et faire l'objet de consultations des secteurs public et privé."

Tables rondes

Dans le troisième chapitre de son rapport, le Groupe de travail propose la création de "tables rondes" provinciales et nationale, qui serviraient de tribunes permanentes destinées à favoriser la discussion et la promotion du développement durable.

La création des tables rondes sur l'environnement et l'économie représente le résultat le plus fructueux du Rapport du Groupe de travail national. Jusqu'à maintenant, huit tables rondes ont été créées et il est raisonnable de croire qu'avant la fin de l'année, tous les gouvernements auront créé leur table ronde, y compris le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest¹. Dans la mesure où les recommandations visaient la création de tables rondes, il s'agit là d'une réponse enthousiaste.

Comment assurer le succès des tables rondes

La création des tables rondes est une chose; s'assurer qu'elles produiront des résultats fructueux en est une autre. Comme les tables rondes représentent une expérience nouvelle et audacieuse dans l'évolution des politiques publiques, il faudra sans doute un certain temps avant qu'il soit possible d'évaluer exactement le "succès" de cette entreprise. Cependant, il existe un certain nombre de mesures que le CCME et les ministres de l'Environnement pourraient adopter afin d'améliorer le fonctionnement des tables rondes.

Comme on peut s'y attendre, il y a certaines différences entre ces divers organismes consultatifs, tant en ce qui concerne leur composition (ainsi, ce sont les ministres de l'Environnement qui sont en général nommés président,

tandis que le Nouveau-Brunswick a choisi le ministre du Commerce et de la Technologie et que dans le cas du Manitoba, c'est le premier ministre qui occupe cette fonction) qu'en ce qui concerne les ressources qui leur sont attribuées. Malgré ces différences, il existe une grande similitude dans les mandats assignés aux diverses tables rondes, et chaque gouvernement met en relief l'influence que ces organismes doivent exercer dans l'élaboration des politiques, dans la mobilisation de l'industrie et du grand public et dans la poursuite du développement économique durable.

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer les réalisations des tables rondes, il semble qu'il subsiste un certain doute sur la nature des relations que les tables rondes doivent établir avec l'industrie et le grand public en vue de servir de catalyseur dans le processus de changement. Tant que la nature de ces relations ne sera pas clarifiée, les tables rondes ne pourront pas jouer pleinement leur rôle d'instrument du changement et de véhicule de l'opinion de l'industrie et du public dans le processus de décision gouvernemental. Diverses solutions ont été mises en place par les tables rondes afin de favoriser les échanges, comme la création d'un secrétariat multisectoriel pour la table ronde au Québec et les audiences publiques que doit tenir la table ronde du Nouveau-Brunswick.

Il est important d'éviter que les tables rondes ne deviennent qu'un autre organisme consultatif auprès du gouvernement. Elles doivent avoir la possibilité de travailler et d'agir en toute indépendance par rapport au gouvernement, et les rapports qui les relient aux ministères et aux organismes gouvernementaux doivent être définis clairement. Cette notion soulève pour les membres

du gouvernement le problème de la solidarité avec le Cabinet lorsque les politiques gouvernementales feront l'objet de critiques, ce qui ne manquera pas de se produire. Il est également essentiel de s'assurer que les tables rondes ne perdent pas leur capacité de fonctionner efficacement à cause d'un élargissement excessif de leur mandat, ou parce que le public fonde en elles des attentes exagérées.

Deux autres facteurs pourraient aussi nuire éventuellement à l'efficacité des tables rondes : les rapports entre le CCME et les tables rondes, et la nécessité de coordonner leurs activités au niveau national. Il se peut que les préoccupations individuelles des tables rondes recouvrent largement les préoccupations collectives du CCME, entre autres dans le domaine de la récupération des déchets, du recyclage, des communications et de l'éducation environnementale.

Afin d'éviter le dédoublement des énergies, il faudrait qu'il existe d'excellents rapports de communication entre le CCME et les tables rondes. Il est intéressant de noter que la table ronde nationale a reconnu l'importance de ces rapports en invitant récemment le président du CCME à siéger à titre de membre.

Le dédoublement possible des énergies aux tables rondes individuelles suscite la même inquiétude. Bien que le Groupe de travail ait tenté de parer à cette éventualité en recommandant que la table ronde nationale soit composée de représentants des tables rondes provinciales, cette proposition ne s'est pas réalisée. Il n'existe donc à l'heure actuelle aucun mécanisme officiel d'échange d'information entre les diverses tables rondes.

