



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

**LA DURABILITÉ FÉDÉRALE POUR LES
GÉNÉRATIONS FUTURES – RAPPORT À LA SUITE
DE L'ÉVALUATION DE LA *LOI FÉDÉRALE SUR LE
DÉVELOPPEMENT DURABLE***

**Rapport du Comité permanent
de l'environnement et du développement durable**

**La présidente
Deborah Schulte**

JUIN 2016

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**LA DURABILITÉ FÉDÉRALE POUR LES
GÉNÉRATIONS FUTURES – RAPPORT À LA SUITE
DE L'ÉVALUATION DE LA *LOI FÉDÉRALE SUR LE
DÉVELOPPEMENT DURABLE***

**Rapport du Comité permanent
de l'environnement et du développement durable**

**La présidente
Deborah Schulte**

JUIN 2016

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

PRÉSIDENTE

Deborah Schulte

VICE-PRÉSIDENTS

Jim Eglinski

Nathan Cullen

MEMBRES

John Aldag

William Amos

Mike Bossio

L'hon. Ed Fast

Darren Fisher

Mark Gerretsen

Martin Shields

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Robert Sopuck

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Cynara Corbin

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Penny Becklumb, analyste

Tim Williams, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la *Loi fédérale sur le développement durable* et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
A. La <i>Loi fédérale sur le développement durable</i> et la Stratégie	2
B. L'étude du Comité	4
OBSERVATIONS DU COMITÉ SUR L'ÉBAUCHE DE LA STRATÉGIE FÉDÉRALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 2016–2019	4
AMÉLIORER LA <i>LOI</i> POUR AMÉLIORER LA STRATÉGIE.....	6
A. Commencer par l'objet de la <i>Loi</i>	6
1. Élargir la <i>Loi</i> aux trois piliers du développement durable	6
2. Mettre l'accent dans la <i>Loi</i> sur la Stratégie.....	8
B. Adopter une approche pangouvernementale	9
1. Commencer par le haut.....	10
2. Incorporer les principes du développement durable.....	12
3. Englober tout le gouvernement	13
C. Inscrire les objectifs dans la <i>Loi</i>	16
D. Des cibles à court, moyen et long termes, conformes aux critères SMART ..	17
E. Reddition de comptes et force exécutoire	19
F. Enclencher le processus	22
REGARDER VERS L'AVENIR.....	23
A. Champion aux générations futures	23
B. Mobiliser les Canadiens	25
CONCLUSION	27
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	29
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	33
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	35
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	37

LA DURABILITÉ FÉDÉRALE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES – RAPPORT À LA SUITE DE L'ÉVALUATION DE LA LOI FÉDÉRALE SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

INTRODUCTION

Le 25 septembre 2015, les leaders mondiaux, réunis à New York, ont convenu officiellement de « prendre les mesures audacieuses et porteuses de transformation qui s'imposent d'urgence pour engager le monde sur une voie durable, marquée par la résilience¹ ». La convention qu'ils ont signée, intitulée *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, énonce 17 objectifs devant orienter le développement au cours des 15 prochaines années.

À peine deux mois plus tard, un autre jalon majeur est franchi à la Conférence de Paris des Nations Unies sur les Changements Climatiques, où le Canada et 194 autres pays concluent une entente universelle sur la lutte contre le changement climatique.

L'année 2015 a donc été marquante. Des objectifs ambitieux ont été établis – éliminer la pauvreté et la faim dans le monde, concrétiser l'égalité des sexes, combattre le changement climatique, promouvoir la croissance économique durable et inclusive, assurer la consommation et la production durables, contrer la perte de la biodiversité, et bien d'autres encore – le tout dans le but d'assurer à la planète un avenir durable. C'est ce monde que nous voulons.

Bien que le concept de développement durable ait gagné en popularité depuis sa définition en 1987 dans le Rapport Brundtland², il reste obscur pour beaucoup de personnes. On peut l'expliquer comme suit : le développement durable intègre les facteurs économiques, sociaux et environnementaux, dans l'optique du bien-être des gens d'aujourd'hui et des générations futures, avec une attention particulière pour les besoins des pauvres.

Au Canada, le développement durable est devenu un objectif officiel de l'ensemble du gouvernement en 1995, année où le Parlement a édicté des modifications à la *Loi sur le vérificateur général*. Ces modifications ont imposé à tous les grands ministères fédéraux une nouvelle exigence, soit celle de se doter d'une stratégie ministérielle sur le développement durable et de la mettre à jour tous les trois ans. La même année, le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable a été créé; son titulaire

1 Assemblée générale des Nations Unies, [Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015, Transformer notre monde : le Programme de développement](#).

2 Commission mondiale sur l'environnement et le développement, [Notre avenir à tous](#) (Rapport Brundtland), mars 1987, p. 37. On y lit : « Le développement durable, c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures. »

est chargé, pour en faire rapport, de contrôler les progrès accomplis par les ministères dans la mise en œuvre de leur stratégie.

Toutefois, peu après la création de ce nouveau système, on a constaté une faille majeure. Le commissaire faisait fréquemment valoir que, en l'absence d'une stratégie fédérale globale sur le développement durable, il était difficile d'apprécier les stratégies ministérielles. C'était comme essayer de faire un casse-tête sans avoir l'image sur la boîte³.

A. La Loi fédérale sur le développement durable et la Stratégie

La stratégie fédérale appelée de ses vœux par le commissaire est devenue réalité en 2008, lors de l'adoption de la *Loi fédérale sur le développement durable*. Cette loi avait été déposée l'année précédente comme projet de loi émanant d'un député⁴. Son parrain, lorsqu'il a comparu devant le Comité, a signalé que la version finale du projet de loi avait résulté d'une grande collaboration entre l'organisation non gouvernementale qui avait rédigé l'avant-projet de loi, le ministre de l'Environnement de l'époque, les autres partis de l'opposition et le commissaire à l'environnement⁵. En raison de cette coopération, ainsi que de la restriction de procédure qui s'applique à un projet de loi émanant d'un député autorisant de nouvelles dépenses, le Comité a fortement amendé le projet de loi⁶. La version finale promulguée par le Parlement était de portée réduite par rapport au texte original.

La *Loi fédérale sur le développement durable* oblige le ministre de l'Environnement à élaborer une Stratégie fédérale de développement durable (SFDD) tous les trois ans. Avant la finalisation de chaque SFDD successive, les comités parlementaires concernés, le grand public et le commissaire disposent de 120 jours pour faire l'examen de la version préliminaire du document et présenter leurs observations.

Dans l'année suivant la finalisation de la nouvelle SFDD, chaque grand ministère fédéral est tenu d'élaborer une stratégie ministérielle de développement durable; celle-ci doit être conforme à la SFDD et contribuer à ses objectifs. Cependant, il n'incombe pas au ministre de l'Environnement d'examiner les stratégies ministérielles de développement durable ni de s'assurer de la contribution de chaque ministère aux efforts globaux du

3 Par exemple, voir Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes [ENVI], [Témoignages](#), 1^{re} session, 38^e législature, 7 décembre 2004 (Joanne Gélinas, commissaire à l'environnement et au développement durable, Bureau du vérificateur général du Canada).

4 Projet de loi C-474, [Loi exigeant l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement durable, la communication des progrès accomplis en fonction d'indicateurs environnementaux préétablis, la nomination d'un commissaire à l'environnement et au développement durable indépendant et responsable devant le Parlement, adoptant des objectifs précis en matière de développement durable au Canada et modifiant une autre loi en conséquence](#), 2^e session, 39^e législature (version en première lecture, 13 novembre 2007).

5 ENVI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 22 mars 2016 (John Godfrey, à titre personnel).

6 Projet de loi C-474, [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 et modifiant une autre loi en conséquence](#), 2^e session, 39^e législature (version telle que modifiée par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, 4 juin 2008).

gouvernement fédéral. C'est plutôt le Bureau du développement durable du ministère de l'Environnement qui contrôle la progression de la mise en œuvre de la SFDD, et produit un rapport d'étape à ce sujet au moins une fois tous les trois ans. Le commissaire vérifie la justesse des renseignements qu'il contient, et produit de son côté un rapport annuel sur la mise en œuvre par les ministères de leur stratégie de développement durable, mais ni lui ni aucun autre organe n'a le pouvoir juridique d'obliger les ministères à corriger les lacunes de leur contribution à la SFDD.

La *Loi fédérale sur le développement durable* est en vigueur depuis huit ans. Les deux premiers cycles de la SFDD ont couvert les périodes de 2010 à 2013 et de 2013 à 2016. La prochaine Stratégie, qui couvrira les années 2016-2019, est encore au stade de version provisoire; elle sera finalisée une fois les observations recueillies.

Mais après toutes ces années et malgré l'expérience acquise, la SFDD déçoit les attentes. Des organisations non gouvernementales ne voient en elle qu'un « point d'échange et d'analyse [qui] perd une partie de son utilité d'outil prospectif⁷ ». Au terme de son examen de l'ébauche de la SFDD 2013-2016, le commissaire a conclu que seulement « 6 des 34 cibles (18 %) [de la Stratégie] satisfaisaient à tous les critères et étaient suffisamment claires et mesurables pour qu'il soit possible d'évaluer les progrès et d'en rendre compte⁸ ». Lors de son dernier examen du rapport d'étape sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la SFDD, le commissaire a constaté que « même si [le rapport d'étape] donne au lecteur une idée des progrès accomplis, il ne renferme pas suffisamment d'information pour donner une image fidèle des progrès réalisés par le gouvernement fédéral dans la mise en œuvre la SFDD de 2010-2013⁹ ».