Recommandations

1. *Afin d'assurer le succès des tables rondes, les membres du CCME devraient faire en sorte que le soutien accordé aux tables rondes provienne des secteurs non gouvernementaux, et ils devraient aussi favoriser la création de mécanismes facilitant la participation du public aux activités des tables rondes*
 2. *Le CCME devrait maintenir des relations étroites avec les tables rondes sur l'environnement et l'économie, et plus particulièrement avec la table ronde nationale, par*
 - *la participation active et constante du président du CCME à la table ronde nationale, et*
 - *l'établissement de relations étroites et constantes avec le comité et le secrétariat*
 3. *Afin de faciliter la coordination des tables rondes et l'échange d'information entre elles, le CCME devrait inciter le secrétariat de la table ronde nationale à servir de point de convergence des informations concernant les tables rondes de tout le pays. Dans le but de faciliter cette tâche, la table ronde nationale devrait entreprendre la préparation d'un recueil des expériences des tables rondes, en collaboration avec toutes les tables rondes*
-

¹ Outre la table ronde nationale, des tables rondes ont été créées dans les provinces suivantes jusqu'à présent : Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Ile-du-Prince-Édouard, Québec et Saskatchewan

Les stratégies de conservation

Dans le quatrième chapitre de son rapport, le Groupe de travail insiste tout particulièrement sur le fait que les stratégies de conservation sont un mécanisme essentiel qui assure trois conditions nécessaires au développement durable. L'intégration des politiques sur la préservation, la gestion et le développement des ressources, l'attribution des ressources de manière à optimiser leur potentiel, et la création de processus de consultation officiels qui permettraient à la population de faire valoir ses points de vue dans l'élaboration de programmes et de plans de développement respectant l'environnement. Le Groupe de travail, en proposant l'adoption de stratégies de conservation, adopte et appuie fermement la Stratégie mondiale de la conservation et les travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement.

Le Groupe de travail a fait preuve de sagesse en faisant des gouvernements les premiers responsables de l'élaboration de ces stratégies. En effet, ce sont les gouvernements, en dernier ressort, qui doivent assumer la responsabilité des changements institutionnels nécessaires à la mise en oeuvre des stratégies. Ce sont eux aussi qui sont le mieux en mesure d'attribuer les ressources et qui disposent de l'autorité nécessaire pour déterminer des stratégies complètes, de plus, ils ont reçu officiellement les mandats qui les autorisent à négocier et à conserver l'équilibre entre les intérêts des divers secteurs.

Compte tenu de l'importance qu'il accorde aux stratégies de conservation, le Groupe de travail demande aux provinces et aux territoires d'adopter une stratégie de conservation au plus tard en 1992, et au gouvernement fédéral de préparer une stratégie nationale qui

devra être présentée à la Conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement, en 1992.

À la suite de la publication du Rapport du Groupe de travail national, il a semblé y avoir un certain progrès dans l'établissement et la mise en oeuvre de stratégies de conservation. Plusieurs gouvernements se sont engagés à adopter une telle stratégie au plus tard en 1992. Cependant, les progrès réels se font attendre, en ce qui concerne les stratégies des provinces aussi bien que l'intégration des stratégies des diverses régions du Canada.

Les seuls progrès réalisés dans l'élaboration de stratégies de conservation l'ont été par les provinces qui étaient déjà à l'oeuvre avant la publication du Rapport du Groupe de travail, le gouvernement ayant déjà pris l'initiative d'élaborer une telle stratégie. L'évaluation globale des progrès réalisés dans l'élaboration des stratégies de conservation nationales, provinciales et territoriales suscite beaucoup d'inquiétude si les gouvernements ne s'attaquent pas de toute urgence à l'élaboration d'une stratégie de conservation, moins de la moitié d'entre eux auront adopté une stratégie en 1992. Peu de choses auront été faites quant à l'intégration de ces stratégies et à l'harmonisation des principes de conservation dans le pays.

La lenteur qui caractérise la mise au point des stratégies de conservation peut être attribuée, en partie du moins, au fait que les organismes concernés ignorent à qui revient la responsabilité d'établir ces stratégies. Ainsi, certains gouvernements, au lieu de prendre l'initiative, ont confié la responsabilité d'élaborer une stratégie de conservation aux

tables rondes récemment créées ou à des organismes analogues non gouvernementaux. Comme ces groupes disposent de ressources limitées, qu'ils ne sont pas en relation suivie avec les ministères et qu'ils exercent peu d'influence sur ceux-ci, ils peuvent éprouver certaines difficultés à établir, à coordonner et à mettre en oeuvre de telles stratégies. La responsabilité de préparer des stratégies de conservation doit revenir aux organismes qui sont en mesure d'assurer à la fois l'élaboration de ces stratégies et leur mise en oeuvre, lorsqu'elles ont été approuvées par le gouvernement et sanctionnées par les organismes chargés de leur application. Afin que le champ de responsabilité des divers intervenants soit clairement délimité et que la continuité soit assurée dans l'élaboration des stratégies de conservation, les leaders, les participants, les responsables de la mise en oeuvre et les responsables de la supervision doivent être clairement identifiés dès le début du processus d'élaboration d'une stratégie.

La nécessité de définir clairement les rôles dès le début du processus d'élaboration d'une stratégie est d'autant plus importante que les gouvernements doivent collaborer ensemble à la mise au point d'une stratégie nationale d'ici à 1992 tout en travaillant à l'élaboration de leur stratégie régionale, qui doit être prête elle aussi en 1992. Afin de se faciliter la tâche lorsqu'ils travailleront simultanément à l'élaboration de la stratégie nationale et de leurs stratégies

respectives, les gouvernements devront porter une attention particulière à la signification que recouvrent les termes "conservation" et "développement durable". Pour certains gouvernements, ces deux termes sont interchangeables, alors que pour d'autres, les deux sens de ces termes se recouvrent mais ne sont pas interchangeables. D'ici à 1992, certains gouvernements auront adopté une stratégie de conservation, alors que d'autres auront une stratégie de développement durable. Pour qu'une stratégie de conservation nationale complète, cohérente et intégrée puisse être adoptée, il faudra que les divers gouvernements s'entendent sur la définition des termes-clés et sur la manière d'interpréter les rapports qui unissent la conservation et le développement durable.

Pour qu'une stratégie nationale puisse être élaborée d'ici à 1992, les gouvernements devront disposer d'une tribune où ils pourront en arriver à un consensus sur les questions d'intérêt national et sur les priorités du Canada dans le domaine de la conservation et du développement durable. La conférence nationale du CCME sur le développement durable, qui aura lieu au Québec en 1991, devrait permettre aux gouvernements de compléter l'élaboration de la stratégie nationale et d'incorporer dans les stratégies provinciales et territoriales des solutions aux conflits de juridiction.

Recommandations

- 1 *Les ministres de l'Environnement devraient prendre la responsabilité de voir à ce que leur gouvernement respectif réaffirme son intention d'élaborer une stratégie de conservation d'ici à 1992, en se rappelant que la préparation de ces stratégies exige un certain temps et qu'ils doivent aussi participer à la conférence nationale de 1991*
 - 2 *Le CCME devrait fixer deux grands objectifs de travail pour l'élaboration des stratégies de conservation en vue de la conférence nationale de 1991 à Québec*
 - *l'intégration des travaux portant sur les stratégies provinciales, territoriales, fédérale et régionales, et l'harmonisation des principes de conservation, et*
 - *l'élaboration d'une stratégie de conservation nationale, qui serait présentée par le gouvernement fédéral lors de la Conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement, en 1992*
 - 3 *Les ministres de l'Environnement devraient prendre la responsabilité de voir à ce que leur gouvernement accorde une attention particulière au partage des responsabilités dans l'élaboration de la stratégie de conservation et qu'il s'assure que l'organisme ayant la responsabilité d'élaborer cette stratégie dispose de l'autorité et des ressources nécessaires, qu'il a un rôle et un mandat clairement définis et qu'il suit un plan de travail lui permettant de respecter l'échéance de 1992*
-

Les responsabilités internationales

Le cinquième chapitre du Rapport du Groupe de travail porte sur la dimension internationale du développement durable. Au cours des dernières années, il y a eu un rétrécissement progressif de l'écart entre les projets environnementaux du Canada et ceux des autres pays. Dans son rapport de 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement a confirmé ce phénomène et a invité les pays à assumer leurs responsabilités, envers les autres pays comme envers les générations futures, en ce qui concerne la gestion et la protection des ressources dont ils sont fiduciaires.

L'intérêt croissant que le public manifeste à l'échelle mondiale envers les problèmes liés à l'environnement a provoqué la multiplication des conférences, des rencontres et des accords internationaux portant sur des questions d'ordre environnemental. Un grand nombre de rencontres et de colloques ont eu pour thème le sujet du rapport Brundtland, c'est-à-dire le développement durable et les moyens de l'intégrer aux politiques économiques et environnementales nationales et internationales.

Depuis que le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie a présenté son Rapport d'étape en 1988, le gouvernement fédéral, certaines provinces et les territoires ont été très actifs sur la scène internationale. Le Canada a fait du développement durable le fondement de ses politiques économique et environnementale internationales. Lors des rencontres internationales et au sein de divers organismes, il a donné tout son appui au principe de l'intégration des questions environnementales dans les mécanismes de décision.

Le Canada a joué un rôle très important dans l'adoption de la résolution de

l'Assemblée générale des Nations unies prévoyant la tenue d'une Conférence mondiale sur l'environnement et le développement, en 1992. Il assure également son appui à la Conférence de la CEE de 1990 (à Bergen), dans le suivi du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, et il a prêté les services d'un haut dirigeant d'Environnement Canada au secrétariat de la Conférence. Le Canada a aussi joué un rôle de premier plan lorsque le Sommet économique de 1989 a réaffirmé sa volonté de promouvoir le développement durable. Lors du Sommet, on a aussi recommandé, comme l'a suggéré le premier ministre Mulroney, de mettre au point des techniques d'analyse qui permettraient aux gouvernements d'évaluer les mesures économiques visant à promouvoir la qualité de l'environnement, de même qu'un système d'indicateurs mesurant l'état de l'environnement et l'évolution du développement durable.