Le Bureau du commissaire a aussi critiqué la mise en œuvre des stratégies ministérielles de développement durable. Dans le cadre de ces stratégies, beaucoup de ministères et organismes prennent des engagements précis relatifs à la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes¹⁰. Cette directive du Cabinet exige des ministères et des organismes qu'ils procèdent à l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans ou de programme qu'ils soumettent à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet si la mise en œuvre du projet peut entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs. Essentiellement, l'évaluation environnementale stratégique oblige à jeter sur le projet un regard critique du point de vue écologique. Depuis 2010, les ministères et organismes doivent tenir compte des buts et des cibles de la SFDD dans le cadre de leurs

7 ENVI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 juin 2013 (David Sawyer, vice-président, Climat, énergie et partenariats, Institut international du développement durable).

8 Bureau du vérificateur général du Canada, « [Chapitre 8 — Les stratégies de développement durable du gouvernement fédéral et des ministères](#) », *Automne 2013 — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*.

9 *Ibid.*

10 Agence canadienne d'évaluation environnementale, [La Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes](#).

évaluations environnementales stratégiques. Or, dans son rapport le plus récent, la commissaire a constaté que cette directive était largement négligée¹¹.

B. L'étude du Comité

Après la présentation du dernier rapport de la commissaire, le Comité a adopté à l'unanimité une motion proposant un examen de la *Loi fédérale sur le développement durable* dans le but d'en améliorer l'efficacité et la mise en œuvre¹². Le lendemain, conformément au paragraphe 9(3) de la *Loi*, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique a présenté au Comité la version préliminaire de la SFDD 2016–2019, ainsi qu'une lettre invitant les membres à formuler leurs observations d'ici le 24 juin 2016.

Pendant trois réunions, le Comité a entendu 17 témoins qui, dans l'ensemble, ont prôné la modification de la *Loi* afin d'accroître l'efficacité de la SFDD. Le Comité est heureux de présenter le rapport de son étude, dont une section contient ses observations sur l'ébauche de la SFDD, en réponse à la lettre de la ministre.

OBSERVATIONS DU COMITÉ SUR L'ÉBAUCHE DE LA STRATÉGIE FÉDÉRALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 2016–2019

Dès le début de l'étude, il est devenu manifeste que les problèmes de la SFDD s'enracinent dans la loi habilitante, la *Loi fédérale sur le développement durable*. Les témoins ont surtout parlé de la *Loi*; les rares qui ont abordé l'ébauche de la SFDD se sont montrés pour la plupart négatifs à son endroit.

Un témoin a dit que la SFDD n'avait de stratégie que le nom : selon lui, une stratégie est un « [plan] ou [une] feuille de route qui nous permet de cheminer vers notre but ultime » alors que l'ébauche de la SFDD ne fait que refléter les cibles et les programmes annoncés précédemment¹³.

Plusieurs des commentaires concernaient les objectifs et les cibles de la SFDD, ainsi que les stratégies d'atteinte de ces cibles, autant d'éléments qui doivent figurer dans la Stratégie en application du paragraphe 9(2) de la *Loi*. Un témoin a dit :

Nous avons examiné toutes les politiques fédérales, notamment la version provisoire de la stratégie de développement durable de 2016, mais nous n'avons pu trouver aucune analyse montrant comment la stratégie pourrait permettre d'atteindre efficacement les cibles. Même dans le secteur hautement prioritaire du changement climatique, nous

11 Bureau du vérificateur général du Canada, « [Rapport 3 — Progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable](#) », *Automne 2015 — Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable*.

12 ENVI, [Procès-verbal](#), 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2016.

13 ENVI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 22 mars 2016 (Scott Vaughan, président et directeur général, Institut international du développement durable).

avons trouvé des listes de mesures et d'initiatives, mais aucune analyse précisant comment on prévoit atteindre les cibles de réduction de gaz à effet de serre¹⁴.

Un autre témoin a dit que certaines des stratégies d'atteinte des cibles n'étaient rien d'autre « qu'une répétition d'affirmations à caractère général¹⁵ », et que de nombreux paragraphes du document n'étaient que de simples copier-coller¹⁶.

Les cibles énoncées dans l'ébauche de la SFDD ont aussi été discutées. On lit dans le document que « [d]ans la mesure du possible, les cibles visent à répondre aux critères SMART (spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et limité dans le temps¹⁷) ». Or, dans son rapport sur l'ébauche de la SFDD précédente, le commissaire a conclu que seulement 18 % des cibles répondaient aux critères SMART¹⁸. La commissaire actuelle n'a pas pu commenter la version préliminaire de la SFDD actuelle, puisqu'elle n'en a pas terminé l'examen, mais un autre témoin s'est dit d'avis que très peu des cibles énoncées dans l'ébauche respectaient les critères SMART¹⁹.

La SFDD est un processus itératif : on la met à jour tous les trois ans, afin de constamment l'améliorer²⁰. Or, elle ne semble pas s'améliorer au fil des ans; un témoin a même dit de l'ébauche actuelle qu'elle était « un désastre²¹ ».

À la lumière des témoignages, le Comité conclut que les problèmes de la SFDD sont enracinés dans la *Loi*. De fait, l'objet même de la *Loi* est inadéquat²².

Si le gouvernement veut, comme il l'a annoncé en 2015, prendre des mesures audacieuses et porteuses de transformation pour favoriser le développement durable – et notamment respecter ses engagements concernant les changements climatiques – il est indéniable qu'il doit améliorer la SFDD. Et pour ce faire, il doit apporter des modifications fondamentales à la *Loi fédérale sur le développement durable*.

14 ENVI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016 (Thomas Gunton, professeur, directeur des ressources et de la planification environnementale, École de gestion des ressources et de l'environnement, Université Simon Fraser, à titre personnel).

15 ENVI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 14 avril 2016 (David Boyd, professeur adjoint, Gestion des ressources et de l'environnement, Université Simon Fraser, à titre personnel).

16 *Ibid.*

17 Gouvernement du Canada, « [Planifier un avenir durable : Stratégie fédérale de développement durable 2016-2019](#) », Version provisoire, annexe 1, p. 65.

18 Bureau du vérificateur général du Canada, « [Chapitre 8 — Les stratégies de développement durable du gouvernement fédéral et des ministères](#) », *Automne 2013 — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*.

19 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

20 Voir ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Godfrey).

21 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

22 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Vaughan).

AMÉLIORER LA *LOI*/POUR AMÉLIORER LA STRATÉGIE

A. Commencer par l'objet de la *Loi*

Des témoins ont avancé que les problèmes le plus fondamentaux de la SFDD trouvent leur origine dans l'objet de la *Loi fédérale sur le développement durable*, qui se lit comme suit :

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 Parlement²³.

La *Loi* reprend la définition classique du Rapport Bruntland : le développement durable « permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs²⁴ ». On y lit aussi :

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 sociaux²⁵.

Selon ces témoins, l'objet présente deux lacunes. Premièrement, contrairement à la définition de « développement durable », il parle du processus décisionnel en matière d'environnement, mais pas des dimensions économique et sociale du développement durable. Deuxièmement, il vise la transparence et la reddition de comptes, au lieu des progrès du développement durable lui-même.

1. Élargir la *Loi* aux trois piliers du développement durable

Plusieurs témoins ont fait remarquer que la définition de « développement durable » et le « principe fondamental » énoncés dans la *Loi* sont contraires à l'objet de la *Loi*, qui s'en tient à la seule dimension environnementale. Il y aurait une tendance générale, selon les intervenants, à assimiler le développement durable à la protection de l'environnement. Cette réduction a des conséquences négatives.

La conséquence la plus directe est que la SFDD se concentre considérablement plus sur l'aspect environnemental du développement durable que sur ses fondements économique et social²⁶. La conséquence indirecte est que la population est induite en erreur. Comme l'a dit un témoin :

De nos jours, le développement durable désigne simplement la protection de l'environnement. Ce concept ne transcende plus les disciplines et ne semble pas avoir

23 [Loi fédérale sur le développement durable](#), L.C. 2008, ch. 33, art. 3.

24 *Ibid.*, art. 2.

25 *Ibid.*, art. 5.

26 Voir ENVI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 22 mars 2016 (Julie Gelfand, commissaire, Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable).

d'influence sur les priorités économiques. Il n'encadre plus le changement nécessaire pour surmonter les défis complexes et uniques de notre époque. De plus, pour le public en général, l'expression développement durable ne signifie à peu près rien²⁷.

Cette réduction ne fait pas que vider de son sens le terme « développement durable », elle risque aussi d'entraîner « la perte de la confiance du public ou l'érosion de l'acceptabilité sociale²⁸ ».

C'est ce risque qui a poussé le gouvernement du pays de Galles à nommer sa loi de mise en œuvre du développement durable « *Loi sur le bien-être des générations futures* », pour qu'elle « soit mieux comprise, plus engageante et mieux mise en œuvre par tous²⁹ » :

En axant la loi sur le bien-être, les Gallois fusionnent la santé, les loisirs, les espaces publics, l'égalité, le patrimoine culturel et bien d'autres éléments qui sont souvent oubliés. De cette façon, la loi touche tous les domaines de politiques³⁰.