Le principe du développement durable et de son intégration dans les politiques et les programmes internationaux est activement pris en considération dans les relations multilatérales et bilatérales. Sur le plan international, le leadership du Canada et ses réalisations dans le domaine des grands problèmes environnementaux lui valent l'estime des autres pays. Le gouvernement fédéral travaille aussi en étroite collaboration avec l'entreprise privée et le gouvernement de la Colombie-Britannique, en vue de la tenue, à Vancouver, d'une foire commerciale et de la conférence "Globe 90". Des délégués de plus de 40 pays, parmi lesquels on compte des spécialistes de l'environnement, des dirigeants du monde des affaires et des responsables gouvernementaux, se réuniront afin de discuter de la planification de

l'exploitation des ressources Le CCME a manifesté son intention de participer activement à cet événement

Le Canada s'efforce aussi d'exercer une influence sur les politiques de développement Lors de l'assemblée annuelle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, en 1988, le ministre fédéral des Finances, M Michael Wilson, a proposé un plan en quatre points destiné à favoriser les activités de la Banque dans le domaine de l'environnement et du développement durable, qui comprend l'adoption de certains critères pour l'attribution des prêts dont l'utilisation met en péril les forêts tropicales ou d'autres zones où l'équilibre est menacé. Sur cette question, M Wilson a aussi sollicité l'appui des autres pays industrialisés

Les provinces et les territoires jouent aussi un rôle actif dans leurs relations bilatérales et multilatérales avec les autres pays En mai 1989, le gouvernement de l'Ontario et le Council of Great Lakes Governors ont signé le Great Lakes Border Compact, par lequel ils s'engagent à favoriser dans cette région un mode de développement économique qui respecte l'environnement

Certaines provinces, comme le Québec, mettent en oeuvre des projets dans lesquels le rapport entre l'environnement et l'économie fait partie intégrante de leur stratégie de commercialisation internationale Le gouvernement fédéral collabore aussi avec le Manitoba en vue de la création du Centre du développement durable, à Winnipeg, un centre dont la vocation sera de promouvoir dans le pays et à l'étranger le concept du développement durable. Pour leur part, les premiers ministres des provinces de l'Est se sont joints à leurs homologues de la Nouvelle-Angleterre en vue de créer un comité canado-américain qui effectuera des études sur

le développement économique durable Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et celui du Yukon, pour leur part, participent activement à l'élaboration d'une stratégie de conservation circumpolaire

La plupart des recommandations du Groupe de travail qui portaient sur les responsabilités internationales ont été appliquées ou sont en voie de l'être Il reste toutefois beaucoup à accomplir sur le plan international pour faire connaître et accepter le principe du développement durable et pour assurer, ne serait-ce qu'en partie seulement, sa mise en application

La collectivité internationale doit résoudre deux difficultés d'ordre structurel au cours des années qui viennent Il faudra d'abord repenser le réseau institutionnel international afin de lui donner les moyens de trouver des solutions à des problèmes environnementaux globaux sans précédent De plus, il faudra adopter des mesures globales originales et innovatrices afin d'aider les pays en voie de développement à s'engager sur la voie du développement durable

Le rôle du Canada dans les affaires environnementales sur la scène internationale, et la façon dont la collectivité internationale le perçoit, seront déterminés ultimement par la manière dont il saura mettre en application les principes du développement durable sur son propre territoire L'influence du Conseil des ministres est considérable à cet égard Celui-ci peut devenir le point de rencontre des consultations des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sur les questions d'ordre international, et il peut favoriser l'adoption de plans et de programmes nationaux qui permettront au Canada de remplir ses obligations à l'échelle internationale

Recommandations

- 1 *Tous les gouvernements et le CCME devraient fournir leur appui à la participation du Canada lors de la Conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement, en 1992*
 2. *Tous les gouvernements devraient mettre à profit leurs relations multilatérales et bilatérales pour ouvrir la voie à des changements institutionnels qui témoignent de l'importance de traiter les problèmes environnementaux à long terme et de mettre en oeuvre une stratégie de développement durable*
 - 3 *Le CCME, le cas échéant, devrait servir de point de rencontre où l'on discuterait la politique extérieure du Canada en matière d'environnement, et l'application dans notre pays des accords internationaux*
-

Communications et éducation

Le Groupe de travail estime que les communications et l'éducation constituent des objectifs assez importants pour faire l'objet d'un chapitre entier du rapport. Les recommandations contenues dans ce chapitre ont pour but de stimuler l'intérêt du public à l'égard du développement durable, en diffusant de l'information et en favorisant une meilleure compréhension de ce concept, et aussi en préparant les futurs décideurs à la mise en oeuvre du développement durable.

Communications

Dans la partie consacrée aux communications, le Groupe de travail demande au CCME de concevoir et de mettre en application, sur une longue période, un vaste programme de communications et de participation du public, en collaboration avec les tables rondes sur l'environnement et l'économie. Dans le cadre de ce programme, le Groupe propose deux événements en particulier : que l'année 1989 ou l'année 1990 soit désignée "Année de l'environnement au Canada" et que le CCME organise une importante Conférence nationale sur le développement durable en 1989 ou en 1990.