En Allemagne, la population comprend que le développement durable, loin de se réduire à l'environnement, englobe l'énergie, les ressources, le logement, l'égalité des sexes, l'alimentation, la santé, la démographie et l'inclusion, de même que les questions budgétaires, les allègements fiscaux et les investissements dans l'innovation, la recherche et le développement³¹.

Un témoin a aussi parlé de l'expérience d'autres pays, comme la Norvège et la Suède, qui montre que les stratégies de développement durable doivent intégrer les trois piliers pour réussir³².

Au Canada, il semble que l'on applique le développement durable plus ponctuellement. Un témoin a dit que :

Sous la supervision du comité du Cabinet sur le programme, les résultats et les communications, les ministres et les ministères qui les appuient seront tenus de démontrer les progrès réalisés en fonction des principales priorités du gouvernement. Ce processus permettra tout particulièrement d'assurer un suivi au sujet du progrès réalisé dans le cadre du programme du gouvernement sur la croissance durable, mais aussi d'établir des liens adéquats avec d'autres priorités pour faire en sorte que les politiques ne se contredisent pas et que le programme plus vaste du gouvernement appuie des objectifs sociaux, économiques et environnementaux de façon intégrée³³.

27 ENVI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016 (Catherine Pearce, directrice, Justice Future, World Future Council).

28 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Vaughan).

29 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Pearce).

30 *Ibid.*

31 ENVI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016 (Günther Bachmann, secrétaire général, Conseil allemand pour le développement durable (RNE)).

32 David Boyd, mémoire écrit, 14 avril 2016, p. 2.

33 ENVI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 14 avril 2016 (Les Linklater, sous-secrétaire du Cabinet, Bureau du Conseil privé).

Le Comité prend acte de ces efforts, mais il ne fait guère de doute que leur inspiration n'est ni la *Loi fédérale sur le développement durable* ni la SFDD. Il est regrettable que la *Loi* ne serve pas davantage de vecteur à des politiques vraiment intégrées.

Comme la commissaire elle-même l'a dit :

Les membres du comité voudront peut-être se demander s'il conviendrait d'élargir l'objet de la *Loi fédérale sur le développement durable* afin d'inclure [l'économie, la société, l'environnement et le bien-être des générations futures]³⁴.

Les témoignages sont formels : l'objet de la *Loi* devrait être révisé de manière à englober explicitement les trois piliers du développement durable.

2. Mettre l'accent dans la *Loi* sur la Stratégie

Seconde lacune, l'objet de la *Loi fédérale sur le développement durable* est muet sur la création d'une stratégie de développement durable.

Comme on l'a vu ci-dessous, une stratégie est un plan, souvent assez souple, qui indique comment passer du statu quo à une situation désirée. Pour le Programme de développement durable à l'horizon 2030, le statu quo est le monde actuel, aux prises avec la pauvreté, l'inégalité, les menaces sanitaires mondiales, le terrorisme et les crises humanitaires connexes, l'épuisement des ressources naturelles, la perte de la biodiversité et la dégradation de l'environnement³⁵.

Les 17 Objectifs de développement durable de l'ONU, auxquels ont souscrit les leaders mondiaux rassemblés en 2015, décrivent la situation désirée, le « monde que nous voulons ». Le Canada doit décider comment il contribuera judicieusement à l'atteinte des Objectifs, ici et à l'étranger, et la *Loi fédérale sur le développement durable* devrait être l'instrument de cette décision.

Toutefois, comme l'objet actuel de la *Loi* se limite à rendre le processus décisionnel en matière d'environnement plus transparent et à faire en sorte qu'on soit tenu d'en rendre compte, la SFDD, loin d'être un plan ou une stratégie, est surtout un mécanisme de reddition de comptes sur les programmes existants³⁶. Comme l'a dit un témoin, la SFDD n'offre aucune analyse montrant comment les cibles, y compris celle de réduction des gaz à effet de serre, seront atteintes³⁷.

34 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Gelfand).

35 Nations Unies, « [Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030](#) », *Sustainable Development Knowledge Platform*, paragr. 14.

36 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Vaughan).

37 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Gunton).

Si nous voulons que la SFDD, qui n'est actuellement qu'un simple mécanisme de reddition de comptes, serve plutôt à indiquer le chemin à suivre pour réaliser l'avenir que nous désirons, l'objet de la *Loi fédérale sur le développement durable* doit être révisé.

Recommandation 1

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de présenter des modifications à l'objet de la *Loi fédérale sur le développement durable*. La *Loi* devrait avoir pour nouvel objet d'obliger le gouvernement à élaborer une stratégie indiquant la voie à suivre au Canada pour mettre en œuvre le développement durable et contribuer à l'atteinte des Objectifs de développement durable des Nations Unies. L'objet devrait aussi préciser que le développement durable combine des facteurs économiques, sociaux et environnementaux dont il implique la prise en compte sérieuse.

B. Adopter une approche pangouvernementale

Le développement durable n'est pas chose facile. Le Canada affronte des difficultés, comme la commissaire l'a dit³⁸, et d'autres pays ont dû se prêter à un long processus d'apprentissage pour faire des progrès dans ce domaine.

Au pays de Galles, par exemple, les premières tentatives de mise en place de politiques sur le développement durable ont souffert d'un manque d'uniformité et d'une piètre compréhension de la notion de développement durable. Les mesures prises étaient donc superficielles et, même si les ministères se révélaient parfois efficaces chacun de leur côté, on notait un « cloisonnement des efforts » plutôt qu'une coopération pour obtenir des résultats à l'échelle pangouvernementale³⁹.

Au sujet du Canada, un témoin a illustré l'importance de la coordination en donnant l'exemple de la lutte contre les changements climatiques. Il a expliqué que les trois grands volets de la politique sur les changements climatiques – l'atténuation, l'adaptation et les possibilités économiques – touchent l'ensemble du gouvernement et transcendent les frontières; les structures gouvernementales actuelles y sont donc mal adaptées. En effet, chaque élément présente des défis particuliers que doit relever un ensemble de ministères pertinents⁴⁰. Par exemple, les mesures d'atténuation impliquent la coordination de l'innovation scientifique et technologique, de la prestation d'incitatifs financiers et, à l'étranger, de la promotion des exportations canadiennes propres⁴¹.

L'atténuation sans coordination présente des risques, particulièrement celui de rater le potentiel de l'économie à faibles émissions de carbone. De même pour

38 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Vaughan).

39 ENVI, [Témoignages](#), 1^{er} session, 42^e législature, 12 avril 2016 (Peter Davies, commissaire du Pays de Galles pour un avenir durable (de 2011 à 2016) et président du Wales Council for Voluntary Action, à titre personnel).

40 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Godfrey).

41 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Vaughan).

l'adaptation : la Commission européenne a prévenu « qu'une mauvaise coordination des mesures à cet égard coûterait 100 milliards d'euros [145 M\$ CA] par an d'ici 2020, chiffre qui passerait à 220 milliards d'euros [318 M\$ CA] avant 2050⁴² ».

Les témoins ministériels ont affirmé que le gouvernement du Canada travaillait à mieux coordonner sa réponse aux changements climatiques⁴³. De fait, convoquée dans le cadre d'une étude différente, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique a dit au Comité qu'elle préconisait une approche pangouvernementale dans ce domaine⁴⁴.

Or, ce n'est pas seulement la réponse au défi des changements climatiques qui doit être coordonnée à l'échelle du gouvernement : il faut aussi appliquer cette approche à l'atteinte de tous les objectifs du développement durable. C'est néanmoins plus facile à dire qu'à faire. Comme l'a dit un témoin, « je ne connais personne au gouvernement qui appuie des politiques incohérentes, mais dans la pratique, la coordination peut être extrêmement difficile⁴⁵ ». Or, la *Loi fédérale sur le développement durable* pourrait faire beaucoup pour améliorer la coordination fédérale à l'égard de nos objectifs de développement durable.

1. Commencer par le haut

Quoique certaines des difficultés de mise en œuvre du développement durable au gouvernement fédéral s'enracinent clairement dans l'objet de la *Loi fédérale sur le développement durable*, les témoins ont soulevé un autre problème important : l'absence de leadership central.

C'est un fait reconnu à l'étranger : le développement durable a besoin d'un champion. Un témoin allemand a décrit comme suit l'essai par son pays de différentes approches :

[C]'est au terme d'un processus d'essais et d'erreurs, pendant les années 1990, que nous en sommes arrivés à la structure actuelle. Nous avons essayé des approches ministérielles, mais sans succès. Nous avons confié la question au Parlement, mais nous n'avons pas obtenu les résultats escomptés. Nous avons misé sur l'engagement des villes et uniquement sur des politiques d'initiatives locales, mais encore une fois sans succès⁴⁶.

L'Allemagne a déterminé qu'il fallait un leadership central parce que « la question du développement durable ne peut plus rester en marge, elle doit devenir une priorité dans tous les secteurs du gouvernement⁴⁷ ».

42 Institut international du développement durable (Scott Vaughan), mémoire écrit, 14 avril 2016.

43 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Linklater).

44 ENVI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016 (L'hon. Catherine McKenna, ministre de l'Environnement et du Changement climatique).

45 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Vaughan).

46 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Bachmann).

47 World Future Council (Catherine Pearce), mémoire écrit, s.d.

C'est aussi l'approche que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) recommande dans *Stratégies nationales de développement durable – Bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE*. Dans cette publication, portée à l'attention du Comité par un témoin⁴⁸, l'OCDE affirme que « [l]'une des bonnes pratiques consiste à assigner la coordination générale au cabinet du premier ministre ou à son équivalent, qui aura davantage d'autorité que les ministères sectoriels pour demander des contributions ou remédier à des antagonismes⁴⁹ ».

Un témoin a comparé l'importance du leadership central en matière de développement durable avec celle du PDG dans une entreprise privée :

Comme dans le secteur privé où les entreprises comptent sur l'engagement du PDG pour obtenir de bons résultats, dans le secteur public, les intervenants des plus hautes sphères du gouvernement doivent intervenir pour assurer la participation de la population. Ils doivent veiller à la coordination et à la cohérence de ce processus ascendant⁵⁰.

En Allemagne, cette centralisation s'incarne dans un système présidé par le directeur de la chancellerie, qui occupe un poste à l'échelon juste avant celui de la chancelière, Angela Merkel. Ce système se maintient depuis cinq gouvernements de quatre allégeances politiques différentes⁵¹. La France, la Norvège, le Portugal et la Finlande sont d'autres exemples de pays où la responsabilité du développement durable relève directement du Cabinet du premier ministre⁵².

Le leadership central au gouvernement du Canada

Au Canada, la *Loi fédérale sur le développement durable* établit le Bureau du développement durable (BDD) au sein du ministère de l'Environnement et le charge « 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 durable⁵³ ». Le Bureau est supervisé par un directeur général, ce qui, selon les témoins, en fait un organisme « parmi tant d'autres » relégué à un niveau trop inférieur pour pouvoir assurer efficacement à la grandeur du gouvernement la coordination horizontale nécessaire à la mise en œuvre du développement durable⁵⁴.

48 David Boyd, mémoire écrit, 14 avril 2016, p. 8.

49 Organisation de coopération et de développement économiques, [Stratégies nationales de développement durable – Bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE](#), 2006, p. 21.

50 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Bachmann).

51 *Ibid.*

52 David Boyd, mémoire écrit, 14 avril 2016, p. 8.

53 *Loi fédérale sur le développement durable*, par. 7(1).

54 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Gelfand).

Cette situation n'est clairement pas conforme aux pratiques exemplaires de l'OCDE, et elle ne fonctionne pas. Le développement durable doit être « un engagement fondamental de haut niveau de la part de l'organisme central responsable⁵⁵ ».

Sans se prononcer définitivement sur l'organisme central qui devrait être responsable du développement durable au gouvernement fédéral, on a signalé pendant l'étude que seulement quelques-uns des organes du gouvernement « ont les coudées franches dans l'exécution de leur mandat et [...] ont le pouvoir d'imposer leur autorité » – il s'agit du Cabinet du premier ministre, du Bureau du Conseil privé, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances⁵⁶. Plusieurs témoins ont fait valoir qu'il fallait confier à l'une de ces entités la responsabilité globale du développement durable, soit indépendamment, soit conjointement avec le BDD⁵⁷. Mais la décision d'attribution finale « devra être prise au sein même du gouvernement⁵⁸ ».

Recommandation 2

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de présenter des modifications à la *Loi fédérale sur le développement durable* pour permettre une approche pangouvernementale et une participation approfondie de tous les organismes centraux du gouvernement à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable et à la promotion du développement durable à l'échelle du gouvernement fédéral.

2. Incorporer les principes du développement durable

Un témoin a parlé de l'importance d'intégrer à la loi les principes qui doivent guider les ministères dans l'élaboration de leurs politiques, programmes et plans⁵⁹. Actuellement, la *Loi fédérale sur le développement durable* n'énonce que le principe fondamental du développement durable et le principe de la prudence. Or, il existe un nombre de principes relatifs au développement durable que des pays de par le monde ont intégrés à leur législation. Par exemple, le *Code environnemental* de la Suède énonce les principes de prévention, de précaution, du pollueur-payeur et de la meilleure technologie possible⁶⁰, tandis que la *Loi sur le développement durable* du Québec énumère 16 principes différents⁶¹. Le témoin a proposé d'ajouter les principes ci-dessous à la *Loi fédérale sur le développement durable* :

a) Le principe du pollueur-payeur incorpore le coût des effets externes sur la santé et l'environnement aux prix;

55 World Future Council (Catherine Pearce), mémoire écrit, s.d.

56 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Godfrey).

57 Par exemple, voir ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

58 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Gunton).

59 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

60 David Boyd, mémoire écrit, 14 avril 2016, p. 6.

61 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

- b) La prévention des dommages est préférable à la restauration;
- c) Le principe de substitution offre des solutions de rechange en cas de dangers environnementaux;
- d) L'équité transgénérationnelle protège les droits des générations futures;
- e) Le principe de non-régression indique que les lois, la réglementation et les normes environnementales d'aujourd'hui représentent une base qui peut être renforcée à l'avenir, mais jamais affaiblie;
- f) La justice environnementale exige un partage équitable des fardeaux et des avantages environnementaux;
- g) Chaque personne a le droit de vivre dans un environnement sain;
- h) Les normes environnementales canadiennes devraient être aussi strictes, sinon plus strictes que les normes des autres pays de l'OCDE;
- i) Le Canada doit faire un pas vers une économie/une société à faibles émissions de carbone;
- j) Reconnaître les limites de la capacité écologique de la Terre⁶².

L'incorporation dans la loi d'une gamme élargie de principes attestés du développement durable établirait une orientation pangouvernementale que les ministères pourraient suivre lorsqu'ils élaborent leur stratégie de développement durable, ainsi que tous leurs programmes et politiques.

Recommandation 3

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'ajouter à la *Loi fédérale sur le développement durable* une liste de principes bien attestés du développement durable, principes sur lesquels se fonderont la Stratégie fédérale du développement durable et les stratégies ministérielles du développement durable.

3. Englober tout le gouvernement

Il faut donc que tous les organismes centraux signalent l'importance prioritaire du développement durable pour le gouvernement du Canada : les ministères sectoriels seront ainsi davantage incités à participer aux efforts pangouvernementaux. À ce sujet, des témoins ont proposé que le Parlement en fasse plus pour encourager les ministères à s'impliquer dans la SFDD.

Actuellement, le Parlement peut aider de différentes façons à l'élaboration de la SFDD, au contrôle des progrès accomplis dans sa mise en œuvre et à l'évaluation du rendement des ministères à l'égard de leur propre stratégie de développement durable. Comme l'exige la *Loi fédérale sur le développement durable*, le Comité de

62 David Boyd, mémoire écrit, 14 avril 2016, p. 7–8.

l'environnement de la Chambre des communes et son équivalent au Sénat reçoivent la version provisoire de la SFDD, qu'ils examinent et commentent avant sa finalisation; ils reçoivent aussi la version finale après son dépôt. De même, le rapport d'étape triennal est renvoyé en permanence au Comité en vertu du paragraphe 35(2) du *Règlement* de la Chambre des communes.

Actuellement, le Parlement supervise comme suit les stratégies de développement durable des ministères :

Les ministères et organismes présentent leurs stratégies ministérielles et leurs rapports en matière de développement durable à l'aide de tableaux supplémentaires, lesquels sont annexés aux rapports sur les plans et les priorités et aux rapports ministériels sur le rendement qui sont déposés au Parlement⁶³.

C'est donc dire que les stratégies de développement durable des ministères sont soumises aux comités concernés de la Chambre des communes, mais dans le cadre seulement du processus budgétaire, et non d'un examen distinct. De fait, les comités se montrent peu intéressés à étudier ces stratégies.

Cette indifférence s'explique probablement en partie par l'incorporation des stratégies dans les documents budgétaires, mais en outre, puisque les stratégies de développement durable des ministères ne sont en fait que des rapports environnementaux, elles ne peuvent pas beaucoup intéresser les comités qui se consacrent à d'autres domaines.

Par contre, lorsque l'objet de la *Loi fédérale sur le développement durable* sera modifié de manière à préciser que le gouvernement doit élaborer une stratégie d'atteinte des objectifs de développement durable, presque tous les comités parlementaires devraient s'intéresser à toutes les étapes du processus – examen de l'ébauche de la SFDD et formulation d'observations, étude de la version finale, et contrôle des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la SFDD et des stratégies ministérielles – puisqu'elles toucheront dorénavant à leurs sujets d'étude. Et si les organismes centraux insistent sur l'importance du processus auprès de tous les ministères, les comités parlementaires pertinents seront d'autant plus motivés à prioriser l'examen des mesures de développement durable du gouvernement.

Lors de sa comparution devant le Comité, la commissaire a avancé que la SFDD devrait être examinée par presque tous les comités parlementaires, qui pourraient alors « demander des comptes aux ministères qui comparaissent devant eux à l'égard de leurs engagements afin d'atteindre les objectifs et les cibles de la stratégie fédérale⁶⁴ ». De même, les rapports d'étape sur la mise en œuvre de la SFDD, ainsi que les audits de la commissaire de ces rapports et des stratégies des ministères, devraient aussi être renvoyés à tous les comités parlementaires pertinents.

63 ENVI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 22 mars 2016 (Dan McDougall, sous-ministre adjoint, Direction générale de la politique stratégique, ministère de l'Environnement).

64 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Gelfand).