Le programme de communications proposé par le Groupe de travail national dans ses recommandations n'a pas encore été créé, et de plus le CCME n'a aucunement exprimé son intention de mettre en oeuvre un tel programme. L'un des éléments principaux du programme suggéré par le Groupe de travail, c'est-à-dire une Année de l'environnement, n'a reçu aucun appui et aucun organisme ou gouvernement n'étudie ce projet à l'heure actuelle.

Au cours des deux années qui ont suivi la publication du Rapport du Groupe de travail, l'intérêt du public pour la protection de l'environnement n'a pas cessé de croître. Cependant, il n'y a eu aucune coordination des efforts en vue d'améliorer la connaissance et la compréhension du concept de développement durable dans le grand public. Les tables rondes qui ont été créées ont reconnu l'importance de leur rôle dans le domaine des communications et de l'éducation du grand public. La table ronde nationale, en particulier, a formé un Comité permanent des communications et de l'éducation. Par contre, aucun organisme n'a manifesté l'intention de canaliser ces efforts dans un plan de communications intégré et national.

De son côté, le CCME a fait preuve d'une volonté de coordonner les communications beaucoup plus grande au cours des deux dernières années que par le passé. Il a adopté une politique des communications en 1988 et il a créé un Comité consultatif sur les communications formé des directeurs des Communications des ministères de l'Environnement de tout le Canada. Le mandat de ce comité est très précis et vise principalement à assurer la supervision de la procédure régissant les publications du CCME, les relations avec les médias, etc. Il n'a pas pour tâche d'élaborer des programmes.

À l'heure actuelle, le CCME n'a pas les moyens qui lui permettraient d'élaborer un programme comme celui qu'a proposé le Groupe de travail. Ses membres ne disposent pas non plus des ressources financières nécessaires à la mise sur pied d'un vaste programme national de communications sur le développement durable.

Les travaux que doivent entreprendre les tables rondes et les programmes de communications de chacun des gouvernements devraient combler une grande partie des besoins, et il se peut qu'un programme national pleinement intégré ne soit pas nécessaire. Toutefois, il faudrait assurer la coordination des programmes actuels et futurs et des activités pour éviter le chevauchement et le dédoublement des efforts et pour assurer l'utilisation optimale des ressources disponibles, par le partage des coûts, la mise au point des prototypes, etc. Il s'agit là d'une tâche toute désignée pour le CCME et qui correspond bien aux mandats des ministres de l'Environnement

Suivant la recommandation du Groupe de travail national, le CCME a entrepris d'organiser une importante conférence nationale sur le développement durable. Celle-ci doit avoir lieu en 1991, à Québec. Cette conférence devrait marquer le couronnement des efforts qui seront déployés au cours des deux prochaines années pour arriver à une entente sur une stratégie de conservation nationale, et elle permettra de consolider la position du Canada en vue de la Conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement, qui aura lieu en 1992. La conférence réunira les grands décideurs de toutes les régions du Canada ainsi que les membres des tables rondes

Éducation

Le Groupe de travail a aussi recommandé au CCME de concevoir et d'appliquer, de concert avec les ministres de l'Éducation et les membres des

tables rondes, un plan d'action destiné à améliorer l'éducation environnementale et à assurer la diffusion du concept de développement durable à tous les niveaux.

Bien que le CCME et les ministres, individuellement, n'aient pas rejeté cette recommandation, ils n'ont pris aucune mesure jusqu'à présent en vue de son application. Certaines des tables rondes qui ont été créées devront travailler dans une certaine mesure au progrès de l'éducation environnementale dans leur province. C'est cependant aux ministres de l'Éducation que revient la responsabilité d'agir les premiers

Pour que la recommandation en question soit suivie de gestes concrets, il faut d'abord que les ministres de l'Environnement reconnaissent qu'ils ne disposent pas des outils nécessaires à son application. La plupart des ministères ont peu de compétence, ou n'en ont pas du tout, dans le domaine de l'éducation environnementale, et le CCME n'entrevoit aucune cible vers laquelle il pourrait diriger son action. Cette situation doit pourtant changer. Dans ce but, ces organismes pourraient d'abord amorcer un dialogue avec les ministres de l'Éducation sur une base bilatérale et multilatérale, afin de concevoir collectivement un plan d'action en matière d'éducation environnementale.