Recommandation 4

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de présenter des modifications à la *Loi fédérale sur le développement durable* et à la *Loi sur le vérificateur général* afin que :

- **la version préliminaire de la Stratégie fédérale de développement durable soit soumise à tous les comités pertinents de chacune des deux chambres du Parlement, pour qu'ils en fassent l'examen et présentent leurs observations;**
- **la Stratégie fédérale de développement durable déposée devant une chambre du Parlement soit réputée renvoyée à tous les comités pertinents de cette chambre;**
- **le rapport d'étape sur les progrès accomplis par le gouvernement fédéral dans la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable qui est déposé devant une chambre du Parlement soit réputé renvoyé à tous les comités pertinents de cette chambre;**
- **le rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable sur le rapport d'étape du gouvernement et ses rapports sur les stratégies de développement durable des ministères soient renvoyés à tous les comités parlementaires pertinents.**

Compte tenu du nouvel objet proposé de la *Loi* et de l'étendue de la notion de développement durable, autant de ministères, organismes et organes fédéraux que possible devraient être tenus d'élaborer une stratégie de développement durable. Il faudra peut-être modifier la *Loi* afin de faciliter le rallongement de la liste des entités fédérales à qui est imposée l'élaboration d'une stratégie, cette liste figurant en annexe de la *Loi*.

Recommandation 5

Le Comité recommande que les organismes centraux du gouvernement du Canada à qui pourrait est confiée la responsabilité du développement durable fédéral déterminent par examen quelles entités fédérales, parmi celles qui ne sont pas actuellement tenues d'élaborer une stratégie de développement durable, devraient être obligées de le faire. Le gouvernement devrait présenter les modifications à la *Loi fédérale sur le développement durable* qui sont nécessaires pour faciliter le processus de modification de l'annexe de la *Loi*.

C. Inscrire les objectifs dans la *Loi*

Comme on le recommande dans une section précédente du présent rapport, le gouvernement devrait consacrer ses efforts non pas tant à la reddition de comptes sur l'environnement qu'à l'élaboration d'une SFDD qui guidera le Canada sur le chemin du développement durable. Or, une stratégie n'est efficace que si elle se fixe des objectifs finaux. Un témoin l'a dit succinctement :

Si vous ne savez pas clairement ce que vous cherchez à atteindre, vous n'arriverez jamais à l'atteindre et vous ne saurez jamais si vous êtes sur la bonne voie⁶⁵.

L'ébauche de la SFDD de 2016–2019 propose « cinq objectifs ambitieux à long terme », soit :

- Prendre des mesures relatives aux changements climatiques;
- Technologie, emplois et innovation propres;
- Parcs nationaux, espaces protégés et écosystèmes;
- Eau douce et océans;
- Santé, bien-être et qualité de vie des humains.

Comme un témoin l'a dit, ces énoncés « ne sont pas des objectifs, ils ne sont pas ambitieux, ils ne sont pas à long terme, et ne visent pas les trois piliers du développement durable⁶⁶ ». Le Comité constate que ces objectifs, énoncés dans la version originale du projet de loi, ont été supprimés au profit de l'« approche moins normative⁶⁷ » de la *Loi* actuelle, qui prévoit simplement que la SFDD doit énoncer les objectifs fédéraux de développement durable. Or, cette approche ne fonctionne pas : les « objectifs » formulés dans l'ébauche de la SFDD ne le sont que de nom, et ils ne guideront jamais le Canada vers des résultats précis et tangibles.

Plusieurs témoins ont cité la nouvelle loi du pays de Galles, la *Loi sur le bien-être des générations futures*, comme modèle possible pour la *Loi* canadienne. La loi galloise, élaborée après une conversation nationale sur les aspirations de la population, « s'inscrit dans le droit fil des objectifs de développement durable [...] des Nations unies⁶⁸ ». Elle énonce les sept objectifs nationaux suivants : la prospérité, la résilience, la santé, l'égalité, la cohésion sociale, le dynamisme de la culture et de la langue galloises et la responsabilité sur la scène mondiale⁶⁹. L'ancien commissaire du pays de Galles pour un

65 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Gunton).

66 David Boyd, mémoire écrit, 14 avril 2016, p. 2.

67 Environnement et Changement climatique Canada, *Comparaison entre le projet de loi C-474 et la Loi fédérale sur le développement durable*, mémoire au Comité permanent de l'environnement et du développement durable, 26 mai 2016.

68 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Davies).

69 *Ibid.*

avenir durable a dit de cette loi qu'elle tentait « de jeter les bases d'un consensus au sujet de ce que nous souhaitons réaliser en tant que nation, de mettre en place des mesures bien définies et de clarifier la façon d'arriver à ces fins. Le principe consistant à intégrer les collectivités au processus décisionnel fait partie de ces façons de faire⁷⁰. »

De même, la *Loi fédérale sur le développement durable* devrait énoncer les objectifs fédéraux qui guideront les progrès du développement durable au Canada. Comme on l'expliquera ci-dessous, la population devrait être consultée sur ces objectifs. De plus, le gouvernement devrait s'inspirer des engagements pris par le Canada sur la scène internationale, dont les Objectifs du développement durable des Nations Unies et nos cibles aux termes de l'Accord de Paris sur les changements climatiques⁷¹.

Recommandation 6

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de présenter des modifications à la *Loi fédérale sur le développement durable* de manière à ce que celle-ci énonce des objectifs fédéraux de développement durable, lesquels tiendront compte des engagements internationaux du Canada, notamment dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de l'Accord de Paris.

D. Des cibles à court, moyen et long termes, conformes aux critères SMART

Les objectifs fédéraux de développement durable devront être accompagnés de cibles quantifiables, qui permettront d'évaluer les progrès et d'assurer la reddition de comptes⁷². Des mesures précises pourront alors être planifiées pour atteindre chaque cible.

L'importance de fixer des cibles a été soulignée par plusieurs témoins, dont l'un a donné en exemple l'initiative Greenest City de Vancouver. En 2010, la ville a adopté un plan énonçant entre autres les cibles suivantes : « [r]éduire les émissions de [gaz à effet de serre] de 33 % par rapport au niveau de 2007 d'ici 2020 » (pour mettre fin à la dépendance de Vancouver à l'égard des combustibles fossiles) et « plus de la moitié des déplacements à pied, à vélo ou en transport en commun d'ici 2020 » (pour créer un réseau de transport écologique)⁷³. Une stratégie détaillée d'atteinte des cibles a ensuite été élaborée, et des rapports d'étape annuels sont publiés. Selon le témoin, « [c]ette approche a conduit à une mise en œuvre efficace et à la reconnaissance internationale que Vancouver est l'une des villes les plus écologiques du monde⁷⁴ ».

La *Loi fédérale sur le développement durable* exige que des cibles soient établies à l'appui des objectifs, mais les témoins ont fait valoir qu'elles ne sont pas efficaces.

70 *Ibid.*

71 Voir ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (McDougall) et ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

72 David Boyd, mémoire écrit, 14 avril 2016, p. 5-6.

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*, p. 6.

Un intervenant a dit des cibles formulées dans la SFDD qu'elles sont « mal conçues⁷⁵ ». Il a donné l'exemple de la cible 5.6 de la version préliminaire de la SFDD 2016-2019, qui se lit comme suit : « Réduire les risques pour les Canadiens et les conséquences pour l'environnement et la santé humaine associés aux substances dangereuses. » Cette cible est à l'appui de l'objectif 5 : « Santé, bien-être et qualité de vie des humains. » Le témoin a expliqué qu'elle est inadéquate parce qu'elle n'est ni précise ni mesurable, et qu'elle n'est pas limitée dans le temps⁷⁶.

Plus globalement, les témoins ont relevé deux failles dans la majorité des cibles de la SFDD 2016-2019 : elles ne sont pas énoncées à court (de 1 à 5 ans), à moyen (de 5 à 15 ans) et à long termes (de 15 à 50 ans), et la plupart ne répondent pas à l'ensemble des critères SMART (spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et limité dans le temps⁷⁷).

Pour illustrer l'importance des cibles à court, moyen et long termes, un témoin a cité l'engagement pris par le Canada de réduire les gaz à effet de serre de 30 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2030. Il a signalé que « si vous n'avez pas de cibles à court et moyen terme pour surveiller constamment dans quelle mesure vous atteignez ces objectifs, il n'y aura aucune conformité ni aucune reddition de comptes⁷⁸ ».

On a parlé dans une section précédente du présent rapport de l'importance des critères SMART. Comme l'a dit un témoin, « ce sont des critères s'appliquant aux cibles qui sont tout à fait essentiels aux fonctions d'obligation redditionnelle et de contrôle, ainsi que pour permettre à la commissaire à l'environnement d'exercer ses rôles de surveillance et de vérification⁷⁹ ».

Pourtant, très peu des cibles établies dans la SFDD actuelle respectent l'ensemble des critères SMART. Le commissaire a déterminé que plus de 80 % des cibles de l'ébauche de la SFDD 2013–2016 n'étaient pas conformes à ces critères⁸⁰, et la nouvelle SFDD aurait le même problème, selon au moins un témoin⁸¹.

C'est pourquoi la *Loi fédérale sur le développement durable* devrait exiger explicitement que la stratégie énonce des cibles à court, à moyen et à long termes, et que ces cibles respectent les critères SMART.

75 *Ibid.*, p. 4.

76 Exemple donné par David Boyd, mémoire écrit, 14 avril 2016, p. 5.

77 Par exemple, voir ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Gunton) et ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

78 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Gunton).

79 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

80 Bureau du vérificateur général du Canada, « [Chapitre 8 — Les stratégies de développement durable du gouvernement fédéral et des ministères](#) », *Automne 2013 — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*, paragr. 8.36.

81 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

Recommandation 7

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de présenter des modifications à la *Loi fédérale sur le développement durable* de manière à spécifier que la Stratégie fédérale de développement durable doit énoncer des cibles à court, à moyen et à long termes, et que ces cibles doivent être conformes aux critères SMART (spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et limité dans le temps).

E. Reddition de comptes et force exécutoire

Le Bureau du commissaire est l'organisme de surveillance de tout le processus fédéral de développement durable. Il étudie la version préliminaire de chaque SFDD et détermine si, à son avis, les cibles et mesures de mise en œuvre pourront être évaluées adéquatement. Comme on l'a vu, il s'est montré critique des cibles adoptées par le gouvernement dans les SFDD⁸².

La commissaire a aussi comme rôle d'examiner, pour en faire rapport, la justesse de l'information contenue dans les rapports que le gouvernement dépose au moins une fois tous les trois ans sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la SFDD. Jusqu'à présent, le gouvernement a déposé trois de ces rapports d'étape, et la commissaire a elle-même produit son rapport sur deux d'entre eux⁸³. Elle a signalé que le rapport d'étape de 2011 ne contenait aucune information sur les progrès du gouvernement⁸⁴, et que le rapport d'étape de 2012 en contenait trop peu pour donner une image fidèle des progrès réalisés⁸⁵.

Enfin, la commissaire vérifie, pour en faire rapport chaque année, dans quelle mesure les ministères et organismes fédéraux ont atteint les objectifs et mis en œuvre les plans établis dans leur stratégie de développement durable, laquelle doit s'aligner sur la SFDD. Pour remplir cette tâche, la commissaire se concentre chaque année sur l'application, par quatre ou cinq ministères et organismes, de la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes⁸⁶. Les ministères et organismes sont tenus de suivre cette directive depuis 1990, et beaucoup d'entre eux, depuis 2011–2012, prennent des engagements précis à son sujet dans leur stratégie ministérielle de développement durable. Cependant, et bien que les

82 Voir Bureau du vérificateur général du Canada, « [Chapitre 8 — Les stratégies de développement durable du gouvernement fédéral et des ministères](#) », *Automne 2013 — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*, et « [Le point de vue du commissaire](#) », *Automne 2010 — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*.

83 La commissaire n'a pas encore fait d'observations sur le rapport d'étape de 2015.

84 Bureau du vérificateur général du Canada, « [Le point de vue du commissaire](#) », 2011 décembre — *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*.

85 Bureau du vérificateur général du Canada, « [Chapitre 8 — Les stratégies de développement durable du gouvernement fédéral et des ministères](#) », *Automne 2013 — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*.

86 Voir Agence canadienne d'évaluation environnementale, [La Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes](#).

ministères et organismes sachent que cette directive est obligatoire, la commissaire constate qu'ils la négligent largement. Les cinq derniers ministères et organismes audités ont appliqué la directive à moins de 50 % de leurs propositions au Cabinet, et à seulement 5 des 1 700 projets soumis aux ministres⁸⁷.

Dans l'ensemble, le portrait que dresse la commissaire est clair : le processus actuel d'établissement et de mise en œuvre de la SFDD et des stratégies ministérielles est problématique du point de vue de la reddition de comptes et de l'exécution. De nombreux témoins ont proposé des solutions.

Le Comité a recommandé ci-dessus d'exiger que les cibles couvrent les court, moyen et long termes, et qu'elles respectent les critères SMART. Un témoin est allé plus loin : il a demandé qu'on habilite la commissaire à rejeter les ébauches de la SFDD tant que toutes ses cibles ne seront pas jugées adéquates et conformes aux critères SMART⁸⁸.

Comme on l'a vu précédemment, le gouvernement produit actuellement un rapport d'étape au moins une fois tous les trois ans, et aucun correctif n'est exigé même si le processus s'avère inadéquat. C'est une approche inefficace. La pratique courante, dans le monde des affaires et à l'étranger, par exemple en Allemagne, consiste à annualiser les rapports d'étape⁸⁹. Les rapports annuels permettent de savoir rapidement si les stratégies ou mesures atteignent leur cible, ou si elles doivent être corrigées sans tarder. Selon les témoins, il faut obliger le gouvernement à rendre compte chaque année de ses progrès et à réviser les mesures établies dans la SFDD lorsqu'elles manquent leurs cibles⁹⁰.

Des témoins ont proposé d'habiliter la commissaire à se prononcer à l'avance sur les chances d'efficacité des mesures prévues dans la SFDD, question d'éliminer dès le départ les initiatives qui n'aideront pas à l'atteinte des cibles⁹¹. Autre approche mise de l'avant : prescrire les cibles non pas dans la SFDD, mais dans un règlement, afin de leur conférer un caractère exécutoire⁹².

Dans le même ordre d'idées, deux témoins ont proposé que les exigences de la Directive du Cabinet soient inscrites dans la loi – soit la *Loi fédérale sur le développement durable*, soit la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*⁹³. Il serait alors possible aux citoyens d'entamer des poursuites contre le gouvernement s'il ne respecte

87 Bureau du vérificateur général du Canada, « [Rapport 3 — Progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable](#) », *Automne 2015 — Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable*.

88 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

89 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd). Voir aussi ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Bachmann et Malini Mehra, administratrice générale, Global Legislators Organisation for a Balanced Environment (GLOBE) International).

90 Voir David Boyd, mémoire écrit, 14 avril 2016, p. 8–9 et ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Gunton).

91 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd) et ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Gunton).

92 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Gunton).

93 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd) et ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Gelfand).

pas ses exigences législatives⁹⁴. Un témoin a signalé que l'Union européenne a une loi qui exige une évaluation environnementale stratégique, et que le niveau de conformité à cette loi est très élevé puisque c'est une obligation légale⁹⁵.

Le recours aux ententes de rendement serait une autre façon d'assurer la reddition de comptes sur l'efficacité des stratégies et le respect de la *Directive du Cabinet*. Un témoin a demandé pourquoi on n'usait pas du levier financier pour demander des comptes aux gestionnaires du gouvernement, de la même façon qu'on le fait dans les grandes multinationales⁹⁶.

En fait, la *Loi fédérale sur le développement durable* exige que les contrats fondés sur le rendement qui sont conclus avec le gouvernement du Canada contiennent des clauses visant l'atteinte des cibles applicables de la SFDD et des stratégies ministérielles de développement durable. Deux témoins ont expliqué pourquoi cette disposition est inefficace : le gouvernement a choisi de l'interpréter très étroitement, c'est-à-dire de l'appliquer uniquement aux cibles d'écologisation du gouvernement énoncées dans les stratégies ministérielles⁹⁷, ou encore aux contrats conclus avec des tiers⁹⁸, alors qu'elle est censée viser toutes les cibles de la SFDD. Si on clarifiait que cette disposition s'applique à toutes les cibles dont le ministère ou l'organisme est responsable, on pourrait plus efficacement exiger des comptes lorsqu'elles ne sont pas atteintes.

En résumé, on a fait de nombreuses propositions pour améliorer la reddition de comptes et l'exécution; certains changements seront faciles à instaurer, mais d'autres, plus complexes, devront être davantage étudiés (p. ex. prendre de nouveaux règlements fédéraux sur le développement durable, veiller à ce que les budgets soient suffisants).

Recommandation 8

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de présenter des modifications à la *Loi fédérale sur le développement durable* afin :

- **d'établir un nouvel échéancier échelonné sur deux ans pour l'élaboration de la nouvelle Stratégie fédérale de développement durable et la production du rapport sur les progrès accomplis par le gouvernement dans la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement;**
- **que le gouvernement révise la Stratégie fédérale de développement durable lorsque les progrès sont insuffisants ou que de nouveaux renseignements se présentent;**

94 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

95 *Ibid.*

96 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Mehra).

97 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Godfrey).

98 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Vaughan).

- de clarifier que l'article 12, relatif aux contrats fondés sur le rendement, s'applique à toutes les cibles de la Stratégie fédérale de développement durable qui concernent le ministère, l'organisme ou l'entité fédérale.

Recommandation 9

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada adopte une présentation simple et concise pour son rapport biennal sur les progrès qu'il a accomplis dans la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable, c'est-à-dire notamment des indicateurs de rendement chiffrés et une fiche de résultats facile à lire.

Recommandation 10

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'élaborer des mesures supplémentaires pour améliorer la reddition de comptes sur l'atteinte des cibles de développement durable, et accroître la force exécutoire des exigences en la matière. Au moment d'élaborer ces mesures, le gouvernement devrait consulter la commissaire à l'environnement et au développement durable.

F. Enclencher le processus

Comme plusieurs témoins l'ont rappelé, ce n'est pas chose facile que de mettre au point un ensemble complet de cibles complexes dans le domaine du développement durable. Le Programme à l'horizon 2030, par exemple, avec ses 169 cibles, a été qualifié de « casse-tête politique⁹⁹ ». Le message des témoins était le suivant : commençons par établir les priorités et faire les premiers pas¹⁰⁰.