Recommandations

- 1 *Le CCME devrait demander à son Comité consultatif sur les communications de préparer et de tenir à jour l'inventaire des programmes gouvernementaux de communications se rapportant à l'environnement et l'économie et au développement durable, et d'assurer la liaison entre les tables rondes en ce qui regarde leurs programmes de communications*
 - 2 *Le CCME devrait engager les ressources nécessaires pour assurer le succès de la Conférence nationale sur le développement durable de 1991, et il devrait établir un mécanisme permettant de bien informer ses membres et d'assurer leur participation aux décisions liées à cet événement*
 - 3 *Le CCME devrait proposer au Conseil canadien des ministres de l'Éducation la formation d'un comité mixte de consultation formé de représentants de chacun des ministères, qui aurait pour tâche de*
 - *recueillir des renseignements sur l'état actuel de l'éducation environnementale et sur les programmes qui s'y rapportent, et*
 - *préparer un document de travail à l'intention des ministres de l'Environnement et de l'Éducation, proposant un plan d'action canadien sur l'éducation environnementale*
-

Suivi

Afin de s'assurer que son rapport ferait l'objet de nombreuses discussions, et dans l'espoir qu'il ait un effet réel sur les décisions qui seront prises au Canada, le Groupe de travail national a inclus une section intitulée "Suivi"

Toutes les propositions relatives au suivi du rapport ont été appliquées, à l'exception de la recommandation 71, qui demande aux provinces, aux territoires et au gouvernement fédéral d'établir un plan d'action indiquant de quelle manière seront mises en application les recommandations du Groupe de travail. Jusqu'à présent, seuls le gouvernement du Yukon et celui de la Nouvelle-Écosse ont mis sur pied un plan d'action, alors que tous les gouvernements avaient manifesté leur intention de le faire dans le Rapport d'étape du Groupe de travail d'octobre 1988.

Dans le Rapport d'étape, ces plans d'action sont considérés parmi les trois recommandations essentielles qui posent "les principaux fondements de la mise en oeuvre" du développement durable.

On les présente comme l'un des moyens par lesquels les gouvernements peuvent assumer l'imputabilité de la mise en application du Rapport du Groupe de travail, qu'ils ont tous endossé sur le plan des principes.

Près de deux années se sont écoulées depuis l'époque où le Groupe de travail recommandait l'adoption de plans d'action, certains gouvernements ont réalisé d'une manière différente les objectifs posés par le Groupe de travail, au moyen entre autres du plan de travail et du plan d'action de leur table ronde sur l'environnement et l'économie. Chaque gouvernement doit déterminer individuellement l'importance que représente un plan d'action. Les plans d'action ont été présentés comme un moyen d'atteindre un objectif plutôt qu'un objectif en soi. Les gouvernements devraient donc adopter un plan d'action seulement s'ils croient à l'utilité de ce moyen. Les autres moyens d'atteindre les objectifs peuvent être tout aussi valables.

IMPLICATIONS DU RAPPORT

La mise en place des assises nécessaires au développement durable, que réclame le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, déterminera la réussite de sa mise en application à long terme. Le présent rapport reconnaît que des efforts significatifs ont été faits, mais il reste beaucoup de travail à accomplir pour achever la mise en place de ces assises. C'est pourquoi la présente évaluation comporte plusieurs conséquences pour les ministres de l'Environnement, aussi bien sur le plan individuel que sur le plan collectif, en tant que membres du CCME.

Partout au Canada les ministres de l'Environnement ont vu leurs responsabilités se multiplier sensiblement, et ils doivent maintenant assumer de nouvelles tâches et faire preuve de leadership dans une foule de domaines. Dans la plupart des provinces, ils doivent non seulement traiter de problèmes environnementaux de première importance et de plus en plus complexes, mais aussi sensibiliser leurs collègues aux questions environnementales et proposer, dans les mécanismes de décision gouvernementaux, les changements qui permettront de réaliser le développement durable.

Les ministres de l'Environnement jouent un rôle important à la table ronde de leur gouvernement, ce nouveau centre d'échanges leur permet d'être en contact avec d'autres collègues de leur cabinet et avec des décideurs de haut niveau qui oeuvrent à l'extérieur du cadre gouvernemental. Au sein du gouvernement, les ministres de l'Environnement font partie des grands comités économiques du Cabinet, comme l'avait recommandé le Groupe de travail. Ils sont considérés comme les principaux "messagers" du développement durable dans leur

gouvernement et ils doivent donc s'assurer que les programmes de communications et d'éducation du public reçoivent toute l'attention qu'ils méritent.

Dans la plupart des gouvernements, ce sont aussi les ministres de l'Environnement qui ont en grande partie la responsabilité de veiller à ce que les stratégies de conservation soient établies conformément aux principes posés par le Groupe de travail national. Il s'agit là d'une tâche très importante, qui exige un soin particulier.

Pour ces raisons, il y a eu de profonds changements dans les ressources attribuées aux ministères de l'Environnement et, ce qui est plus important encore, dans l'organisation même de ces ministères, afin que les ministres reçoivent tout l'appui dont ils ont besoin pour remplir leurs tâches et assumer leurs responsabilités.

L'organisme national qui réunit ces ministres, le CCME, doit lui aussi s'adapter aux changements afin de pouvoir assumer ses responsabilités sur le plan national.

Implications pour le CCME

La présente évaluation met en relief un fait qui prend de plus en plus d'importance : les changements qui surviennent dans le rôle des ministres de l'Environnement ont des conséquences majeures pour l'organisme national auquel ils appartiennent et qui constitue le principal organisme intergouvernemental où sont abordées les questions qui touchent l'environnement. Le rôle du CCME doit donc lui aussi évoluer.

Le CCME n'est pas resté figé, il a subi au cours des deux dernières années des changements dont l'utilité ne fait aucun doute. Le rôle du comité de gestion a été consolidé, un Comité consultatif sur les communications a été formé et plus récemment on a pris la décision d'ajouter des ressources au Secrétariat afin d'assurer un meilleur service aux comités consultatifs, et de mettre en place à l'intention des comités un mécanisme de planification des travaux plus global. Ces changements devraient améliorer les services que le CCME offre à ses membres des gouvernements.

Toutefois, malgré les changements survenus récemment au sein du CCME, de nombreuses recommandations contenues dans le rapport portent sur des questions particulières que le CCME s'est déjà vu confier ou qu'il doit étudier, mais qui s'intègrent mal à sa structure actuelle ou aux ressources dont il dispose. Voici quelques exemples.

- Le CCME doit assister les gouvernements dans l'harmonisation des normes de protection de l'environnement et l'élaboration des lois, de même que l'aider à coordonner des activités comme l'évaluation des impacts sur l'environnement et la préparation des rapports sur l'état de l'environnement. Le CCME est devenu le principal point de rencontre où convergent les efforts de collaboration portant sur les questions d'environnement, où se tiennent les discussions intergouvernementales et où sont adoptées les solutions aux problèmes constitutionnels et aux conflits entre les juridictions, bien qu'il n'ait pas vraiment la capacité d'assumer ce rôle.
- Le CCME doit manifester le leadership qu'on exige de la part des ministres de l'Environnement dans certains domaines, comme l'analyse

des moyens économiques destinés à promouvoir la protection de l'environnement et les mécanismes visant à faire porter aux gouvernements l'imputabilité de la mise en oeuvre du développement durable.

- On demande au CCME d'établir des liens solides et durables avec les tables rondes, afin d'éviter le chevauchement et le dédoublement des actions et de multiplier les occasions de travailler en collaboration.
- Les engagements internationaux de plus en plus importants que prend le Canada à l'égard de ses politiques et de ses programmes nationaux constituent un autre champ d'action qui exige la participation du CCME.
- Le CCME doit se préparer en vue de la conférence nationale de 1991, en mettant sur pied un mécanisme d'échange de l'information qui permettra aux ministres et aux sous-ministres de participer à la planification de la conférence, et au CCME d'organiser son budget en tenant compte des exigences financières rattachées à la préparation et à la tenue de cette conférence.
- Comme on demande au CCME de jouer un rôle dans les activités de communications et d'éducation liées à la protection de l'environnement, celui-ci doit examiner de près le mandat attribué au Comité consultatif sur les communications. Si par exemple un comité mixte de consultation doit être formé avec les ministres de l'Éducation, le CCME devra déterminer l'objet précis des discussions sur l'éducation environnementale.

Les changements structurels qu'exige le CCME peuvent être réalisés par des modifications apportées à l'organisation actuelle. Cependant, pour garantir le

succès des efforts coopératifs entrepris au niveau national, il faudra engager au CCME des ressources financières supérieures à celles qui sont prévues dans le budget d'exploitation actuel. Il est raisonnable de s'attendre à ce que la

croissance du budget du CCME corresponde à l'importance qu'on accorde aux questions environnementales au Canada ainsi qu'aux ressources financières qui leur sont consacrées.

Recommandations

- 1 *Le CCME devrait former un Comité consultatif de planification et de coordination chargé de le conseiller sur les questions touchant l'élaboration des politiques, la planification, l'identification des sujets prioritaires et les relations intergouvernementales, de même que sur certains sujets qui exigent une attention particulière et qui ne sont pas compris dans le mandat des autres comités du CCME (éducation environnementale, mesures financières, responsabilité des gouvernements, participation à Globe 90 et à d'autres événements semblables, etc)*
 - 2 *Les ministres de l'Environnement devraient approuver les changements et les augmentations budgétaires nécessaires pour que le CCME conserve son efficacité comme point de rencontre national des délibérations intergouvernementales sur l'environnement et le développement durable*
-

CONCLUSION

Le présent rapport contient des recommandations et des suggestions à l'intention du CCME et des ministres de l'Environnement sur la manière dont les recommandations du Groupe de travail national devraient être mises en application. Entre autres conclusions, le comité croit que le mouvement d'adoption par le gouvernement des principes du développement durable est maintenant suffisamment marqué et qu'il n'est donc plus nécessaire d'assurer un suivi systématique de la mise en application du Rapport du Groupe de travail.

Les gouvernements et les autres organismes concernés reconnaissent maintenant l'imputabilité de leurs actions et de leurs réalisations, ce qui se traduit entre autres par les tables rondes que les divers gouvernements ont créées ou sont en voie de créer.