L'une des priorités du gouvernement pourrait être d'écologiser ses opérations, question de donner l'exemple. Pour un témoin, c'est un domaine « extrêmement important¹⁰¹ » :

À l'heure actuelle, des constructeurs mettent en application les codes du bâtiment, des entreprises achètent des flottes, des gens cherchent à savoir comment installer des panneaux solaires et des systèmes d'énergie géothermique et d'autres encore essaient de trouver des exemples et des données sur le rendement des investissements effectués par le gouvernement fédéral et sur les résultats de son leadership. Y aura-t-il un prix à payer? Oui. Y aura-t-il des retombées? Oui¹⁰².

Des changements aussi mineurs que l'installation de bornes de recharge des véhicules électriques près des édifices gouvernementaux, ou encore de supports à vélos

99 *Ibid.*

100 Par exemple, voir ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Vaughan) et ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Guntton et Bachmann).

101 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Vaughan).

102 *Ibid.*

sur la Colline du Parlement, sont autant d'avancées modestes mais concrètes dans la bonne direction.

REGARDER VERS L'AVENIR

Les témoins ont aussi proposé des mesures davantage tournées vers l'avenir, comme la nomination d'un champion aux générations futures et la consultation des Canadiens sur le développement durable et leurs aspirations en la matière.

A. Champion aux générations futures

Le développement durable a pour partie intégrante le souci des générations futures, mais celles-ci ne peuvent pas se prononcer sur les décisions qui, prises aujourd'hui, se répercuteront un jour sur elles. C'est pourquoi quelques témoins ont proposé que le gouvernement crée un nouveau poste, celui de commissaire aux générations futures¹⁰³. Son bureau, a suggéré une intervenante, pourrait être un organe indépendant qui défendrait activement les intérêts à long terme du pays et aiderait à promouvoir la justice intergénérationnelle¹⁰⁴. « Au moyen de conseils et de recommandations, en renforçant la capacité, ces organismes se sont révélés très efficaces pour combattre les perspectives à court terme et corriger les incohérences qui affectent les décisions prises aujourd'hui¹⁰⁵. »

Deux témoins ont informé le Comité que le secrétaire général des Nations Unies a récemment présenté un rapport « sur la nécessité de promouvoir la solidarité intergénérationnelle aux fins de la réalisation du développement durable, en tenant compte des besoins des générations futures¹⁰⁶ ». On peut lire dans ce rapport que plusieurs pays – dont la Finlande, la Hongrie, Israël, la Nouvelle-Zélande et le pays de Galles – « ont, ou ont eu dans le passé, un bureau chargé de la protection des besoins des générations futures¹⁰⁷ ». Un témoin a fait noter « que ces organismes sont tous très différents, [...] reflétant leur milieu politique et leur contexte national¹⁰⁸ ». De fait, le commissaire du Canada, en tant qu'évaluateur de la performance des ministères en développement durable et de gestionnaire des pétitions en matière d'environnement, est cité dans le rapport du secrétaire général au nombre des bureaux qui protègent les besoins des générations futures¹⁰⁹ ».

Pendant les témoignages, l'exemple du pays de Galles a été assez longuement discuté. Au pays de Galles, la charge de commissaire aux générations futures est toute

103 Voir ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Pearce et Davies) et ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

104 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Pearce).

105 *Ibid.*

106 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Pearce) et ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd). Voir : Assemblée générale des Nations Unies, [La solidarité intergénérationnelle et les besoins des générations futures – Rapport du secrétaire général](#), 5 août 2013.

107 Assemblée générale des Nations Unies, 2013.

108 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Pearce).

109 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Pearce). Voir aussi Assemblée générale des Nations Unies, 2013.

récente, et la première titulaire n'est entrée en fonction que le 1^{er} avril 2016. Au terme de la *Loi sur le bien-être des générations futures* du pays de Galles, la commissaire « sera investie des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi et il lui incombera de veiller au respect de l'esprit de la loi¹¹⁰ ». Le Comité a appris avec intérêt que la commissaire devra aussi, un an avant l'élection générale, faire rapport des améliorations à apporter par les entités publiques dans la poursuite des objectifs de bien-être¹¹¹. C'est une façon d'alimenter et d'améliorer les débats électoraux¹¹².

Si un poste similaire était créé au Canada, plusieurs témoins ont souligné qu'il devrait être distinct de la charge actuelle de commissaire à l'environnement et au développement durable, qui se limite à l'audit¹¹³. Comme l'a expliqué un témoin :

Je pense que les vérificateurs bénéficient d'un fort degré de crédibilité en raison de la nature de leur travail. Je pense que le fait de s'attendre à ce que le commissaire fasse office de vérificateur en même temps que de défenseur des droits serait nuisible aux deux fonctions¹¹⁴.

Un poste qui aiderait à protéger les besoins des générations futures – rôle que la commissaire ne peut que remplir partiellement en raison de son rôle de vérificatrice – aurait son utilité. Dans son rapport, le secrétaire général de l'ONU « propose des modèles pour une prise en compte institutionnelle [...] des préoccupations à l'égard des générations futures¹¹⁵ ».

Recommandation 11

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de créer le poste de champion des générations futures du Canada. Au moment d'en établir le mandat, le gouvernement devrait s'inspirer de celui des entités similaires créées dans d'autres pays, ainsi que des pratiques exemplaires internationales de promotion de l'équité intergénérationnelle.

Comme substitut à l'option du commissaire, ou peut-être comme complément, on pourrait charger un comité parlementaire de représenter les intérêts des générations futures. C'est ce qu'a fait l'Allemagne, qui s'est dotée d'une commission consultative parlementaire sous la forme d'un ombudsman des générations futures, chargé d'évaluer l'impact juridique de la législation¹¹⁶. De même, la Finlande a créé en 1993 un comité parlementaire sur l'avenir qui « cherche à identifier les problèmes et les possibilités du

110 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Davies).

111 Gouvernement du pays de Galles, [Well-being of Future Generations \(Wales\) Act 2015](#), art. 23.

112 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Davies).

113 Par exemple, voir ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Davies) et ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

114 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

115 Assemblée générale des Nations Unies, 2013.

116 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Bachmann).

futur et examine l'impact à long terme des mesures gouvernementales¹¹⁷ ». Le Parlement du Canada pourrait envisager de faire de même pour protéger les intérêts des Canadiens de demain.

B. Mobiliser les Canadiens

La mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport – modifier l'objet de la *Loi*, adopter une approche pangouvernementale et rehausser la SFDD par l'ajout de cibles exécutoires – fera beaucoup pour favoriser le développement durable, mais ces changements ne font que tracer le chemin à suivre; ils ne représentent pas la ligne d'arrivée. Comme un témoin l'a dit, « très franchement, le développement durable ne passe pas par l'autoréglementation. Autrement dit, il ne se limite pas à la réglementation¹¹⁸. » Un autre témoin a abondé dans le même sens : « La loi en elle-même ne va pas être une panacée, elle ne va pas changer le monde à elle seule. Pour que le changement se fasse, il faut un processus apte à mobiliser la population dans son ensemble¹¹⁹. »

Le développement durable nécessite un dialogue avec la société. Il faut informer la population des tendances qui se dégagent afin qu'elle comprenne l'importance d'agir aujourd'hui. Il faut aussi habiliter les citoyens à prendre davantage de décisions à l'échelle locale¹²⁰. Un représentant du pays de Galles a dit que, d'après l'expérience de son pays, les progrès les plus importants se font quand l'on permet aux collectivités « de se mobiliser, d'intervenir et de donner forme à leur propre avenir¹²¹ ».

On a signalé au Comité que le gouvernement canadien consulte lui aussi les citoyens sur le développement durable, puisqu'il les invite à participer à l'élaboration de la SFDD : plus précisément, l'ébauche du document « demande aux Canadiens de donner leur avis sur divers enjeux, notamment la formulation de la vision, l'accroissement de la transparence et de la reddition de comptes, la reconnaissance du rôle des objectifs en matière de développement durable et la reconnaissance de la contribution de nos partenaires¹²² ». Un représentant d'Environnement et Changement climatique Canada a confirmé que le Ministère a déjà reçu de nombreux commentaires substantiels de la part du public¹²³.

Cependant, on a fait valoir au Comité que le gouvernement du Canada pourrait en faire plus pour mobiliser la population, particulièrement à l'égard des 17 Objectifs de développement durable des Nations Unies. Fin 2015, la Commission européenne a entamé des consultations publiques à leur sujet. Environ 12 pays d'Afrique, ainsi que le

117 David Boyd, mémoire écrit, 14 avril 2016, p. 11-12.

118 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Bachmann).

119 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Davies).

120 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Bachmann).

121 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Davies).

122 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (McDougall).

123 *Ibid.*

Belarus, ont de même lancé des consultations grâce auxquelles des centaines de milliers de citoyens ont pu être informés des Objectifs de développement et de leur impact sur les ménages, les collectivités et l'économie¹²⁴. Au pays de Galles, la nouvelle *Loi sur le bien-être des générations futures* « a été modelée par les consultations nationales que nous avons organisées sur l'avenir que nous voulons au Pays de Galles. Ces consultations ont tenu compte des consultations mondiales des Nations unies sur le monde que nous voulons¹²⁵. » Un témoin a proposé que, à l'occasion du 150^e anniversaire de la Confédération en 2017, le Canada tienne une consultation publique sur « [l]e Canada que nous voulons¹²⁶ ».

Tout bénéfique que soit ce dialogue avec les Canadiens, sa tenue exigera « beaucoup de temps et un grand effort de réflexion, sans compter les capacités et les ressources nécessaires. En effet, vu l'envergure et la diversité de la société canadienne, un recours significatif au public pose des défis de taille¹²⁷. »

À ce sujet, les témoins ont fait quelques suggestions au gouvernement. Premièrement, si le poste de commissaire aux générations futures était créé, le titulaire pourrait être chargé d'élaborer et d'exécuter le processus d'engagement public¹²⁸. Deuxièmement, le dialogue avec les Canadiens pourrait s'articuler autour des Objectifs de développement durable des Nations Unies et de leur impact sur l'avenir du Canada. Enfin, compte tenu de l'étendue et de la diversité des besoins, des économies, des ressources et des intérêts partout au pays, l'engagement du public devrait se faire surtout au niveau local, c'est-à-dire dans les municipalités et les collectivités.

Recommandation 12

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada lance une consultation publique sur « Le Canada que nous voulons » afin d'établir et de maintenir un dialogue continu avec les Canadiens en vue de l'atteinte des Objectifs de développement durable de l'ONU.

Recommandation 13

Le Comité demande que, un an après le dépôt de sa réponse globale au présent rapport, le gouvernement fasse rapport au Comité des progrès accomplis dans la mise en œuvre de toutes les recommandations du présent rapport.

124 ENVI, [Témoignages](#), 22 mars 2016 (Vaughan).

125 ENVI, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Davies).

126 ENVI, [Témoignages](#), 14 avril 2016 (Boyd).

127 World Future Council (Catherine Pearce), mémoire écrit, s.d.

128 *Ibid.*

CONCLUSION

Le monde a reconnu en 2015 qu'il devait faire les choses autrement. Les niveaux de pauvreté, d'épuisement des ressources naturelles, de perte de la biodiversité et de dégradation de l'environnement sont inacceptables. De plus, des dangers pèsent sur notre planète : les épidémies, le terrorisme et son cortège de crises humanitaires, sans compter la lourde menace du changement climatique. L'avenir passe par la solution du développement durable, et le Canada doit faire sa part.

Il a fait un pas important par l'adoption de la *Loi fédérale sur le développement durable* en 2008. Toutefois, l'expérience des huit dernières années met en lumière les faiblesses du processus actuel. Le moment est venu de faire un pas de plus, c'est-à-dire de modifier la *Loi* afin que soit instaurée une stratégie fédérale efficace qui nous guidera vers un avenir meilleur sur le chemin du développement environnemental, social et économique.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de présenter des modifications à l'objet de la *Loi fédérale sur le développement durable*. La *Loi* devrait avoir pour nouvel objet d'obliger le gouvernement à élaborer une stratégie indiquant la voie à suivre au Canada pour mettre en œuvre le développement durable et contribuer à l'atteinte des Objectifs de développement durable des Nations Unies. L'objet devrait aussi préciser que le développement durable combine des facteurs économiques, sociaux et environnementaux dont il implique la prise en compte sérieuse. 9

Recommandation 2

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de présenter des modifications à la *Loi fédérale sur le développement durable* pour permettre une approche pangouvernementale et une participation approfondie de tous les organismes centraux du gouvernement à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable et à la promotion du développement durable à l'échelle du gouvernement fédéral..... 12

Recommandation 3

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'ajouter à la *Loi fédérale sur le développement durable* une liste de principes bien attestés du développement durable, principes sur lesquels se fonderont la Stratégie fédérale du développement durable et les stratégies ministérielles du développement durable. 13

Recommandation 4

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de présenter des modifications à la *Loi fédérale sur le développement durable* et à la *Loi sur le vérificateur général* afin que :

- la version préliminaire de la Stratégie fédérale de développement durable soit soumise à tous les comités pertinents de chacune des deux chambres du Parlement, pour qu'ils en fassent l'examen et présentent leurs observations;
- la Stratégie fédérale de développement durable déposée devant une chambre du Parlement soit réputée renvoyée à tous les comités pertinents de cette chambre;

- le rapport d'étape sur les progrès accomplis par le gouvernement fédéral dans la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable qui est déposé devant une chambre du Parlement soit réputé renvoyé à tous les comités pertinents de cette chambre;
- le rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable sur le rapport d'étape du gouvernement et ses rapports sur les stratégies de développement durable des ministères soient renvoyés à tous les comités parlementaires pertinents..... 15

Recommandation 5

Le Comité recommande que les organismes centraux du gouvernement du Canada à qui pourrait est confiée la responsabilité du développement durable fédéral déterminent par examen quelles entités fédérales, parmi celles qui ne sont pas actuellement tenues d'élaborer une stratégie de développement durable, devraient être obligées de le faire. Le gouvernement devrait présenter les modifications à la *Loi fédérale sur le développement durable* qui sont nécessaires pour faciliter le processus de modification de l'annexe de la *Loi*..... 15

Recommandation 6

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de présenter des modifications à la *Loi fédérale sur le développement durable* de manière à ce que celle-ci énonce des objectifs fédéraux de développement durable, lesquels tiendront compte des engagements internationaux du Canada, notamment dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de l'Accord de Paris..... 17

Recommandation 7

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de présenter des modifications à la *Loi fédérale sur le développement durable* de manière à spécifier que la Stratégie fédérale de développement durable doit énoncer des cibles à court, à moyen et à long termes, et que ces cibles doivent être conformes aux critères SMART (spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et limité dans le temps). 19

Recommandation 8

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de présenter des modifications à la *Loi fédérale sur le développement durable* afin :

- d'établir un nouvel échéancier échelonné sur deux ans pour l'élaboration de la nouvelle Stratégie fédérale de développement durable et la production du rapport sur les progrès accomplis par le gouvernement dans la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement;
- que le gouvernement révise la Stratégie fédérale de développement durable lorsque les progrès sont insuffisants ou que de nouveaux renseignements se présentent;
- de clarifier que l'article 12, relatif aux contrats fondés sur le rendement, s'applique à toutes les cibles de la Stratégie fédérale de développement durable qui concernent le ministère, l'organisme ou l'entité fédérale. 21

Recommandation 9

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada adopte une présentation simple et concise pour son rapport biennal sur les progrès qu'il a accomplis dans la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable, c'est-à-dire notamment des indicateurs de rendement chiffrés et une fiche de résultats facile à lire. 22

Recommandation 10

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'élaborer des mesures supplémentaires pour améliorer la reddition de comptes sur l'atteinte des cibles de développement durable, et accroître la force exécutoire des exigences en la matière. Au moment d'élaborer ces mesures, le gouvernement devrait consulter la commissaire à l'environnement et au développement durable. 22

Recommandation 11

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de créer le poste de champion des générations futures du Canada. Au moment d'en établir le mandat, le gouvernement devrait s'inspirer de celui des entités similaires créées dans d'autres pays, ainsi que des pratiques exemplaires internationales de promotion de l'équité intergénérationnelle. 24

Recommandation 12

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada lance une consultation publique sur « Le Canada que nous voulons » afin d'établir et de maintenir un dialogue continu avec les Canadiens en vue de l'atteinte des Objectifs de développement durable de l'ONU. 26

Recommandation 13

Le Comité demande que, un an après le dépôt de sa réponse globale au présent rapport, le gouvernement fasse rapport au Comité des progrès accomplis dans la mise en œuvre de toutes les recommandations du présent rapport..... 26

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>À titre personnel</p> <p>L'hon. John Godfrey</p> <p>Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux</p> <p>Duncan Retson, directeur général, Secteur du portefeuille et des Affaires gouvernementales, Direction générale des politiques, de la planification et des communications</p> <p>Ministère de l'Environnement</p> <p>Paula Brand, directrice générale, Direction de la Politique en matière de durabilité, Direction générale de la politique stratégique</p> <p>Dan McDougall, sous-ministre adjoint, direction générale de la politique stratégique</p> <p>Institut international du développement durable</p> <p>Scott Vaughan, président et directeur général</p> <p>Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable</p> <p>Julie Gelfand, commissaire</p> <p>Andrew Hayes, directeur principal</p> <p>James McKenzie, directeur principal</p>	2016/03/22	8
<p>À titre personnel</p> <p>Peter Davies, commissaire du pays de galles pour un avenir durable (2011-2016) et président du wales council for voluntary action</p> <p>Thomas Gunton, professeur, directeur des ressources et de la planification environnementale, École de gestion des ressources et de l'environnement, Simon Fraser University</p> <p>Conseil allemand pour le développement durable (RNE)</p> <p>Günther Bachmann, secrétaire général</p> <p>Global Legislators Organisation for a Balanced Environment (GLOBE) International</p> <p>Malini Mehra, administratrice générale</p>	2016/04/12	9

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable		
Julie Gelfand, commissaire		
World Future Council		
Catherine Pearce, directrice, justice future		
À titre personnel	2016/04/14	10
David Boyd, professeur adjoint, Gestion des ressources et de l'environnement, Université Simon Fraser		
Ministère des Finances		
Richard Botham, sous-ministre adjoint, Direction du développement économique et finances intégrées		
Miodrag Jovanovic, directeur général, Direction de la politique de l'impôt		
Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable		
Julie Gelfand, commissaire		
Bureau du Conseil privé		
Les Linklater, sous-secrétaire du cabinet, Opérations		

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Boyd, David

Institut international du développement durable

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunions n^{os} 8, 9, 10, 12, 19, 21 et 23](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Deborah Schulte