Le CCME n'aura donc plus, à l'avenir, à vérifier la mise en application des recommandations et des suggestions contenues dans la présente évaluation. Pour ces raisons, le mandat confié au comité par les ministres en octobre 1988 est rempli, son rapport a été présenté et il devrait maintenant être dissous.

APPENDICE I

MEMBRES DU COMITÉ SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE DU CCME

M Richard Dalon
Sous-ministre
Ministère de l'Environnement
de la Colombie-Britannique

M John Dick
Développement durable et politiques
des sociétés
Ministère de l'Environnement
de la Colombie-Britannique

M Ron Hicks
Directeur exécutif par interim
Groupe de gestion stratégique des
sociétés
Ministère de l'Environnement de
l'Alberta

Madame Betty Collins
Consultante en gestion des ressources
Division des évaluations
environnementales
Ministère de l'Environnement et
de la Santé publique de la Saskatchewan

M Tanner Elton
Sous-ministre
Ministère de l'Environnement du
Manitoba

M Walter Giles
Sous-ministre associé
Ministère de l'Environnement de
l'Ontario

M Gérard Divay
Sous-ministre adjoint
Planification et évaluation
Ministère de l'Environnement du Québec

M David Besner
Secrétaire exécutif de la table ronde
sur l'environnement et l'économie
du Nouveau-Brunswick

M Ron MacNeill
Directeur
Planification et coordination
Ministère de l'Environnement
de l'Île-du-Prince-Édouard

M Creighton Brisco
Analyste en environnement
Ministère de l'Environnement
de la Nouvelle-Écosse

M David Jeans
Sous-ministre adjoint
Ministère de l'Environnement
de Terre-Neuve

M Tim McTiernan
Directeur des politiques et
de la planification
Ministère des ressources renouvelables
du Yukon

M Ron Livingston
Directeur des politiques et
de la planification
Ministère des ressources renouvelables
des Territoires du Nord-Ouest

M Gerry Fitzsimmons
Directeur
Relations fédérales-provinciales
Groupe de politiques des sociétés
Environnement Canada

M Gerry Henderson
Directeur exécutif
Secrétariat du CCME

REMPLOCANTS

Madame Katherine Thibeault
Groupe des politiques des sociétés
Environnement Canada

Madame Colleen Snipper
Groupe des politiques des sociétés
Environnement Canada

M Ken Richards
Bureau des relations
intergouvernementales
Ministère de l'Environnement de
l'Ontario

M Lee McKibben
Direction des évaluations
environnementales
Ministère de l'Environnement de
l'Alberta

M Jacques Dufour
Relations intergouvernementales
Ministère de l'Environnement
du Québec

Madame Susan Eros
Unité de coordination du
développement durable
Manitoba

Madame Jacinthe Séguin
Chargée de programme
Secrétariat du CCME

APPENDICE II

INFORMATIONS RÉCENTES SUR LES ACTIONS PRISES PAR L'INDUSTRIE ET LE MILIEU DES AFFAIRES

CONSEIL CANADIEN DES CHEFS D'ENTREPRISES

Le Conseil canadien des chefs d'entreprises a créé un Groupe de travail sur l'environnement et l'économie. M. Thomas Kierans, président de Scotia McLeod Inc, assume la direction du Groupe de travail, qui est composé de vingt-cinq directeurs généraux. Le Groupe de travail s'est déjà mis à l'oeuvre dans la but de stimuler l'intérêt pour les questions environnementales et de mettre au point des moyens pratiques et efficaces d'intégrer les objectifs économiques et environnementaux. Le président du Conseil des chefs d'entreprises, M. Thomas D'Aquino, a de nouveau réaffirmé la position de son organisme en faveur du développement durable lors de son allocution à la Conférence sur le développement durable tenue à Winnipeg en mai 1989.

CHAMBRE DE COMMERCE DU CANADA

Plus tôt cette année, la Chambre de commerce du Canada a créé un groupe de travail sur l'environnement, dans le cadre de son projet FOCUS 2000. Le Groupe de travail, présidé par M. Tom McMillan, a pour mission de conseiller la Chambre de commerce nationale, les 500 Chambres affiliées et les 170 000 membres sur la manière dont les PME peuvent conduire leurs affaires en respectant l'équilibre environnemental. Dans son allocution prononcée à la Conférence sur le développement durable tenue à Winnipeg en mai 1989, M. McMillan a rappelé les objectifs du Groupe de travail : encourager une plus grande participation du secteur privé aux questions d'ordre environnemental, démontrer l'importance de pratiques commerciales qui respectent l'environnement et recommander aux PME un code de conduite qui leur permettra d'adopter une attitude responsable à l'égard de l'environnement. De cette manière, le Groupe de travail sur l'environnement souhaite définir de façon plus précise le concept d'éthique environnementale pour les entreprises. Le Groupe de travail doit soumettre son rapport à la Chambre de commerce nationale au cours de son assemblée annuelle, qui se tiendra à Saint-Jean en septembre 1989.